

Izabela Oleksy-Piesik\*

# Realizacja prawa do sądu w sprawach aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jako spraw o charakterze cywilnym\*\*1

## 1. UWAGI WSTĘPNE

Postępowanie w sprawie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej zostało uregulowane w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>2</sup>. Ma ono charakter szczególny z tego przede wszystkim powodu, że choć dotyczy instytucji prawa cywilnego jaką jest użytkowanie wieczyste nieruchomości, to kompetencję do orzekania w tych sprawach przyznano – w pierwszej tzw. administracyjnej fazie – samorządowym kolegiom odwoławczym, czyli organom administracji publicznej. Jest to sytuacja wyjątkowa, choć dodać można, że nie jedyna tego rodzaju<sup>3</sup>.

Przyjęta w przepisach u.g.n. konstrukcja wywołuje szereg wątpliwości związanych z jej stosowaniem zarówno w praktyce samorządowych kolegiów odwoławczych, jak i w orzecznictwie, i to zarówno sądów cywilnych, jak i administracyjnych. Celem opracowania jest zobrazowanie tego, jak specyfika tej procedury wpływa na jedno z podstawowych praw jednostki, tj. prawo do (właściwego) sądu i czy przewidziane w u.g.n. rozwiązania stanowią wystarczającą gwarancję w zakresie realizacji tego prawa. Odpowiedzi w tym zakresie należy poszukiwać przede wszystkim w orzecznictwie sądowo-administracyjnym.

## 2. ŹRÓDŁA PRAWA DO (WŁAŚCIWEGO) SĄDU

W pierwszej kolejności należy poczynić kilka ogólnych uwag dotyczących prawa do sądu. Źródłem tego prawa jest Konstytucja RP<sup>4</sup>. Zgodnie z jej art. 2:

\* Mgr Izabela Oleksy-Piesik jest asystentem w Katedrze Prawa Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański oraz radcą prawnym, etatowym członkiem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie, ORCID: 0000-0001-6668-7384, e-mail: izabela.oleksy@ug.edu.pl

\*\* Data zgłoszenia tekstu przez autorkę: 12.01.2021 r.; data przyjęcia tekstu przez redakcję do publikacji: 15.10.2021 r.

<sup>1</sup> Niniejszy artykuł jest oparty przede wszystkim na analizie bogatego orzecznictwa sądów powszechnych i administracyjnych w sprawach aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, jednakże znaczenie dla jego opracowania miały także wnioski autorki wynikające z jej wieloletniej praktyki orzeczniczej w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Olsztynie.

<sup>2</sup> Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1990) – dalej u.g.n.

<sup>3</sup> Podobnie kwestia ta wygląda w przypadku postępowania rozgraniczeniowego regulowanego przepisami rozdziału 6 ustawy z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 2052).

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej Konstytucja RP.

„Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Jedną z podstawowych wartości demokratycznego państwa prawnego jest natomiast prawo do sądu. W art. 45 ust. 1 ustawodawca przyjął, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Natomiast art. 77 ust. 2 zawiera ujęcie prawa do sądu od strony negatywnej jako kierowany do ustawodawcy zakaz stanowienia przepisów, które zamykałyby komukolwiek drogę dochodzenia naruszonych wolności i praw.

Prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw podmiotowych jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności.

Realizacja tego prawa – jak wskazuje Barbara Adamiak – związana jest z koniecznością ustalenia związku przedmiotu zaskarżenia z ochroną wolności, praw i obowiązków<sup>5</sup>.

Ustrojowa regulacja w zakresie rozgraniczenia kompetencji sądów znajduje się w art. 177 i 184 Konstytucji RP. Pojawia się tu zatem już nie tylko generalne prawo do sądu, lecz prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd właściwy w danego rodzaju sprawach<sup>6</sup>.

„Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”<sup>7</sup>. „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej”<sup>8</sup>. Kontrola działalności administracji publicznej z punktu widzenia prawa administracyjnego materialnego dotyczy natomiast realizacji przez administrację publiczną norm materialnego prawa administracyjnego<sup>9</sup>.

W powołanych wyżej przepisach zawarte zostało odesłanie do regulacji ustawowych. W zakresie sądownictwa administracyjnego odesłanie to dotyczy: ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>10</sup> oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>11</sup>, a także ustaw szczególnych.

Artykuł 1 p.p.s.a. zawiera definicję ustawową sprawy sądowo-administracyjnej, którą obejmuje przedmiotowo: kontrolę działalności administracji publicznej oraz inne sprawy, do których przepisy p.p.s.a. stosuje się z mocy ustaw szczególnych. Dla problematyki poruszanej w tej pracy szczególne znaczenie mają przepisy art. 3 § 2 p.p.s.a., w których wskazano – w sposób enumeratywny – jakie dokładnie akty i czynności administracji publicznej, ewentualnie ich brak, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

<sup>5</sup> B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 21.

<sup>6</sup> M. Jaśkowska, *Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości tych sądów* [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górznińska, Warszawa 2011, s. 10 i n.

<sup>7</sup> Art. 177 Konstytucji RP.

<sup>8</sup> Art. 184 zd. 1 Konstytucji RP.

<sup>9</sup> R. Giętkowski, *Kontrola działalności administracji publicznej* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego*, red. T. Bąkowski, K. Zukowski, Warszawa 2016, s. 94.

<sup>10</sup> Ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 2167) – dalej p.u.s.a.

<sup>11</sup> Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 2325) – dalej p.p.s.a.

W art. 1 Kodeksu postępowania cywilnego<sup>12</sup> zawarta została natomiast definicja sprawy cywilnej, jako sprawy dotyczącej stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz tych spraw, do których przepisy tego kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych.

Natomiast pojęcie sprawy administracyjnej jest zwrotem języka prawniczego i ma charakter teoretycznoprawny<sup>13</sup>. Najczęściej zwrotem tym określa się indywidualną sprawę, w której organ administracji publicznej stosuje normy materialnego prawa administracyjnego w celu ukształtowania sytuacji administracyjnoprawnej adresatów tych norm<sup>14</sup>. Wacław Dawidowicz określa sprawę administracyjną jako „zespół okoliczności faktycznych i prawnych, w których organ administracji państwowej stosuje normę prawa administracyjnego w celu ustanowienia po stronie określonego podmiotu (podmiotów) sytuacji prawnej”<sup>15</sup>.

Ustawodawca dokonał wyraźnego rozróżnienia kontroli administracji publicznej (rozstrzygania sprawy sądowno-administracyjnej) od wykonywania administracji publicznej (rozstrzygania sprawy administracyjnej). Przedmiotem postępowania sądowno-administracyjnego nie jest zatem sprawa administracyjna, a jedynie kontrola i ocena – na podstawie ustalonego przez organ administracji stanu faktycznego – działania organu z punktu widzenia jego zgodności z prawem<sup>16</sup>.

W dalszej kolejności ustalenia wymaga, czy sprawa dotycząca aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości jest sprawą cywilną czy też sprawą administracyjną.

W orzecznictwie sądowno-administracyjnym ugruntowany jest obecnie pogląd, zgodnie z którym sprawy tego rodzaju stanowią sprawy cywilne<sup>17</sup>. Uzasadnienia tego stanowiska poszukuje się przede wszystkim w istocie i konstrukcji samego prawa użytkowania wieczystego, jako instytucji prawa cywilnego.

W uchwale z 25.11.2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że skoro obowiązek uiszczania przez użytkownika wieczystego, przez cały czas trwania prawa użytkowania wieczystego, opłaty rocznej wynika z art. 238 Kodeksu cywilnego<sup>18</sup>, to należy przyjąć, iż opłata roczna jest świadczeniem cywilnoprawnym (*essentialia negoti* stosunku użytkowania wieczystego) i to bez względu na źródło powstania samego prawa (umowa, decyzja, ustawa)<sup>19</sup>. Cywilnoprawny charakter będą miały zatem również czynności polegające na oznaczeniu wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, a więc także czynności związane z aktualizacją opłat

<sup>12</sup> Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1805) – dalej k.p.c.

<sup>13</sup> M. Miłosz, *Sprawa administracyjna* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego*, red. T. Bąkowski, K. Zukowski, Warszawa 2016, s. 232.

<sup>14</sup> W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 29–30.

<sup>15</sup> W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 7.

<sup>16</sup> Por. R. Hauser, *Nieporozumienia wokół charakteru orzeczeń sądów administracyjnych* [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa profesora Janusza Trzcńskiego*, Warszawa 2007, s. 238–239; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej NSA) z 18.08.2015 r., I GSK 1909/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (dalej CBOSA).

<sup>17</sup> Por. uchwały Sądu Najwyższego (dalej SN): z 2.04.1994 r., III CZP 36/94, OSNCP 1994/11, poz. 209 i z 25.08.1995 r., III CZP 96/95, OSNCP 1995/12, poz. 173 oraz wyroki NSA: z 12.05.2006 r., I OSK 843/05, LEX nr 236557; z 23.01.2007 r., I OSK 306/06, LEX nr 29319, a także uchwała NSA z 25.11.2013 r., I OPS 12/13, CBOSA.

<sup>18</sup> Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1740) – dalej k.c.

<sup>19</sup> I OPS 12/13, CBOSA.

na skutek zmiany wartości nieruchomości gruntowej. Wobec tego – zdaniem NSA – należy uznać, że spory w przedmiocie ustalenia, czy zmiany opłat z tytułu użytkowania wieczystego są sporami cywilnymi dotyczącymi należności pieniężnych<sup>20</sup>. Podobnie, w wyroku z 18.12.2019 r. wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej WSA) w Warszawie, przyjmując, że sprawa aktualizacyjna zawisła przed kolegium „pozostaje w swej istocie materialnoprawną sprawą o świadczenie pieniężne o charakterze cywilnoprawnym<sup>21</sup>”.

Powyższe ustalenia natury ogólnej będą stanowiły punkt wyjścia dla dalszych rozważań.

### 3. POSTĘPOWANIE W SPRAWIE AKTUALIZACJI OPŁATY ROCZNEJ Z TYTUŁU UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO NIERUCHOMOŚCI GRUNTOWEJ – PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA

Zmiana dotychczasowej wysokości opłaty rocznej następuje w procedurze jej aktualizacji. Poprzedza ją złożenie – w imieniu właściciela nieruchomości (Skarbu Państwa lub gminy) – pisemnego oświadczenia woli zawierającego zamiar wypowiedzenie dotychczasowej wysokości opłaty oraz ofertę ustalenia jej w nowej kwocie<sup>22</sup>. Jeżeli użytkownik wieczysty nie zakwestionuje wypowiedzenia, to ofertę – w sposób dorozumiany – uznaje się za przyjętą, co kończy już na tym etapie procedurę aktualizacyjną<sup>23</sup>. Jeśli jednak użytkownik wieczysty nie zgadza się z nową wysokością opłaty, może – w terminie 30 dni od dnia otrzymania wypowiedzenia – wystąpić z wnioskiem o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości<sup>24</sup>. Wniosek taki składany jest do właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości samorządowego kolegium odwoławczego. Dopiero w ten sposób inicjowany jest pierwszy, tzw. administracyjny etap postępowania aktualizacyjnego.

Warto zauważyć, że nie jest to typowa procedura administracyjna. O jej specyfice świadczą powołane dalej argumenty. Otóż, po pierwsze – wniosek składany jest przeciwko właścicielowi nieruchomości<sup>25</sup>, po drugie – ciężar dowodu obciąża podmiot, który wywodzi z niego skutki prawne<sup>26</sup>, po trzecie – przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>27</sup> stosowane są tu jedynie w ograniczonym zakresie<sup>28</sup>

<sup>20</sup> Zob. także orzeczenia SN: z 21.04.1994 r., III CZP 36/94, OSNCP 1994/11, poz. 209 i z 25.08.1995 r., III CZP 96/95, OSNCP 1995/12, poz. 173 oraz wyroki NSA: z 12.05.2006 r., I OSK 843/05, LEX nr 236557; z 23.01.2007 r., I OSK 306/06, LEX nr 29319.

<sup>21</sup> I SA/Wa 1510/19, CBOŚA; podobnie wypowiedział się WSA w Warszawie w wyroku z 8.06.2018 r., I SA/Wa 67/18, LEX nr 2618050.

<sup>22</sup> Art. 78 ust. 1 u.g.n.

<sup>23</sup> Art. 78 ust. 4 w zw. z art. 79 ust. 5 u.g.n.

<sup>24</sup> Art. 78 ust. 2 u.g.n.

<sup>25</sup> Art. 78 ust. 3 zd. 1 u.g.n.

<sup>26</sup> W przypadku aktualizacji dokonanej w imieniu Skarbu Państwa lub gminy ciężar dowodu obciąża organ administracji, który reprezentuje właściciela (art. 78 ust. 3 zd. 2 u.g.n.); w przypadku, gdy żądanie aktualizacji pochodzi od użytkownika wieczystego, to on ponosi ciężar dowodu, że istnieją przesłanki do aktualizacji (art. 81 ust. 2 u.g.n.). Nie ulega wobec tego wątpliwości, że w tym zakresie prawodawca odwołał się do zasady dowodowej właściwej procedurze cywilnej (art. 232 k.p.c.).

<sup>27</sup> Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 735) – dalej k.p.a.

<sup>28</sup> Art. 79 ust. 7 u.g.n.: „Do postępowania przed kolegium stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego o wyłączeniu pracownika oraz organu, o załatwianiu spraw, doręczeniach, wezwaniach, terminach i postępowaniu, z wyjątkiem przepisów dotyczących odwołań i zażaleń. Do postępowania, o którym mowa wyżej, stosuje się również przepisy o opłatach i kosztach”.

i wyłącznie odpowiednio. Nie wspominając o szczególnej formie rozstrzygnięcia podejmowanego przez kolegium, czy możliwości złożenia od niego sprzeciwu<sup>29</sup>. Prowadzi to do konkluzji, że postępowanie aktualizacyjne – już na etapie prowadzonym przez samorządowe kolegia odwoławcze – nie ma jednolitego, czysto administracyjnego charakteru, lecz wykazuje mieszaną, cywilno-administracyjną naturę, o czym świadczy wprowadzenie do niego zasad typowych – przede wszystkim – dla metody cywilistycznej. Pozwała to także na uznanie, że samorządowe kolegia odwoławcze występują tu nie tyle w roli organu administracji publicznej, ile „quasi” sądu. W istocie bowiem rozstrzygają spór dotyczący aktualizacji opłaty rocznej powstały między właścicielem a użytkownikiem wieczystym nieruchomości.

W postępowaniu przed samorządowym kolegium odwoławczym ustawodawca położył szczególny nacisk na polubowne załatwienie sprawy. Kolegia „mają dążyć” do zawarcia ugody<sup>30</sup>. Dopiero, jeśli nie dojdzie do jej zawarcia, wówczas kolegium wydaje orzeczenie o oddaleniu wniosku lub ustaleniu nowej wysokości opłaty rocznej<sup>31</sup>. Orzeczenie to jest szczególnego rodzaju formą działania administracji<sup>32</sup>, znacznie odbiegającą od tych zwykle stosowanych przez organy administracji publicznej (w szczególności od decyzji administracyjnej). Charakter, a nawet już sama nazwa rozstrzygnięcia kolegium potwierdza jednocześnie, wcześniej postawioną tezę, że sprawa aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej nie jest sprawą administracyjną. Podstawową formą załatwienia sprawy administracyjnej jest przecież decyzja.

Od orzeczenia kolegium rozstrzygającego spór o wysokość opłaty nie przysługuje żaden środek odwoławczy<sup>33</sup>. To także świadczy o tym, że nie jest to postępowanie *stricte* administracyjne. Organ lub użytkownik wieczysty mogą natomiast wnieść sprzeciw do sądu powszechnego<sup>34</sup>. Sprzeciw uznaje się za „niesformalizowany środek prawny, quasi środek zaskarżenia, którego celem jest pozbawienie mocy orzeczenia kolegium”<sup>35</sup>. Złożenie sprzeciwu skutkuje tym, że orzeczenie traci moc, zaś złożony wcześniej przez użytkownika wieczystego wniosek o ustalenie, iż aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości zastępuje pozew. W ten sposób sprawa trafia pod kognicję sądu powszechnego. Można tu zauważyć pewne podobieństwo do skutków, jakie wywołuje, składany w postępowaniu upominawczym sprzeciw od nakazu zapłaty<sup>36</sup>.

Jak wskazują Jan Paweł Tarno i Aleksandra Wrzesińska-Nowacka, wniesienie sprzeciwu w procedurze aktualizacyjnej wywołuje podwójny skutek. Skutek

<sup>29</sup> W uchwale z 13.03.2020 r., III CZP 44/19, LEX/el. 2020, SN wskazał, że wniosek złożony w trybie art. 78 ust. 2 u.g.n. inicjuje postępowanie o wydanie orzeczenia kształtującego stosunek prawny.

<sup>30</sup> Zatwierdzenie ugody następuje w formie niezaskarżalnego – wbrew treści art. 119 § 1 k.p.a. – postanowienia. Jego niezaskarżalność wiąże się z – jedynie – odpowiednim zastosowaniem poprzez odesłanie z art. 79 ust. 7 u.g.n. przepisu art. 119 § 1 k.p.a., przy równoczesnym uwzględnieniu i tego, że w postępowaniu przed kolegium nie stosuje się przepisów dotyczących odwołań i zażaleń. Por. także E. Bończak-Kucharczyk, *Art. 79 [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2020.

<sup>31</sup> Art. 79 ust. 3 u.g.n.

<sup>32</sup> Przyjmuję tu szerokie rozumienie określenia „forma działania”, tj. jako typ, rodzaj konkretnej czynności organu administracyjnego. Więcej na ten temat w: J. Starościk, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 14; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 45.

<sup>33</sup> Z art. 79 ust. 7 zd. 1 *in fine* u.g.n. wynika przecież, że w postępowaniu aktualizacyjnym przepisów o odwołaniach i zażaleniach nie stosuje się.

<sup>34</sup> Art. 80 ust. 1 u.g.n.

<sup>35</sup> Tak SN w uchwale z 13.03.2020 r., III CZP 44/19.

<sup>36</sup> Art. 505 k.p.c.

materialnoprawny polega na utracie mocy wiążącej orzeczenia kolegium, zaś skutkiem procesowym jest przeniesienie sprawy do sądu powszechnego<sup>37</sup>.

Specyfika postępowania w sprawie aktualizacji opłaty rocznej polega także na tym, że przed kolegium na podobnych zasadach występuje zarówno właściciel nieruchomości, którym jest organ administracji, jak i użytkownik wieczysty. Postępowanie to ma zatem cechy kontradyktoryjności. O swoistym zrównaniu w prawach tych podmiotów – nietypowym dla procedury administracyjnej – świadczy chociażby możliwość wniesienia sprzeciwu od orzeczenia kolegium również przez właściwy organ<sup>38</sup>.

Przedstawione rozwiązania wskazują na złożony, podwójny charakter postępowania w sprawie aktualizacji opłaty rocznej. Wiąże się to – przede wszystkim – z tym, że postępowanie to przebiega w dwóch fazach. W pierwszej, przedsądowej postępowanie jest prowadzone przez samorządowe kolegium odwoławcze, w drugim – jeśli do niego dojdzie – toczy się przed sądem powszechnym. Procedura stosowana w tego rodzaju sprawach ma zatem charakter mieszany, administracyjno-sądowy<sup>39</sup>. Tego rodzaju postępowania można określić także mianem hybrydowych.

#### **4. DOPUSZCZALNOŚĆ SĄDOWO-ADMINISTRACYJNEJ KONTROLI ROZSTRZYGNIEĆ LUB CZYNNOŚCI PODEJMOWANYCH PRZEZ SAMORZĄDOWE KOLEGIA ODWOŁAWCZE W POSTĘPOWANIU AKTUALIZACYJNYM**

Z uwagi na dwuetapowość postępowania aktualizacyjnego, a dokładniej obowiązek poprzedzenia skierowania sprawy do sądu powszechnego postępowaniem przed organem administracji publicznej, istnieje czasowa niedopuszczalność drogi sądowej. Otwiera się ona dopiero w przypadku złożenia sprzeciwu, a więc zakończenia (czy może lepiej: zniweczenia) etapu toczącego się przed kolegium. Okoliczność ta jest o tyle istotna dla przedmiotu tej pracy, gdyż ma znaczenie dla oceny dopuszczalności, w niektórych sprawach związanych z aktualizacją opłaty rocznej, sądowo-administracyjnej kontroli czynności podejmowanych przez samorządowe kolegia odwoławcze.

Pogłębionej analizy – popartej stanowiskami prezentowanymi w orzecznictwie – wymaga, w szczególności: kwestia dopuszczalności postępowań nadzwyczajnych w sprawach aktualizacji opłaty rocznej, wniesienie skargi na bezczynności samorządowego kolegium odwoławczego do sądu administracyjnego, a także możliwość zakończenia etapu postępowania toczącego się przed kolegium postanowieniem o umorzeniu postępowania czy postanowieniem odmawiającym przywrócenia terminu do złożenia wniosku o ustalenie, że aktualizacja jest nieuzasadniona albo uzasadniona w innej wysokości.

Co do możliwości prowadzenia postępowań nadzwyczajnych w sprawach dotyczących aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, stanowisko prezentowane w orzecznictwie sądowo-administracyjnym jest

<sup>37</sup> J.P. Tarno, A. Wrzesińska-Nowacka, *Postępowanie w sprawach opłaty za użytkowanie wieczyste*, „Samorząd Terytorialny” 1995/7–8, s. 109 i n.

<sup>38</sup> Art. 80 ust. 1 u.g.n.

<sup>39</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (dalej TK) z 4.12.2006 r., P 35/05, LEX nr 220733.

w zasadzie jednolite i ugruntowane. Mianowicie przyjmuje się, że nie jest dopuszczalne prowadzenie postępowania w jakimkolwiek trybie nadzwyczajnym w stosunku do orzeczenia wydanego przez samorządowe kolegium odwoławcze na skutek wniosku złożonego na zasadzie art. 78 ust. 2 u.g.n.<sup>40</sup> Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 23.01.2015 r. zauważył, że punktem wyjścia dla argumentacji przemawiającej za niedopuszczalnością stosowania w omawianej materii trybów nadzwyczajnych jest przyjęcie poglądu, iż wydawane przez kolegium orzeczenie nie jest decyzją administracyjną<sup>41</sup>. Takie stanowisko dominuje także w doktrynie<sup>42</sup>. Gdyby ustawodawca nie widział różnic pomiędzy decyzją a orzeczeniem, wydawanym w trybie art. 79 ust. 3 u.g.n., to nic nie stałoby na przeszkodzie, aby rozstrzygnięcie to określać właśnie mianem decyzji administracyjnej<sup>43</sup>. Wprawdzie tryb nadzwyczajny może być stosowany w innych przypadkach niż w stosunku do decyzji administracyjnej i zażalenia, ale wyłącznie na zasadzie przepisu szczególnego. Przepisy u.g.n. takiego szczególnego przepisu jednak nie zawierają<sup>44</sup>.

W innym wyroku z 26.08.2015 r. NSA dodaje, że przyjęcie niedopuszczalności stosowania względem orzeczeń kolegium przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji nie uchybia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP z tego względu, że strona, która nie wniosła w terminie sprzeciwu, o jakim mowa w art. 80 ust. 1 u.g.n., może następnie poszukiwać ochrony swoich praw występując z wnioskiem o przywrócenie terminu do jego wniesienia<sup>45</sup>. Przy czym, ten argument jest o tyle dyskusyjny, gdyż Trybunał Konstytucyjny uznał wcześniej czternastodniowy termin przewidziany w art. 80 ust. 1 u.g.n. za mający charakter materialnoprawny i jako taki niepodlegający przywróceniu<sup>46</sup>. Ponadto skoro tryb stwierdzenia nieważności dotyczy zarówno aktów administracyjnych prawomocnych, jak i nieprawomocnych, to wniesienie wniosku o stwierdzenie nieważności orzeczenia kolegium mogłoby konkurować z równoległe prowadzonym postępowaniem przed sądem powszechnym zainicjowanym sprzeciwem. Toczyłyby się wówczas w istocie dwa postępowania w tym samym przedmiocie.

Mając na uwadze powołane wyżej argumenty, opowiedzieć się trzeba za niedopuszczalnością wniosku o stwierdzenie nieważności orzeczenia kolegium kończącego

<sup>40</sup> Zob. m.in. wyroki NSA: z 12.05.2006 r., I OSK 843/05; z 13.04.2011 r., I OSK 367/11; z 26.01.2012 r., I OSK 6/12; z 11.07.2013 r., I OSK 342/12; z 23.01.2015 r., I OSK 1445/13, CBOSA.

<sup>41</sup> I OSK 1445/13, CBOSA.

<sup>42</sup> Wskazuje się, że sprawy dotyczące aktualizacji dotyczą sporów majątkowych (sporów o wysokość opłaty) o charakterze cywilnym. Skoro kolegia rozstrzygają merytorycznie spór cywilnoprawny, to akt kończący takie postępowanie nie stanowi decyzji administracyjnej. Przedmiotowe orzeczenia stanowią zatem odrębny rodzaj rozstrzygnięcia, co specjalnie podkreślił ustawodawca używając nazwy „orzeczenie”. Tak m.in. J.P. Tarno, A. Wrzesińska-Nowacka, *Postępowanie...*, s. 109 i n. Trzeba jednak dodać, że prezentowane są także odmienne poglądy, zgodnie z którymi sam fakt określonej nazwy danego aktu nie musi przesądzać o innym niż decyzja charakterze rozstrzygnięcia. Takie stanowisko prezentuje Robert Sawuła (zob. R. Sawuła, *Postępowanie w sprawach opłaty za użytkowanie wieczyste*, „Samorząd Terytorialny” 1996/3, s. 38) czy Marta Romańska (M. Romańska, *Wybrane zagadnienia materialne i procesowe z problematyki opłat rocznych za użytkowanie wieczyste gruntu*, „Samorząd Terytorialny” 2000/11, s. 12 i n.). Można przy tym dodać, że z treści odesłania do przepisów k.p.a., określonych w art. 79 ust. 7 u.g.n., nie wyłączono tych dotyczących decyzji, znajdują się one bowiem w dziale dotyczącym postępowania. W orzecznictwie sądów administracyjnych dominował jednak i przeważa nadal pierwszy pogląd. W tym zakresie można powołać także uchwały NSA: z 20.05.1996 r., I OPK 10/96, ONSA 1997/1, poz. 8 oraz z 25.11.2013 r., I OPS 12/13, CBOSA.

<sup>43</sup> Powołany już wcześniej wyrok NSA z 23.01.2015 r., I OSK 1445/13.

<sup>44</sup> Powołany już wcześniej wyrok NSA z 23.01.2015 r., I OSK 1445/13.

<sup>45</sup> Wyrok NSA z 26.08.2015 r. I OSK 2894/13, CBOSA, także podobnie WSA w Warszawie w wyroku z 8.06.2018 r., I SA/Wa 67/18, LEX nr 2618050.

<sup>46</sup> Wyrok TK z 4.12.2006 r., P 35/05.

postępowanie aktualizacyjne. Nie mamy tu bowiem do czynienia ze sprawą administracyjną. Samorządowe kolegium odwoławcze, w przypadku złożenia wniosku w tym przedmiocie będzie zobowiązane do wydania – w trybie art. 61a k.p.a. – postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania<sup>47</sup>. Podobnie rzecz się ma w przypadku pozostałych trybów nadzwyczajnych<sup>48</sup>.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym pojawiały się także wątpliwości co do tego, czy w sprawie prowadzonej z wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkownika wieczystego nieruchomości jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości, dopuszczalne jest złożenie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Ostatecznie wątpliwości w tym zakresie zostały usunięte uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25.11.2013 r.<sup>49</sup> Sąd przesądził wówczas, że skarga w tym przedmiocie jest dopuszczalna na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z art. 50 § 1 p.p.s.a. oraz w zw. z art. 45 ust. 1 i 184 Konstytucji RP. Skoro bowiem dopiero ze złożeniem sprzeciwu od orzeczenia kolegium w sprawie aktualizacji opłaty rocznej, sąd cywilny staje się właściwy do rozstrzygnięcia sporu, to tym samym sądy cywilne nie mogą być właściwe do rozpatrywania spraw powstałych na tym gruncie na wcześniejszym etapie postępowania, czyli m.in. w sprawach bezczynności samorządowych kolegiów odwoławczych. Co więcej, jeśli kolegia uchylają się od wydania orzeczenia, uniemożliwiając tym samym przekazanie sprawy na drogę sądową, wówczas strony umowy nie mają prawnej możliwości poszukiwania ochrony swoich praw. Taka zaś sytuacja jest nie do przyjęcia w demokratycznym państwie prawnym. Stąd ochrony praw użytkownika wieczystego należy poszukiwać na gruncie zasad konstytucyjnych, w tym prawa do sądu<sup>50</sup>. Stanowisko to znalazło akceptację także w doktrynie<sup>51</sup>.

Wypada jednak zaznaczyć, że oddanie spraw z zakresu aktualizacji opłaty rocznej pod ocenę sądów administracyjnych ma charakter wyjątkowy i – co trzeba jeszcze raz podkreślić – wynika z braku innych procedur gwarantujących skuteczną ochronę prawnych interesów strony. Zatem już tylko z tych powodów rozwiązania przyjęte

<sup>47</sup> Zob. wyrok NSA z 26.08.2015 r., I OSK 2894/13, LEX/el. 2020, a także wyrok WSA w Warszawie z 18.12.2019 r., I SA/Wa 1510/19, CBOŚA.

<sup>48</sup> Na niedopuszczalność wznowienie postępowania w sprawie orzeczenia wydanego na podstawie art. 79 ust. 3 u.g.n. wskazuje NSA w wyroku z 11.08.2017 r., I OSK 2806/15, LEX nr 2366461, a także w wyroku z 26.01.2018 r., I OSK 628/16, LEX nr 2479095. W ostatnim z powołanych orzeczeń NSA przyjął, że złożenie wniosku o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem kolegium podlega rozstrzygnięciu na podstawie art. 149 § 3 k.p.a. Odmienne poglądy przedstawił R. Sawuła. Jego zdaniem fakt posiłkowego stosowania przepisów k.p.a. oznacza dopuszczalność wznowiania postępowań zakończonych orzeczeniem kolegium, a także stwierdzania ich nieważności. Co więcej, zdaniem tego autora, jeżeli w wyniku wznowienia doszłoby do uchylecia orzeczenia kolegium i ustalenia nowej opłaty, to takie rozstrzygnięcie podlegałoby zaskarżeniu w drodze złożenia sprzeciwu do sądu powszechnego (R. Sawuła, *Postępowanie...*, s. 38). Możliwość wznowienia postępowania zakończonego orzeczeniem kolegium wydanym w sprawie aktualizacji opłaty rocznej widzi także M. Romańska (M. Romańska, *Wybrane zagadnienia...*, s. 12 i n.). Stanowisko to w mojej ocenie wydaje się jednak zbyt daleko idącym rozwiązaniem, które nie uwzględniła cywilistycznej natury tego rodzaju spraw i specyfiki rozstrzygnięcia podejmowanego przez kolegia.

<sup>49</sup> I OPS 12/13, LEX nr 1391606.

<sup>50</sup> I OPS 12/13.

<sup>51</sup> Zob. J. Wegner-Kowalska, *Postępowanie sądowo-administracyjne – aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkownika wieczystego nieruchomości – orzeczenie samorządowego kolegium odwoławczego – skarga na bezczynność. Glosa do uchwały NSA z dnia 25 listopada 2013 r.*, I OPS 12/13, OSP 2015/5, s. 52, <https://sip.lex.pl/#/publication/386131811/wegner-kowalska-joanna-postepowanie-sadowo-administracyjne-aktualizacja-oplaty-rocznej-z-tytulu...?keyword=joanna%20wegner-kowalska%20glosa&cm=STOP> (dostęp: 3.01.2021 r.).



na tym polu nie powinny – w moim przekonaniu – być stosowane w innych, związanych z aktualizacją opłaty rocznej sprawach.

Wątpliwości w orzecznictwie sądowno-administracyjnym dotyczą również możliwości zakończenia postępowania przed kolegium wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania administracyjnego w trybie art. 105 § 1 k.p.a. Argumentów przemawiających za dopuszczalnością takiego rozstrzygnięcia upatruje się w odpowiednim stosowaniu – w oparciu na art. 79 ust. 7 u.g.n. – przepisach działu II k.p.a., w ramach których znajduje się także art. 105 k.p.a.<sup>52</sup> Stanowisko takie wydaje się jednak nieuzasadnione zważywszy chociażby na treść art. 79 ust. 3 u.g.n., który jednoznacznie wskazuje, w jaki sposób może zakończyć się sprawa przed kolegium. Mianowicie może to nastąpić w konsekwencji zawartej, pomiędzy użytkownikiem wieczystym a właścicielem nieruchomości, ugody i zatwierdzenia tego faktu stosownym postanowieniem kolegium albo poprzez wydanie orzeczenia merytorycznego, tj.: oddalającego wnioszek lub ustalającego opłatę w nowej wysokości<sup>53</sup>. Niewątpliwie zatem kolegium kończy postępowanie poprzez wydanie orzeczenia o określonej w przepisach u.g.n. treści. Brak jest tym samym możliwości wydania innego rozstrzygnięcia. Co więcej, w judykaturze podkreśla się, że orzeczenie kończące ten etap postępowania powinno mieć charakter merytoryczny, a nie formalny. Prowadzi to do konstatacji, że nie jest możliwe wydanie, nieprzewidzianego w u.g.n., rozstrzygnięcia o charakterze formalnym, a takim byłaby niewątpliwie decyzja umarzająca postępowanie z powodu jego bezprzedmiotowości<sup>54</sup>. Stanowiska odmiennego podzielić więc nie sposób<sup>55</sup>. Jeśli więc istnieją przyczyny uniemożliwiające dalsze kontynuowanie postępowania (np. cofnięcie wniosku czy złożenie go przez osobę do tego nieuprawnioną), wówczas obowiązkiem organu jest wydanie orzeczenia o treści wskazanej w przepisach u.g.n. Co więcej, w orzecznictwie wskazuje się, że nawet gdyby – wbrew ww. regułom – kolegium wydało orzeczenie o innej treści, które jednak formalnie kończyłoby postępowanie przed tym organem, to od takiego rozstrzygnięcia należy złożyć sprzeciw do sądu powszechnego, a nie skargę do sądu administracyjnego<sup>56</sup>. W postanowieniu z 20.05.2015 r. Sąd Najwyższy

<sup>52</sup> Tak m.in. WSA w Łodzi w wyrokach: z 17.10.2019 r., II SA/Łd 568/19 czy z 18.12.2019 r., II SA/Łd 561/19, CBOSA. Podobną argumentację przyjmują zwolennicy zakończenia postępowania aktualizacyjnego innym – także kończącym sprawę w sposób formalny – postanowieniem, tj.: o stwierdzeniu uchybienia terminu do wniesienia wniosku z art. 78 ust. 2 czy postanowieniem o odmowie przywrócenia terminu do złożenia tego wniosku. Szerzej na ten temat w dalszej części opracowania.

<sup>53</sup> Pewne wątpliwości dotyczą tego, że w art. 78 ust. 2 u.g.n. ustawodawca przyjął, iż użytkownik wieczysty składa wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo uzasadniona w innej wysokości. Pojawia się więc pytanie, czy kolegium może wydać rozstrzygnięcie którym ustali, że aktualizacja jest nieuzasadniona (a więc w brzmieniu – wydawałoby się – odmiennym niż wynikające z art. 79 ust. 3 u.g.n.). Należy tu jednak zauważyć, że w istocie sprowadzałoby się to do tego, iż opłata roczna pozostawałaby na dotychczasowym poziomie. Rozbieżności te miałyby zatem charakter pozorny.

<sup>54</sup> Uchwała NSA z 25.11.2013 r., I OPS 12/13, CBOSA; postanowienie SN z 20.05.2015 r., I CSK 551/14, LEX nr 1762479. W orzecznictwie sądowno-administracyjnym wskazuje się także, że okoliczność złożenia wniosku z uchybieniem terminu nie uprawnia organu orzekającego do umorzenia postępowania w sprawie ustalenia wysokości nowej opłaty, lecz zobowiązuje do jego merytorycznego rozpoznania – tak m.in. NSA w wyrokach: z 25.03.2010 r., I OSK 789/09, CBOSA; z 17.05.2010 r., I OSK 1008/09, CBOSA, czy WSA w Olsztynie w wyrokach: z 23.04.2009 r., II SCA/OI 15/09, LEX nr 536079 i z 6.05.2009 r., II SA/OI 21/09, LEX nr 533655.

<sup>55</sup> Chociaż, co warte odnotowania, taki pogląd przedstawili J.P. Tarno i A. Wrześnińska-Nowacka. Ich zdaniem w sytuacji, gdy wypowiedzenia dokonała osoba lub organ do tego nieupoważniony, należy wydać orzeczenie o umorzeniu postępowania przed kolegium w oparciu na art. 105 § 1 k.p.a. Zob. J.P. Tarno, A. Wrześnińska-Nowacka, *Postępowanie...*, s. 109 i n.

<sup>56</sup> Zob. postanowienie SN z 12.01.2005 r., I CK 579/04, LEX nr 148168; wyrok SN z 11.05.2018 r., II CSK 440/17, LEX nr 2486815, a także wyrok WSA w Warszawie z 8.06.2018 r., I SA/Wa 67/18, LEX nr 2618050.

jednoznacznie wskazał, że zakwestionowanie jakiegokolwiek pod względem treści orzeczenia kolegium kończącego postępowanie przed tym organem, powinno odbywać się tylko w drodze wniesienia sprzeciwu do sądu cywilnego<sup>57</sup>. Pogląd ten zasługuje w mojej ocenie na pełną aprobatę.

Pojawia się jednak kolejne pytanie. Co w sytuacji, gdy samorządowe kolegium odwoławcze (wbrew ww. stanowisku SN) wyda postanowienie odmawiające przywrócenia terminu do złożenia wniosku o ustalenie, że aktualizacja jest nieuzasadniona lub uzasadniona w innej wysokości, kończąc w ten sposób formalnie postępowanie, zaś niezadowolony z takiego rozstrzygnięcia użytkownik wieczysty złoży, zamiast sprzeciwu do sądu powszechnego, skargę do sądu administracyjnego?

Przez długi czas kwestia ta wywoływała szereg wątpliwości w orzecznictwie. Ostatecznie usunęła je uchwała składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17.12.2018 r., którą przesądzono, że na postanowienie samorządowego kolegium odwoławczego o odmowie przywrócenia terminu do złożenia wniosku o ustalenie, iż aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości przysługuje skarga do sądu administracyjnego<sup>58</sup>.

Warto jednak zasygnalizować, że w powołanej uchwale NSA nie tyle zajął się kwestią dopuszczalności wydawania przez kolegia, w procedurze aktualizacyjnej, postanowienia odmawiającego przywrócenia terminu do złożenia wniosku inicjującego sprawę aktualizacji opłaty rocznej, ile wskazał na niemożliwe do pogodzenia (jak należałoby przyjąć z konstytucyjną wartością jaką jest prawo do sądu) skutki związane z pozostawieniem takiego postanowienia w obiegu prawnym bez jakiegokolwiek oceny sądowej. Zwracając uwagę na to, że rozstrzygnięcie takie jest podejmowane w szczególnego rodzaju postępowaniu administracyjnym, co wyklucza podejmowanie jakichkolwiek dalszych czynności przez organ, który je wydał, a w dalszej tego konsekwencji stanowi procesową przeszkodą do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd powszechny, NSA uznał za dopuszczalne dokonanie oceny takiego postanowienia w trybie postępowania sądowo-administracyjnego.

W ostatniej kolejności należy – w sposób ogólny – ocenić zasadność wydawania w postępowaniu przed samorządowymi kolegiami odwoławczymi rozstrzygnięć kończących w sposób formalny postępowanie, a także możliwość ich późniejszego zakwestionowania na drodze sądowo-administracyjnej. Orzecznictwo sądowo-administracyjne nie jest w tym zakresie jednolite<sup>59</sup>.

Szczególne znaczenie ma tu ocena zasadności wydawania przez kolegia postanowień w przedmiocie wniosku o przywrócenie terminu do złożenia wniosku

<sup>57</sup> I CSK 551/14, LEX nr 1762479.

<sup>58</sup> I OPS 2/18, LEX nr 2597595.

<sup>59</sup> Niektóre orzeczenia wskazują na brak generalnej kompetencji sądów administracyjnych do rozstrzygnięcia zagadnień związanych z aktualizacją opłaty rocznej. W postanowieniu z 23.12.2014 r. WSA w Gdańsku wskazał: „Postanowienie kolegium wydane dla załatwienia incydentalnej kwestii w toku rozpoznawania przedmiotowej sprawy nie jest postanowieniem wydawanym w postępowaniu administracyjnym, w rozumieniu art. 1 k.p.a., bowiem aktualizacja opłaty za użytkowanie wieczyste nie jest sprawą załatwianą w postępowaniu administracyjnym” – II SA/Gd 760/14, CBOSA; tak też NSA w wyrokach: z 3.10.1997 r., I SA 1333/97, OSP 1998/3, poz. 57 i z 12.05.2006 r., I OSK 843/05, LEX nr 23655, czy w postanowieniu z 12.02.1998 r., I SA 1712/97, LEX nr 44538, a także WSA w Krakowie w postanowieniu z 14.11.2014 r., II SA/Kr 1506/14, CBOSA, czy WSA w Łodzi w postanowieniach z: 3.09.2014 r., II SA/Łd 394/14; z 15.03.2012 r., II SA/Łd 112/12; z 8.05.2014 r., II SA/Łd 258/14, dostępne w CBOSA. Odmienne stanowisko przyjął natomiast WSA w Łodzi w wyrokach: z 17.10.2019 r., II SA/Łd 568/19, czy z 18.12.2019 r., II SA/Łd 561/19, dostępne w CBOSA.

o ustalenie, że aktualizacja jest nieuzasadniona lub uzasadniona w innej wysokości (w szczególności postanowień negatywnie rozstrzygających prośbę użytkownika wieczystego)<sup>60</sup>. Warto raz jeszcze podkreślić, że Naczelny Sąd Administracyjny w powołanej wcześniej uchwale nie przesądził samej kwestii zasadności wydawania przez kolegia tego rodzaju postanowień, a jedynie zwrócił uwagę na „praktykę” podejmowania takich rozstrzygnięć przez kolegia i negatywne konsekwencje związane z pozostawieniem ich bez oceny sądu.

Przyjęcie założenia, w myśl którego sprawy dotyczące aktualizacji opłaty rocznej nie mają charakteru sprawy administracyjnej prowadzi do wniosku, że kolegium nie jest – w zasadzie – władne do wydawania innych rozstrzygnięć (a w szczególności kończących postępowanie) niż te z art. 79 ust. 2 u.g.n.<sup>61</sup> Nie oznacza to, że powstałe w toku postępowania przed kolegium zagadnienia o charakterze incydentalnym nie powinny być ocenione. Ocena taka jest konieczna, jednak powinna zostać dokonana w orzeczeniu kończącym postępowanie i skutkować podjęciem przez kolegium – wyłącznie – jednego z przewidzianych w art. 79 ust. 3 u.g.n. rozstrzygnięć. Przyjęcie takiego rozwiązania – w przypadku większości zagadnień o charakterze procesowym pojawiających się w toku postępowania aktualizacyjnego – usuwałoby tym samym wątpliwości dotyczące tego, który sąd (administracyjny czy cywilny) byłby właściwy w tych sprawach. Istniałaby także jednolitość w tym zakresie dotycząca wszystkich tego rodzaju kwestii.

W odniesieniu do postanowienia odmawiającego przywrócenia terminu do złożenia wniosku inicjującego sprawę aktualizacyjną, uzasadnienia dla zaprezentowanego poglądu upatruje się także i w tym, że termin, o którym mowa w art. 78 ust. 2 u.g.n., jest terminem prawa materialnego, a terminy tego rodzaju przywróceniu nie ulegają<sup>62</sup>.

Co więcej, w postępowaniu przed kolegium nie stosuje się przepisów dotyczących odwołań i zażaleń. Ustawodawca wyłączył w ten sposób możliwość zakwestionowania postanowień, podejmowanych w toku rozpatrywania sprawy w drodze zwykłych środków zaskarżenia (choćby we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), a dalej także przez wniesienie skargi sądowo-administracyjnej<sup>63</sup>. Sprawa ma przecież ostatecznie trafić do sądu powszechnego, który zajmie się nią w sposób

<sup>60</sup> Na brak możliwości przywrócenia terminu do złożenia wniosku o ustalenie, że aktualizacja jest nieuzasadniona wskazuje się m.in. w następujących orzeczeniach – postanowieniach NSA: z 6.12.2013 r., I OSK 1189/12 i z 13.02.2014 r., I OSK 1725/12; postanowieniach WSA w Łodzi: z 4.06.2014 r., II SA/Łd 246/14 i z 8.05.2014 r., II SA/Łd 258/14, czy w postanowieniu WSA we Wrocławiu z 10.04.2014 r., II SA/Wr 173/14, dostępne w CBOSA. W niektórych orzeczeniach prezentowane jest jednak stanowisko odmienne, tj. o dopuszczalności przywrócenia terminu do złożenia wniosku o ustalenie, że aktualizacja jest nieuzasadniona – tak m.in. WSA w Warszawie w wyroku z 17.07.2013 r., I SA/Wa 75/13, czy WSA w Białymstoku w wyroku z 4.12.2012 r., II SA/Bk 510/12, a także NSA w wyroku z 17.05.2010 r., I OSK 1008/09, dostępne w CBOSA.

<sup>61</sup> WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 5.06.2018 r., II SAB/Go 26/18, LEX nr 2507525, przyjął, że w sytuacji stwierdzenia przez organ, iż wniosek użytkownika wieczystego został złożony z uchybieniem terminu, o którym mowa w art. 78 ust. 2 u.g.n., orzeczeniem kończącym postępowanie jest orzeczenie o oddaleniu wniosku.

<sup>62</sup> Por. G. Bieniek, Z. Marmaj, *Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. Komentarz, przepisy wykonawcze i związane*, Warszawa–Zielona Góra 1995, s. 162–163. Na materialny charakter terminu do złożenia wniosku wskazuje także SN w uchwale z 13.03.2020 r., III CZP 44/19, LEX nr 2830569. Odmienne uważają natomiast J.P. Tarno i A. Wrzesińska-Nowacka. Ich zdaniem termin ten ma charakter procesowy i jako taki przywróceniu podlega – por. J.P. Tarno, A. Wrzesińska-Nowacka, *Postępowanie...*, s. 109 i n.

<sup>63</sup> Zob. uchwała NSA z 23.01.2015 r., I OPS 12/13, CBOSA.

całościowy. Nie ma zatem uzasadnienia dla angażowania innego sądu w załatwienie poszczególnych zagadnień powstałych do tego momentu. Wątpliwości mogą tu powstać także w kontekście ewentualnego związania sądu cywilnego rozstrzygnięciem podjętym wcześniej przez sąd administracyjny. Ma to istotne znaczenie w świetle art. 80 ust. 3 u.g.n. przewidującego, że orzeczenie kolegium traci moc w razie wniesienia sprzeciwu do sądu powszechnego, nawet jeżeli sprzeciw odnosi się tylko do części orzeczenia. Złożenie sprzeciwu ma w stosunku do orzeczenia kolegium skutek anulacyjny. Orzeczenie, tracąc swój byt procesowy i materialny, nie wywiera żadnego wpływu na rozstrzygnięcie sądu cywilnego. Gdyby jednak w sprawie wydane zostało wcześniej orzeczenie przez sąd administracyjny, to sąd cywilny nie mógłby już rozstrzygnąć sprawy z jego pominięciem.

Prowadzi to do przekonania, że kolegium nie powinno wydawać rozstrzygnięć kończących w sposób formalny postępowanie aktualizacyjne.

Przeciwko takiemu stanowisku powołuje się argument związany z odpowiednim stosowaniem przepisów k.p.a., w tym tych dotyczących terminów. Uważam, że nie jest on wystarczający. Odesłanie z art. 79 ust. 7 u.g.n. dotyczy bowiem jedynie wybranych, szczególnego rodzaju zagadnień z k.p.a., a nie całej regulacji. Ma ono na celu – w moim przekonaniu – przede wszystkim zapewnienie sprawnego przebiegu etapu postępowania aktualizacyjnego, który toczy się przed kolegium. Decydujące znaczenie ma tu bowiem cywilistyczny charakter sprawy o aktualizację opłaty rocznej.

Ze wszystkich, przedstawionych wyżej względów, prezentuję stanowisko o niezasadności wydawania przez samorządowe kolegium odwoławcze w postępowaniu w sprawie aktualizacji opłaty rocznej rozstrzygnięć kończących je w sposób formalny.

## 5. WNIOSKI KOŃCOWE

Przedstawiona tu analiza ukazuje złożoność zagadnień pojawiających się w trakcie, toczącego się przed samorządowym kolegium odwoławczym, postępowania w sprawie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.

Najważniejszy wniosek, jaki z niej wypływa, sprowadza się zaś do stwierdzenia, że mimo to, iż w postępowaniu przed kolegiami odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy k.p.a., to sprawa w jakimkolwiek jej stadium nie uzyskuje charakteru sprawy administracyjnej<sup>64</sup>. Nie zmienia swojego cywilnego charakteru nawet mimo to, że w orzecznictwie sądowno-administracyjnym dopuszcza się złożenie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przed kolegium w tego rodzaju sprawach, czy skargi na postanowienie o odmowie przywrócenia terminu do złożenia wniosku o ustalenie, że aktualizacja jest nieuzasadniona lub uzasadniona w innej wysokości. Możliwość złożenia skargi do sądu administracyjnego ma tu bowiem charakter wyjątkowy, w szczególności, że uzasadnienia w tym zakresie poszukuje się bezpośrednio w przepisach konstytucyjnych. Tylko bowiem w wyżej wskazanych przypadkach opowiedzenie się za odmową zakwestionowania

<sup>64</sup> Wyroki NSA: z 7.06.2011 r., I OSK 1457/10, LEX nr 1082652 i z 11.07.2013 r., I OSK 342/12, CBOSA.

w postępowaniu sędow-administracyjnym działania (lub jego braku) organu administracji publicznej zamykałoby użytkownikowi wieczystemu drogę dochodzenia naruszonych wolności i praw przed jakimkolwiek sądem. Stanowiłoby to pogwałcenie prawa do sądu wynikającego z art. 45 ust. 1 i 77 ust. 2 Konstytucji RP i nie mogłoby zyskać usprawiedliwienia w zderzeniu z ideą demokratycznego państwa prawnego.

Ten argument, a także inne przedstawione wcześniej, prowadzą do konkluzji, że w sprawach dotyczących aktualizacji opłaty rocznej nie jest uzasadnione wydawanie przez samorządowe kolegia odwoławcze rozstrzygnięć kończących je w sposób formalny. Przyznanie zaś sądom administracyjnym kompetencji do kontroli aktów i czynności podejmowanych przez kolegium powinno mieć charakter wyjątkowy.

Zawarte w przepisach u.g.n. rozwiązanie przyznające sądom cywilnym prawo do merytorycznej oceny zasadności dokonanego wypowiedzenia dotychczasowej opłaty rocznej i ustalenia jej w nowej wysokości, stanowi – w świetle konstytucyjnej zasady prawa do sądu – wystarczającą ochronę praw jednostki w tego rodzaju sprawach.

### Summary

#### **Izabela Oleksy-Piesik, *Fulfilment of the Right to a Fair Trial in Cases of Adjusting the Annual Perpetual Usufruct Fee as Civil Law Cases***

*Proceedings relating to adjustment of annual fees for perpetual usufruct of land, which are regulated in the Act of 21 August 1997 on Property Management, have a special nature. Although they concern a civil law phenomenon, that is, perpetual usufruct of land, the power to adjudicate in cases of this kind at the first, administrative, stage of proceedings was vested with local government board of appeals, that is, public administration authorities. It is an exceptional situation in administrative law. Moreover, even at the stage carried out by local government boards of appeals, the proceedings relating to fee adjustment do not have a purely administrative character, but display a mixed, civil and administrative character. This is proven, among other things, by the fact that the right to appeal the board's decision is enjoyed not only by the perpetual usufructuary, but also the owner of the land. For these reasons, the legal construction of annual perpetual usufruct fee adjustment, as adopted in the Act on Property Management, gives rise to a number of doubts relating to its application. They appear both in the practice of local government boards of appeals and in the judgments of civil and administrative courts. The aim of the study is to show how the particularities of this procedure affect one of the fundamental rights of the individual, i.e. the right to a fair trial (before a competent court), and to determine whether the solutions provided by the law give sufficient guarantee of its fulfilment. The answers should be sought mainly in case law of administrative courts. In the author's opinion, an analysis of this case law leads to the conclusion that a case concerning adjustment of the annual fee, despite the particularities of the proceedings, remains a civil case at every stage. This in turn leads to the conclusion that it is unjustified for the local government boards of appeal to issue decisions ending the proceedings in such matters in a formal manner, i.e. decisions of a purely administrative nature.*

**Keywords:** *perpetual usufruct, adjustment of annual fee for perpetual usufruct of land, local government boards of appeals, right to a fair trial (before a competent court), public administration authorities*

## Streszczenie

### Izabela Oleksy-Piesik, *Realizacja prawa do sądu w sprawach aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jako spraw o charakterze cywilnym*

Postępowanie w sprawie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, uregulowane w przepisach ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, ma charakter szczególny. Chociaż dotyczy instytucji prawa cywilnego, jaką jest użytkowanie wieczyste nieruchomości, to kompetencję do orzekania w tego rodzaju sprawach przyznano – w pierwszej tzw. administracyjnej jego fazie – samorządowym kolegiom odwoławczym, czyli organom administracji publicznej. Jest to na gruncie prawa administracyjnego sytuacja wyjątkowa. Co więcej, nawet na etapie prowadzonym przez samorządowe kolegia odwoławcze postępowanie aktualizacyjne nie ma jednolitego, czysto administracyjnego charakteru, lecz wykazuje mieszaną, cywilno-administracyjną naturę. Świadczy o tym m.in. przyznanie prawa do złożenia sprzeciwu od orzeczenia kolegium nie tylko użytkownikowi wieczystemu, lecz także właścicielowi nieruchomości.

Z tych względów, przyjęta w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami konstrukcja prawna aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wywołuje szereg wątpliwości związanych z jej stosowaniem. Pojawiają się one zarówno w praktyce samorządowych kolegiów odwoławczych, jak i w orzecznictwie sądów cywilnych oraz administracyjnych. Celem opracowania jest ukazanie, jak specyfika tej procedury wpływa na jedno z podstawowych praw jednostki, tj. prawo do (właściwego) sądu, i czy przewidziane w ustawie rozwiązania stanowią wystarczającą gwarancję w zakresie jego realizacji. Odpowiedzi w tym zakresie należy szukać przede wszystkim w orzecznictwie sądowo-administracyjnym. Jego analiza prowadzi – w ocenie autorki – do wniosku, że sprawa dotycząca aktualizacji opłaty rocznej, mimo specyfiki samego postępowania, pozostaje na każdym jej etapie sprawą cywilną. To zaś skutkuje konkluzją, że nie jest uzasadnione wydawanie przez samorządowe kolegia odwoławcze rozstrzygnięć kończących postępowanie w tym przedmiocie w sposób formalny, a więc mających charakter *stricte administracyjny*.

**Słowa kluczowe:** użytkowanie wieczyste, aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, samorządowe kolegia odwoławcze, prawo do właściwego sądu, organy administracji publicznej

## Literatura:

1. Adamiak B., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2014.
2. Bieniek G., Marmaj Z., *Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. Komentarz, przepisy wykonawcze i związkowe*, Warszawa–Zielona Góra 1995.
3. Bończak-Kucharczyk E., Art. 79 [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2020.
4. Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
5. Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
6. Giętkowski R., *Kontrola działalności administracji publicznej* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016.
7. Hauser R., *Nieporozumienia wokół charakteru orzeczeń sądów administracyjnych* [w:] *Ratio est anima legis. Księga Jubileuszowa profesora Janusza Trzczińskiego*, Warszawa 2007.
8. Jaśkowska M., *Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości tych sądów* [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Blachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2011.

9. Miłosz M., *Sprawa administracyjna* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016.
10. Romańska M., *Wybrane zagadnienia materialne i procesowe z problematyki opłat rocznych za użytkowanie wieczyste gruntu*, Samorząd Terytorialny 2000, nr 11.
11. Sawuła R., *Postępowanie w sprawach opłaty za użytkowanie wieczyste*, Samorząd Terytorialny 1996, nr 3.
12. Starościk J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.
13. Tarno J.P., Wrześcińska-Nowacka A., *Postępowanie w sprawach opłaty za użytkowanie wieczyste*, Samorząd Terytorialny 1995, nr 7–8.
14. Wegner-Kowalska J., *Postępowanie sędowoadministracyjne – aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości – orzeczenie samorządowego kolegium odwoławczego – skarga na bezczynność. Glosa do uchwały NSA z dnia 25 listopada 2013 r., I OPS 12/13, OSP 2015, nr 5*, <https://sip.lex.pl/#/publication/386131811/wegner-kowalska-joanna-postepowanie-sadowoadministracyjne-aktualizacja-oplaty-rocznej-z-tytulu...?keyword=joanna%20wegner-kowalska%20glosa&cm=STOP>
15. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.