

Glosa do Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 listopada 2013 r., sygn. I OPS 12/13¹

W sprawie z wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości (art. 78 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami)² można wnieść skargę do sądu administracyjnego na bezczynność (przewlekłe prowadzenie postępowania) samorządowego kolegium odwoławczego³, na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 w związku z art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴ oraz w związku z art. 184 Konstytucji RP⁵.

1. Stan faktyczny

„Prezydent Miasta w [...] pismem z dnia 29 listopada 2006 r. wypowiedział A.S. wysokość dotychczasowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego 0,333 części nieruchomości zabudowanej garażem, opisanej w księdze wieczystej [...], stanowiącej działkę ewidencyjną nr [...]

¹ Publikowana w: Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (ONSA i WSA) 2014, nr 2, poz. 20.

² Tekst jedn. Dz. U. 2010 Nr 102, poz. 651 ze zm., dalej „u.g.n.”.

³ Dalej „SKO”.

⁴ Tekst jedn. Dz. U. 2012, poz. 270 ze zm., dalej „p.p.s.a.”.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

o pow. 286 m² położoną przy ul. [...], proponując jednocześnie opłatę roczną stanowiącą 3% wartości nieruchomości, w wysokości 2991,60 zł. W odpowiedzi A.S. pismem z dnia 2 stycznia 2007 r. skierowanym do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO) w [...] domagał się ustalenia, że dokonana aktualizacja przedmiotowej opłaty jest nieuzasadniona, gdyż została oparta na niewłaściwych danych zawartych w operacie szacunkowym oraz bez uwzględnienia faktu wszczęcia postępowania w sprawie o podział nieruchomości”.

Następnie A.S. w dniu 20 października 2012 r. złożył skargę na bezczynność SKO, wnosząc o zobowiązanie SKO „do doręczenia orzeczenia z dnia [...] października 2007 r. w sprawie [...]”. W uzasadnieniu skargi skarżący wskazał, że wezwał SKO do usunięcia naruszenia prawa, ale dotychczas nie doręczono mu wnioskowanego orzeczenia, a także nie został poinformowany o przyczynach rażącego naruszenia przepisów regulujących tryb postępowania administracyjnego i bezczynności organu.

W odpowiedzi na skargę SKO wniosło o jej odrzucenie, akcentując, że orzeczenia i inne czynności podejmowane przez SKO w sprawie aktualizacji opłaty rocznej nie podlegają kontroli sądoadministracyjnej. Ponadto wskazało, że w sprawie objętej skargą nie zapadło jeszcze żadne orzeczenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Warszawie postanowieniem z dnia 26 marca 2013 r., na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. odrzucił skargę A.S. na bezczynność SKO. W ocenie WSA w Warszawie „sprawa związana z podwyższeniem opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu ma charakter cywilny i akty organów administracji publicznej w tego rodzaju sprawach nie podlegają kontroli sądu administracyjnego”⁶. W uzasadnieniu wyroku podano też, że „[a]ktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego następuje w drodze wypowiedzenia zmieniającego umowę o oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste w zakresie wysokości opłaty. Odmowa przyjęcia oferty nowej wysokości opłaty rocznej, połączona ze złożeniem wniosku o ustalenie opłaty w innej wysokości, uruchamia postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym. Po rozpoznaniu takiego wniosku SKO wydaje orzeczenie w kwestii wysokości opłaty rocznej. Orzeczenie to nie jest decyzją administracyjną, władczo rozstrzygającą przez organ sprawę co do wysokości opłaty”⁷. Takiego charakteru

⁶ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 25 XI 2013 r., sygn. I OPS 12/13, ONSA i WSA 2014, nr 2, poz. 20.

⁷ Uchwała NSA z 25 XI 2013 r., sygn. I OPS 12/13.

nie nadaje orzeczeniu również stosowanie w toku postępowania odpowiednio niektórych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego⁸, bowiem stosowanie tych przepisów nie oznacza, że jest to sprawa administracyjna w rozumieniu art. 1 § 1 pkt 1 k.p.a. Ponadto zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na bezczynność organów tylko w przypadkach przewidzianych w art. 3 § 2 pkt 1–4a p.p.s.a.

Na powyższe postanowienie A.S. wniósł skargę kasacyjną. Zaskarżonemu postanowieniu skarżący zarzucił:

1. Naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 58 § 1 pkt 1 oraz art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. przez odrzucenie skargi na bezczynność SKO [...] w wyniku uznania, że bezczynność tego organu polegająca na niewydaniu w określonym przepisami k.p.a. terminie rozstrzygnięcia w sprawie związanej z podwyższeniem opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu nie podlega kognicji sądów administracyjnych, gdyż sprawa ma charakter cywilny, a więc nie jest objęta dyspozycją przepisu art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., w sytuacji gdy bezczynność SKO ma miejsce przed wydaniem orzeczenia, a więc przed ewentualnym wnioskiem o przekazanie sprawy do sądu powszechnego, i na tym etapie postępowania przed samorządowym kolegium odwoławczym stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a., zatem niewydanie w określonym terminie orzeczenia jest bezczynnością organu określoną w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., czyli inną czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą obowiązków wynikających z przepisów prawa, i jako taka objęta jest dyspozycją art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., a zatem podlega kognicji sądów administracyjnych;

2. Naruszenie art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 ust. 2 Konstytucji RP⁹ poprzez pozbawienie możliwości zaskarżenia bezczynności organu administracji publicznej, co stanowi naruszenie jego prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd¹⁰.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej skarżący podniósł, że wprawdzie sprawa związana z podwyższeniem opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu ma charakter sprawy cywilnej poddanej ocenie

⁸ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 267 ze zm.), dalej „k.p.a.”.

⁹ Na marginesie należy zwrócić uwagę, że art. 78 Konstytucji nie zawiera ustępów i brzmi: „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”.

¹⁰ Uchwała NSA z 25 XI 2013 r., sygn. I OPS 12/13.

sądów powszechnych, to jednak orzeczenia SKO nierozpoznające sprawy co do istoty, a więc inne niż wymienione w art. 79 ust. 3 u.g.n., oraz bezczynność organu nie podlegają kognicji sądów powszechnych, lecz powinny być zaskarżalne do sądu administracyjnego. Zdaniem skarżącego „takie orzeczenia SKO należy zaliczyć do aktów i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., co oznacza, że skarga na bezczynność SKO w takich sprawach, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., jest dopuszczalna. Jeżeli bezczynność kolegium w sprawach aktualizacji opłat byłaby wyłączona spod kognicji sądów administracyjnych, to strona zostałaby pozbawiona jakichkolwiek instrumentów prawnych mających na celu zmuszenie organu do wypełnienia ustawowych obowiązków. Stanowiłoby to naruszenie art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 ust. 2 Konstytucji RP, co w demokratycznym państwie prawa należy uznać za niedopuszczalne”¹¹.

W ocenie NSA rozpoznającego skargę kasacyjną powstały wątpliwości, czy w sprawie z wniosku kwestionującego prawidłowość dokonanej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości dopuszczalna jest skarga do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłość postępowania. Stąd konieczność przedstawienia tego pytania do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów.

Wątpliwości te podzielił także Rzecznik Praw Obywatelskich, przystępując do postępowania, oraz Prokurator Prokuratury Generalnej, stwierdzając, że w rozpatrywanej sprawie dopuszczalna jest skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.

Naczelny Sąd Administracyjny, przekazując sprawę do rozpoznania składowi siedmiu sędziów, stwierdził, że „rozstrzyganie spraw na skutek zgłoszenia sprzeciwu od orzeczeń [SKO] o oddaleniu wniosku, bądź o ustaleniu nowej opłaty, należy do właściwości sądów powszechnych. Rozbieżność stanowisk dotyczy natomiast tego, czy sąd administracyjny jest właściwy do rozpatrywania skarg na bezczynność [SKO] w sprawach z wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jest nieuzasadniona albo że powinna być ustalona w innej wysokości”¹².

Według jednego stanowiska czynności podejmowane przez SKO w ramach postępowania aktualizacyjnego dotyczą nie sprawy administracyjnej, lecz cywilnej, a zatem prawidłowość tych czynności może

¹¹ Uchwała NSA z 25 XI 2013 r., sygn. I OPS 12/13.

¹² Uchwała NSA z 25 XI 2013 r., sygn. I OPS 12/13.

podlegać wyłącznie ocenie sądów powszechnych. Wobec czego również beczynność organów nie podlega kognicji sądów administracyjnych. Wprowadzenie etapu poprzedzającego postępowanie przed sądem powszechnym i jego prowadzenie przez SKO nie zmienia cywilnego charakteru spraw związanych z aktualizacją opłat. Czynności podejmowane przez SKO w ramach postępowania aktualizacyjnego nie dotyczą administracyjnej sprawy z zakresu administracji publicznej. Według tego poglądu odpowiednie stosowanie w postępowaniu aktualizacyjnym prowadzonym przez SKO niektórych przepisów k.p.a. nie nadaje takim sprawom charakteru sprawy administracyjnej.

Według drugiego stanowiska, przyjmującego dopuszczalność skargi na beczynność SKO, wskazuje się, że SKO, którym „powierzono kompetencje do prowadzenia postępowania zainicjowanego wnioskiem wieczystego użytkownika, nie występują w tym przypadku jako strona lub reprezentant organu (właściciela nieruchomości) pozostającego w stosunku cywilnoprawnym łączącym go z aktualnym użytkownikiem wieczystym nieruchomości”¹³. SKO działa w roli bezstronnego organu administracji publicznej, wykonując powierzone mu ustawą obowiązki i uprawnienia, których rezultatem ma być ugoda lub orzeczenie merytoryczne wydane w sprawie¹⁴. Jeżeli SKO nie podejmuje takich działań, to jedynym instrumentem pozwalającym zwalczać beczynność tego organu jest skarga do sądu administracyjnego. Warunkiem dla wniesienia takiej skargi jest wyłącznie pozostawanie przez SKO w beczynności, bowiem w postępowaniu aktualizacyjnym prowadzonym przez ten organ stronie, zgodnie z ustawą, nie przysługują żadne inne środki prawne do zwalczania beczynności na drodze administracyjnej¹⁵.

Co istotne, NSA zwrócił też uwagę, że „w sprawach aktualizacji opłat właściwość sądów powszechnych powstaje dopiero z momentem wydania przez [SKO] orzeczenia, o jakim mowa w art. 79 ust. 3 [u.g.n.]. Dopóki organ administracji publicznej, jakim jest samorządowe kolegium odwoławcze, nie wydał w sprawie takiego orzeczenia, sprawa toczy się w trybie, do którego odpowiednie zastosowanie mają przepisy [k.p.a.]”¹⁶.

¹³ Uchwała NSA z 25 XI 2013 r., sygn. I OPS 12/13.

¹⁴ Por. wyrok WSA w Szczecinie z 8 XII 2004 r., sygn. II SAB/Sz 40/04, LEX nr 826959.

¹⁵ Por. postanowienia WSA w Poznaniu: z 13 IV 2010 r., sygn. IV SAB/Po9/10, LEX nr 675532, oraz z 12 I 2010 r., sygn. IV SAB/Po 70/09, LEX nr 646566.

¹⁶ Uchwała NSA z 25 XI 2013 r., sygn. I OPS 12/13.

2. Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego

NSA w pierwszej kolejności poddał ocenie instytucję użytkowania wieczystego oraz tryb rozstrzygania sporu o ustalenie wysokości opłaty za użytkowanie wieczyste. W ocenie NSA „rozstrzygnięcie sporu o ustalenie wysokości opłaty za użytkowanie wieczyste odbywa się w mieszanym trybie administracyjno-sądowym”¹⁷. Przedmiotowe postępowanie ma charakter dwustopniowy: sprawy na tle sporów o zasadność aktualizacji opłaty najpierw rozpatrywane są przez organy administracji, tj. SKO. Z kolei od rozstrzygnięcia SKO przysługuje sprzeciw różnoznacznym z żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego. Złożenie sprzeciwu wywołuje ten skutek, że orzeczenie traci moc, i to nawet wtedy, gdy sprzeciw odnosi się tylko do części orzeczenia SKO (art. 80 ust. 3 u.g.n.).

W literaturze stwierdza się, że taki sposób skonstruowania ochrony prawnej tworzy stan przejściowej niedopuszczalności postępowania sądowego w omawianych sprawach¹⁸. Oznacza to, że postępowanie sądowe może być wszczęte dopiero po wyczerpaniu drogi postępowania przed organem administracji. Przy czym orzeczenia SKO nie mają dla sądu waloru prejudycjalnego. Złożenie sprzeciwu ma wobec orzeczenia SKO skutek kasacyjny. W ocenie NSA „orzeczenie, tracąc swój byt procesowy i materialny, nie wywiera wpływu na rozstrzygnięcie sądu. Sąd rozstrzyga spór samodzielnie, rozpoznając sprawę od początku, tak jakby nie było w niej wcześniejszego rozstrzygnięcia”¹⁹. Należy podkreślić, że sąd nie kontroluje zasadności orzeczeń SKO ani prawidłowości prowadzonych przez te organy postępowań. Oznacza to, że w sytuacji, gdy „SKO uchylają się od wydania orzeczenia kończącego prowadzone przez te organy postępowania, uniemożliwiając tym samym przekazanie sprawy na drogę sądową celem ostatecznego rozstrzygnięcia sporu, strony umowy nie mogą poszukiwać ochrony prawnej przed sądami powszechnymi”²⁰.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 i § 3 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje

¹⁷ Uchwała NSA z 25 XI 2013 r., sygn. I OPS 12/13.

¹⁸ M. Stahl, *Zbieg drogi postępowania administracyjnego i sądowego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1979, t. XXI, s. 41 i n.; E. Łętowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. III, pod red. T. Rabskiej, J. Łętowskiego, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 68–69.

¹⁹ Uchwała NSA z 25 XI 2013 r., sygn. I OPS 12/13.

²⁰ Uchwała NSA z 25 XI 2013 r., sygn. I OPS 12/13.

między innymi orzekanie w sprawach skarg na beczynność organów lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4a p.p.s.a. W przypadku skargi na beczynność przedmiotem kontroli nie jest określony akt lub czynność organu administracji publicznej, lecz obowiązek ich wydania.

NSA, powołując się na utrwalone już orzecznictwo, wskazał, że organ administracji publicznej pozostaje w beczynności w każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., jeżeli nie dopełnił czynności określonych w art. 36 k.p.a. lub nie podjął innych działań wynikających z przepisów procesowych mających na celu usunięcie przeszkody w wydaniu decyzji. Z beczynnością mamy do czynienia między innymi wtedy, gdy organ nie podejmuje czynności, które warunkują merytoryczne rozpatrzenie sprawy²¹, zwłaszcza zaś gdy nie dokona w prawie ustalonym terminie żadnych czynności w sprawie lub gdy, chociaż prowadzi postępowanie, to jednak mimo ustawowego obowiązku nie kończy go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu ani nie podejmuje innej czynności²². Wniesienie skargi, w ocenie NSA, jest uzasadnione „nie tylko w przypadku niedotrzymania terminu zakończenia sprawy, ale także w razie odmowy podjęcia określonego działania, mimo istnienia w tym względzie ustawowego obowiązku, choćby organ mylnie sądził, że zachodzą okoliczności, które uwalniają go od obowiązku prowadzenia postępowania w konkretnej sprawie i zakończenia go wydaniem decyzji administracyjnej lub innego aktu czy czynności”²³.

Powszechnie w orzecznictwie przyjmuje się, że skarga na beczynność organu jest pochodną skargi na określone formy działania organu, czyli jest dopuszczalna tylko w takich granicach, w jakich służy skarga do sądu administracyjnego na decyzje administracyjne, określone postanowienia oraz akty i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa oraz w razie niewydania pisemnej interpretacji indywidualnej przepisów prawa podatkowego²⁴.

²¹ Wyrok NSA z 27 X 1998 r., sygn. IV SAB 18/98, LEX nr 45691.

²² Wyrok NSA z 19 II 1999 r., sygn. IV SAB 153/98, LEX nr 48688.

²³ Uchwała NSA z 25 XI 2013 r., sygn. I OPS 12/13.

²⁴ Postanowienie NSA z 4 IX 2012 r., sygn. II GSK 1324/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FAB1715F01> (dostęp: 11 IV 2014); postanowienie NSA z 17 VII 2012 r., sygn. I OSK 1620/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7BA4F6049E> (dostęp: 11 IV 2014); postanowienie NSA z 7 VII 2010 r., sygn. II GSK 737/10, LEX nr 663493 (dostęp: 11 IV 2014); a także

Jak stwierdza NSA, „[p]owyższy pogląd wywodzi się przy tym z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., wskazując, że zawarte w tym przepisie sformułowanie «w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4a» oznacza, że sąd administracyjny rozpoznaje skargi tylko na tak kwalifikowaną bezczynność organów administracji, tj. na ich niedziałanie w sytuacji, gdy łącznie spełnione są dwie przesłanki. Po pierwsze, są one zobowiązane zająć stanowisko w jednej z wyliczonych w art. 3 § 2 pkt 1–4a p.p.s.a. prawnych form działania, po drugie zaś, wyrażenie stanowiska w danej formie poddane jest kontroli sądu administracyjnego, czyli nie zachodzą wyłączenia, o których mowa w art. 5 i art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. oraz ustawach szczególnych”²⁵.

Opierając się na powyższym, NSA uznał, że istotne dla podjęcia uchwały jest ustalenie, czy orzeczenie samorządowego kolegium odwoławczego, o którym mowa w art. 79 ust. 3 u.g.n., można zaliczyć do prawnych form działania wyszczególnionych w art. 3 § 2 pkt 1–4a p.p.s.a. Dalej NSA uznał, że „[z] uwagi na przedmiot (merytoryczne rozstrzygnięcie sporu w sprawie opłat) orzeczenia te nie stanowią interpretacji podatkowych (art. 3 § 2 pkt 4a p.p.s.a.) ani postanowień określonych w art. 3 § 2 pkt 2 i 3 p.p.s.a. Tych orzeczeń nie można również zaliczyć do kategorii aktów i czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.”²⁶, albowiem orzeczenia przewidziane w art. 79 ust. 3 u.g.n. wydawane są w administracyjnej fazie postępowania aktualizacyjnego i nie dotyczą żadnych uprawnień czy obowiązków określonych bezpośrednio w przepisach prawa powszechnie obowiązującego²⁷.

NSA przedstawił też poglądy dotyczące kwalifikowania orzeczeń SKO podejmowanych w sprawach majątkowych o charakterze cywilnym. Z jednej strony w literaturze uważa się, że orzeczenia te nie kwalifikują się do uznania ich za decyzje administracyjne i że stanowią odrębny rodzaj rozstrzygnięcia, co specjalnie podkreślił ustawodawca, używając nazwy „orzeczenie”²⁸. Z drugiej jednak strony użycie konkretnej nazwy aktu przez ustawodawcę nie musi przesądzać o tym, iż nie mamy do czynienia z decyzją administracyjną o charakterze rozstrzygnięcia. Z tej

B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2007, s. 378.

²⁵ Uchwała NSA z 25 XI 2013 r., sygn. I OPS 12/13.

²⁶ Uchwała NSA z 25 XI 2013 r., sygn. I OPS 12/13.

²⁷ Uchwała NSA z 4 II 2008 r., sygn. I OPS 3/07, ONSA i WSA 2008, nr 2, poz. 21, s. 22.

²⁸ J.P. Tarno, A. Wrzesińska-Nowacka, *Postępowanie w sprawach opłaty za użytkowanie wieczyste*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 7–8, s. 109 i n.

perspektywy orzeczenie SKO może być uznane za szczególny rodzaj decyzji administracyjnej²⁹.

NSA uznał za bardziej przekonujący pierwszy z poglądów, jako przeważający w praktyce sądowej³⁰, i potwierdził, że prowadzone przez SKO spory majątkowe o charakterze cywilnym nie kończą się wydaniem decyzji administracyjnej, na którą przysługiwałaby skarga do sądu administracyjnego³¹. Ponadto powołując się na inną uchwałę, NSA uznał, iż „[f]akt, że organ administracji w sposób jednostronny kształtuje sytuację prawną indywidualnego podmiotu niepowiązanego z tym organem ani więzami zależności organizacyjnej, ani podległości służbowej, czyli użytkownika wieczystego, rozstrzygając co do istoty spór w przedmiocie opłaty, stosując przy tym część przepisów k.p.a. i ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie może przesądzać, że podejmowane w tym zakresie orzeczenie stanowi decyzję administracyjną. Rozstrzygające znaczenie w tym zakresie ma charakter sprawy oraz treść przepisów będących podstawą działania organu administracji, do którego właściwości należy załatwienie sprawy. Tylko wówczas, jeżeli z przepisów tych wynika, że wymagane jest jednostronne rozstrzygnięcie organu administracji o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawa administracyjnego dla indywidualnie określonego podmiotu i konkretnego stosunku administracyjnego, to sprawa wymaga rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej”³².

Sprawa dotycząca aktualizacji opłaty za użytkowanie wieczyste zawisła w SKO dotyczy stosunku cywilnoprawnego opartego na umowie cywilnoprawnej i nadal pozostaje w swej istocie materialnoprawną sprawą o świadczenie pieniężne o charakterze cywilnoprawnym, która jest objęta właściwością sądu powszechnego. Tym samym nie ma jakichkolwiek podstaw, by przedmiotowe orzeczenie uznać za decyzję administracyjną.

²⁹ R. Sawuła, *Postępowanie w sprawach opłaty za użytkowanie wieczyste. Kilka uwag na tle artykułu J.P. Tarno i A. Wrzesińskiej-Nowackiej, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 3, s. 38; M. Romańska, Wybrane zagadnienia materialne i procesowe z problematyki opłat rocznych za użytkowanie wieczyste gruntu, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 11, s. 12 i n.*

³⁰ Uchwała NSA z 20 V 1996 r., sygn. I OPK 10/96, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (ONSA) 1997, nr 1, poz. 8, s. 118.

³¹ Postanowienie NSA z 26 I 2012 r., sygn. I OSK 6/12, LEX nr 1120684; wyrok NSA z 23 I 2007 r., sygn. I OSK 306/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/217DB07A62> (dostęp: 11 IV 2014); wyrok NSA z 14 IV 2011 r., sygn. I OSK 367/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8BC77C84D9> (dostęp: 11 IV 2014).

³² Uchwała NSA z 28 V 2001 r., sygn. OPK 10/01, ONSA 2001, nr 4, poz. 159, s. 191.

Co istotne, „[s]koro orzeczenie SKO nie stanowi żadnego z aktów przewidzianych w art. 3 § 2 pkt 1–4a p.p.s.a. oraz z uwagi na to, że katalog spraw objętych właściwością sądów administracyjnych, w tym tych, w których może być złożona skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, ma – co do zasady – charakter zamknięty, to powyższe rozważania mogłyby dowodzić, że w razie bezczynności organu umocowanego do rozstrzygnięcia wniosku przewidzianego w art. 78 ust. 2 u.g.n. wieczystemu użytkownikowi nie przysługiwałaby także ochrona na drodze postępowania przed sądami administracyjnymi, gdyż skarga na bezczynność kolegium w takich sprawach byłaby niedopuszczalna”³³.

Użytkownik wieczysty, któremu wypowiedziano umowę użytkownika wieczystego w części dotyczącej opłaty, jaką ma uiszczać, niewątpliwie jest zainteresowany tym, aby spór w tym zakresie został rozstrzygnięty w rozsądnym terminie.

Jak podkreśla NSA, „to, iż sprawa w znaczeniu materialnym ma charakter cywilny i należy do właściwości sądów powszechnych, nie musi samo przez się wykluczać właściwości sądów administracyjnych w tego rodzaju sprawach w zakresie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania”³⁴. W uzasadnieniu uchwały z 8 listopada 1999 r. NSA, powołując się na art. 184 Konstytucji RP, stwierdził, że rozwiązania przewidujące przejście sprawy z drogi administracyjnej na drogę sądową nie oznaczają, iż w takich sprawach przysługuje tylko droga do sądu powszechnego, a skarga sądowoadministracyjna w ogóle nie jest dopuszczalna³⁵. W zasadzie oczywiste jest, iż w sprawach przekazywanych do właściwości sądów powszechnych, które w pierwszej fazie są załatwiane przez organy administracji, właściwość sądu administracyjnego jest wyłączona tylko w takim zakresie, w jakim sąd powszechny może przejąć sprawę do dalszego jej rozpoznania.

W rozumieniu NSA oznacza to, że „w ramach tej samej grupy spraw w znaczeniu materialnym przyjmuje się i dopuszcza się różnorodność dróg zaskarżenia działalności organów administracji – do sądu powszechnego lub do sądu administracyjnego”³⁶.

Podstawę kontroli działań czy zaniechań organu administracji w orzecnictwie i piśmiennictwie stanowi bowiem art. 184 Konstytucji RP.

³³ Uchwała NSA z 25 XI 2013 r., sygn. I OPS 12/13.

³⁴ Uchwała NSA z 25 XI 2013 r., sygn. I OPS 12/13.

³⁵ Uchwała NSA z 8 XI 1999 r., sygn. OPS 12/99, ONSA 2000, nr 2, poz. 47, s. 74.

³⁶ Uchwała NSA z 25 XI 2013 r., sygn. I OPS 12/13.

Z analizy tego przepisu w zw. z art. 177 Konstytucji RP wynika, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej należy do sądów administracyjnych, a nie innych sądów. Konstytucja RP sprawowanie kontroli działalności administracji publicznej zastrzega dla sądów administracyjnych, a tym samym wyłącza w tym zakresie właściwość sądów powszechnych. Sądom powszechnym można powierzać dalsze załatwianie spraw mających swój początek w postępowaniu administracyjnym, nie zaś sprawowanie kontroli działalności administracji publicznej w rozumieniu art. 184³⁷.

Sądy administracyjne z mocy art. 1 i 3 p.p.s.a. oraz art. 1 Ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych³⁸ sprawują kontrolę działalności administracji publicznej w różnych formach jej działania w celu zniesienia niezgodnych z prawem działań oraz bezczynności lub przewlekłości postępowania w różnych sprawach z zakresu administracji publicznej.

Takie stanowisko NSA wymagało także określenia zakresu pojęcia „administracja publiczna”. NSA uznał, że należy je traktować szeroko i rozpatrywać w sensie podmiotowym, a nie tylko przedmiotowym. Trzeba zatem przyjąć, iż sprawa dotyczy administracji publicznej, jeżeli pochodzi od organu znajdującego się w strukturze administracji i brak jest innych procedur gwarantujących skuteczną ochronę prawnych interesów³⁹.

SKO jako organy administracji publicznej w postępowaniu dotyczącym aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste stosują odpowiednio przepisy k.p.a. o wyłączeniu pracownika oraz organu, o załatwianiu spraw, doręczeniach, wezwaniach, terminach i postępowaniu, z wyjątkiem przepisów dotyczących odwołań i zażaleń. W postępowaniu tym stosuje się również przepisy o opłatach i kosztach (art. 79 ust. 7 u.g.n.). Nie może więc ulegać wątpliwości, że SKO, jako organy administracji publicznej uprawnione do prowadzenia spraw z zakresu administracji publicznej i innych spraw powierzonych im w ustawach szczególnych, muszą w omawianych sprawach prowadzić postępowanie aktualizacyjne z zachowaniem terminów przewidzianych w k.p.a.,

³⁷ R. Hauser, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, pod red. J. Stelmasiaka, J. Niczyporuka, S. Fundowicza, Lublin 2003, s. 143.

³⁸ Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.

³⁹ Zob. uchwała Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 27 IX 1994 r., sygn. W 10/03, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1994, cz. II, poz. 204–206, s. 257.

a zatem – jeżeli nie dojdzie między stronami do ugody – wydać orzeczenie kończące to postępowanie niezwłocznie, nie później niż w terminach wynikających z art. 35 § 2 i 3 k.p.a.

NSA uznał, że „[s]koro użytkownikowi wieczystemu – o czym była już mowa – nie przysługuje w tym zakresie żadna ochrona przed sądem powszechnym, gdyż sąd ten nie ma jakichkolwiek instrumentów prawnych do zwalczania ani bezczynności, ani przewlekłego prowadzenia postępowania przed kolegium, to wnioskodawca powinien mieć taką ochronę przed sądem administracyjnym. Bezczynność samorządowych kolegiów odwoławczych, w sposób oczywisty, ogranicza stronie możliwość realizacji zagwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawa do sądu, a odmowa udzielenia ochrony sądowej w postaci skargi na bezczynność wnoszonej do sądu administracyjnego – z powołaniem się na zamknięty katalog spraw przewidzianych w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. – prawo to praktycznie by wykluczyła”⁴⁰.

Zapewnienie stronom skutecznej ochrony przed wadliwymi zachowaniami administracji publicznej⁴¹ przesądza o konieczności objęcia kontrolą sądownoadministracyjną spraw związanych z bezczynnością SKO w sprawach z wniosków dotyczących aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Są to sprawy prowadzone przez organy administracji publicznej i z zakresu administracji publicznej. NSA podkreślił także, że „w drodze skargi na bezczynność [SKO] wieczysty użytkownik będzie mógł zwalczać nie tylko bezczynność organu polegającą na niewydaniu orzeczenia, o którym mowa w art. 79 ust. 2 u.g.n., na skutek niepodjęcia jakichkolwiek działań w sprawie przedmiotowego wniosku, ale też pośrednio doprowadzić do kontroli postanowień [SKO] tamujących wydanie merytorycznego orzeczenia kończącego przedśądową fazę postępowania aktualizacyjnego”⁴². W postępowaniu prowadzonym przez kolegium nie stosuje się przepisów dotyczących odwołań i zażaleń, co wskazuje na zamiar wyłączenia takich postanowień z możliwości ich odrębnego kwestionowania nie tylko w drodze zwykłych środków zaskarżenia przysługujących stronie w postępowaniu przed organem, ale także przez wniesienie na nie skargi sądownoadministracyjnej. Zatem tylko w drodze skargi na bezczynność kolegium (przewlekłe prowadzenie postępowania) wnioskodawca

⁴⁰ Uchwała NSA z 25 XI 2013 r., sygn. I OPS 12/13.

⁴¹ B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, w: *Polski model sądownictwa...*, s. 16.

⁴² Uchwała NSA z 25 XI 2013 r., sygn. I OPS 12/13.

będzie mógł doprowadzić do zbadania przyczyn niewydania przez organ orzeczenia rozstrzygającego zawisły przed nim spór dotyczący aktualizacji opłaty.

3. Zakres kognicji sądów administracyjnych w sprawach dotyczących aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości

Jak wspomniano wyżej, zakres sądowej kontroli administracji wyznacza treść przepisów art. 1 i 3 p.p.s.a. Nie zawsze jednak w sposób niebudzący wątpliwości można zakwalifikować działania administracji publicznej jako podlegające kontroli sądownoadministracyjnej. Administracja publiczna w sprawach nietypowych, niezwiązanych bezpośrednio z administrowaniem, działa nie tylko w formach władczych. Coraz częściej posługuje się takimi formami, które nie mieszczą się w klasycznych podziałach prawnych form działania. Nie ulega wątpliwości, że nowe zadania wymuszają niejednokrotnie stosowanie nowych form działania, a te z kolei nakładają obowiązek ich realizacji w postępowaniach, które odbiegają od postępowania regulowanego przepisami k.p.a., bądź znacznie postępowanie to modyfikują.

Spór co do poddania kontroli sądownoadministracyjnej działalności SKO w sprawach aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości toczy się od wielu lat. I tak, NSA uchwałą z 20 maja 1996 r. odmówił udzielenia odpowiedzi na pytanie prawne zadane w związku z toczącym się postępowaniem w sprawie podwyższenia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego ze względu na to, że w tego rodzaju sprawach niedopuszczalne jest wnoszenie skargi do sądu administracyjnego⁴³. Z kolei w postanowieniu z 3 października 1997 r. NSA stwierdził, że „sprawa sporu co do podwyższenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jest sprawą o charakterze cywilnoprawnym, a zatem wszelkie akty właściwych organów w tego rodzaju sprawach są wyłączone z kognicji NSA”⁴⁴.

Stąd komentowaną uchwałę należy uznać za znaczącą. Oczywiście jest, że o tym, czy sprawa wymaga rozstrzygnięcia stosunku

⁴³ Uchwała NSA z 20 V 1996 r., sygn. OPK 10/96, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9C-0C8EABA8> (dostęp: 10 IV 2014).

⁴⁴ Postanowienie NSA z 3 X 1997 r., sygn. I SA 1333/97, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A517720A9D> (dostęp: 10 IV 2014).

administracyjnego czy cywilnoprawnego, decydują przepisy prawa materialnego kształtujące taki stosunek prawny. Nie może jednak być tak, że na skutek wprowadzania nieznanych dotychczas rozwiązań prawnych i ich niejednoznaczności wymykają się one spod jakiejkolwiek kontroli. Wykładnia prokonstytucyjna dopuszczająca możliwość ochrony praw na drodze sądowej, jaką zastosował NSA w komentowanej wyżej uchwale, jest jak najbardziej uzasadniona. Z uchwały tej wynika dopuszczalność wniesienia skargi na bezczynność organu w sprawach dotyczących aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości. Pojawia się jednak pytanie, czy tylko tego rodzaju sprawy mogą być poddane kontroli sądoadministracyjnej.

Warto przypomnieć, że w myśl art. 78 ust. 1 u.g.n. właściwy organ zamierzający zaktualizować opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej powinien wypowiedzieć na piśmie wysokość dotychczasowej opłaty do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego, przesyłając równocześnie ofertę przyjęcia jej nowej wysokości. Z kolei użytkownik wieczysty może, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wypowiedzenia, złożyć do SKO właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości.

SKO zgodnie z art. 79 ust. 3 u.g.n. powinno dążyć do polubownego załatwienia sprawy w drodze ugody, a jeżeli do ugody nie dojdzie, powinno wydać orzeczenie o oddaleniu wniosku lub o ustaleniu nowej wysokości opłaty. Orzeczenia te nie są decyzjami administracyjnymi w rozumieniu k.p.a. i nie przysługuje od nich odwołanie. Od orzeczenia SKO właściwy organ lub użytkownik wieczysty mogą wnieść sprzeciw w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia. Wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości.

Do postępowania przed SKO stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. 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.

Wskazanie przez ustawodawcę w sposób dokładny rozdziałów i działu (postępowanie) tego kodeksu, które mają odpowiednie zastosowanie w omawianym postępowaniu przed kolegium, prowadzi do wniosku, że przepisy te stanowią listę zamkniętą. Ten tok myślowy potwierdza także szczególna regulacja zawarta w art. 78 ust. 1 u.g.n. in fine, w której

ustawodawca zaznaczył, by do doręczenia wypowiedzenia stosowano (wprost) przepisy k.p.a. W postępowaniu tym nie stosuje się więc odpowiednio całego k.p.a., ale jedynie wybrane przez ustawodawcę unormowania zawarte w tym kodeksie⁴⁵. Trudno jest zatem w tej sytuacji mówić o trybie administracyjnym (przepis art. 79 ust. 7 u.g.n. nie wymienia na przykład przepisów rozdziału 2 kodeksu – zasady ogólne). Lepsze wydaje się więc określenie omawianego postępowania mianem postępowania szczególnego⁴⁶.

Jak słusznie stwierdził NSA, SKO jako organy administracji publicznej uprawnione są do prowadzenia spraw z zakresu administracji publicznej oraz innych powierzonych im w ustawach szczególnych. Charakter prawny sprawy nie zwalania organów administracji ze stosowania przepisów k.p.a. w takim zakresie, w jakim zobowiązuje je ustawa.

W literaturze wskazuje się, że skoro „do postępowania przed [SKO] stosuje się odpowiednio przepisy [k.p.a.], to rozstrzygnięcia tego organu wydane na podstawie tych przepisów podlegają kontroli sądu administracyjnego”⁴⁷. Nie jest to pogląd jednolicie przyjmowany w orzecznictwie. W ocenie WSA w Poznaniu „z treści art. 80 u.g.n. wynika w sposób jednoznaczny, iż reguluje on sposób zaskarżenia wszelkich orzeczeń samorządowego kolegium odwoławczego zapadłych w tego rodzaju sprawach i brak jest jakichkolwiek przesłanek dla przyjęcia, by określony w tym przepisie przez ustawodawcę tryb zaskarżenia orzeczeń kolegium odnosił się jedynie do orzeczeń rozstrzygających sprawę co do istoty. W szczególności w art. 80 ust. 1 [u.g.n.] brak jest wskazania, by przewidziany w nim sprzeciw służył jedynie od orzeczenia kolegium wskazanego w art. 79 ust. 3 tej samej ustawy, co przy założeniu racjonalności prawodawcy jednoznacznie wskazuje, iż nie miał on zamiaru wprowadzać tego rodzaju ograniczenia”⁴⁸. Odmienne stanowisko, optujące za skierowaniem do rozpoznania przez sądy powszechne spraw, w których SKO wydało

⁴⁵ Wyrok WSA w Krakowie z 24 I 2014 r., sygn. II SA/Kr 1393/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4F3A3225B7> (dostęp: 11 IV 2014).

⁴⁶ Wyrok NSA z 11 VII 2013 r., sygn. I OSK 342/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/351D25B82> (dostęp: 11 IV 2014).

⁴⁷ E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 79 ustawy o gospodarce nieruchomościami, stan prawny na 28 lutego 2013 r.*, <http://lex.amu.edu.pl.lexwintranecie.bu-169.bu.amu.edu.pl> (dostęp: 7 IV 2014).

⁴⁸ Postanowienie WSA w Poznaniu z 10 XI 2011 r., sygn. II SA/Po 947/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F9B66F4D01> (dostęp: 10 IV 2014). Podobnie NSA w postanowieniu z 7 VI 2011 r., sygn. I OSK 1413/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DC2EE6A003> (dostęp: 10 IV 2014).

orzeczenia tylko co do meritum, wyraża NSA na przykład w wyrokach: z 17 maja 2010 r.⁴⁹, z 8 czerwca 2011 r.⁵⁰, a także z 11 lipca 2007 r.⁵¹

Komentowana uchwała skłania do stawiania pytań, czy NSA uznaje za uzasadnione poddanie kontroli sądowoadministracyjnej jedynie bezczynności SKO⁵², czy też zakres tej kontroli rozszerza na inne akty i czynności podejmowane w toku postępowania.

Jeśli chodzi o umorzenie postępowania przed SKO, to organy stosowały często taką praktykę, gdy uznawały, że spór przed SKO nie dotyczy aktualizacji opłaty lub jej stawki, lecz jedynie jej ustalenia⁵³. NSA w wyroku z 8 czerwca 2011 r., nie zgadzając się z takim rozwiązaniem, stwierdził, iż „[j]eżeli właściwy organ wypowiada na piśmie dotychczasową opłatę za użytkowanie wieczyste, to wniosek złożony przez użytkownika wieczystego w trybie art. 78 ust. 2 u.g.n. uruchamia postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym. Ponieważ spory na gruncie opłat za użytkowanie wieczyste są sporami cywilnoprawnymi, zaś postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym jest koniecznym elementem otwierającym drogę do ewentualnego przeniesienia sporu przed sąd powszechny, to okoliczność, że w ocenie SKO spór nie dotyczy podwyższenia opłaty, lecz jej ustalenia, nie upoważnia go do uznania postępowania za bezprzedmiotowe i umorzenia postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. Wprawdzie przepis art. 79 ust. 7 u.g.n. stanowi o odpowiednim stosowaniu niektórych przepisów k.p.a., jednakże nie oznacza to, że sprawa w jakimś momencie uzyskuje charakter sprawy administracyjnej. Cały czas jest sprawą cywilną, której źródło stanowi spór co do wysokości opłaty za użytkowanie wieczyste. Dlatego też nie można uznać, aby spór cywilnoprawny stał się bezprzedmiotowy tylko z tego względu, że w ocenie SKO w sprawie chodzi o ustalenie opłaty za użytkowanie wieczyste, a nie jej aktualizację”⁵⁴. Obecna praktyka

⁴⁹ Wyrok NSA z 17 V 2010 r., sygn. I OSK 1008/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CDA26B9CB2> (dostęp: 10 IV 2014).

⁵⁰ Wyrok NSA z 8 VI 2011 r., sygn. I OSK 1541/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/486857F6A4> (dostęp: 10 IV 2014).

⁵¹ Wyrok NSA z 11 VII 2007 r., sygn. I OSK 1142/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3DB792DFBD> (dostęp: 10 IV 2014).

⁵² W sprawach dotyczących bezczynności zob. wyrok WSA w Łodzi z 4 III 2014 r., sygn. II SAB/ Łd 149/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0AB79D02C6> (dostęp: 10 IV 2014). Warunkiem wniesienia skargi jest wezwanie organu do usunięcia naruszenia prawa.

⁵³ Np. sprawa przed SKO w Poznaniu z 18 XI 2009 r., nr SKO-UW-42/47/09 – materiały własne.

⁵⁴ Wyrok NSA z 8 VI 2011 r., sygn. I OSK 1570/10, LEX nr 1082661.

potwierdza, iż SKO może umorzyć postępowanie jedynie wówczas, gdy bezprzedmiotowość postępowania wiąże się z brakiem któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego⁵⁵.

W literaturze podnoszono, iż „odpowiednie stosowanie w postępowaniu w sprawach dotyczących opłat z tytułu użytkowania wieczystego wyraźnie wskazanych przepisów k.p.a. będzie skutkowało tym, że pojawią się przypadki, w których kolegium, nie kończąc merytorycznie postępowania, będzie wydawało orzeczenia, które co do zasady można poddać kontroli sądowoadministracyjnej, gdyby uznano, że zapadają w sprawach, o jakich mowa w art. 1 pkt 1 k.p.a.”⁵⁶.

Chodzi tu w szczególności o „postanowienie o odmowie przywrócenia terminu (art. 59 § 1 k.p.a.), postanowienie o odmowie udostępnienia akt, sporządzania z nich odpisów lub wydania uwierzytelnionych odpisów (art. 74 § 2 k.p.a.), postanowienie o ukaraniu grzywną (art. 88 § 2 k.p.a.), postanowienie o odmowie zwolnienia od kary grzywny (art. 88 § 2 k.p.a.), postanowienie o ukaraniu grzywną podczas rozprawy (art. 96 k.p.a.), postanowienie w sprawie zawieszenia postępowania (art. 101 § 3 k.p.a.), postanowienie w sprawie sprostowania i wyjaśnienia wątpliwości orzeczenia (art. 113 § 1 k.p.a.), postanowienie w sprawie zwrotu wniosku wieczystego użytkownika (art. 261 § 4 k.p.a.)”⁵⁷.

Nie wszystkie z wymienionych wyżej spraw były przedmiotem skargi do WSA. W sprawach dotyczących odmowy przywrócenia terminu sądy administracyjne obecnie w znacznej większości uznają, że na postanowienie SKO o odmowie przywrócenia terminu do złożenia wniosku o ustalenie zasadności aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, jako postanowienie kończące postępowanie w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a., służy skarga do sądu administracyjnego⁵⁸.

⁵⁵ Wyrok WSA w Szczecinie z 13 II 2014 r., sygn. II SA/Sz 1080/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/73D491C671> (dostęp: 10 IV 2014); wyrok WSA w Szczecinie z 5 II 2014 r., sygn. II SA/Sz 1079/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0F6407F43C> (dostęp: 10 IV 2014); wyrok WSA w Poznaniu z 3 VII 2013 r., sygn. II SA/ Po 17/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/64BB9CD124> (dostęp: 10 IV 2014).

⁵⁶ M. Szewczyk, *Problemy interpretacyjne regulacji dotyczącej aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste*, „Casus” 1997, nr 4, s. 15–16.

⁵⁷ A. Korzeniowska, *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Zakamycze 2002, s. 249–250.

⁵⁸ Np.: wyrok NSA z 11 VII 2007 r., sygn. I OSK 1141/06, LEX nr 299413; wyrok NSA z 17 V 2010 r., sygn. I OSK 1008/09, LEX nr 594826; wyrok NSA z 12 VI 2008 r., sygn. I OSK 876/07, LEX nr 413615; wyrok NSA z 21 VII 2011 r., sygn. I OSK 876/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/ADA831E93E> (dostęp: 10 IV 2014); wyrok WSA w Warszawie z 2 II 2014 r., sygn. I SA/Wa 1446/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/79EC28D39C> (dostęp: 10 IV 2014).

Z kolei postanowienie SKO o przywróceniu terminu jest niezaskarżalne⁵⁹. WSA w Szczecinie uznaje także za niedopuszczalną skargę na postanowienie WSA w przedmiocie odmowy wyłączenia członków kolegium⁶⁰, co jest zgodne z art. 141 § 1 k.p.a., który stanowi, że na wydane w toku postępowania postanowienia służy stronie zażalenie, gdy kodeks tak stanowi. Nie ulega wątpliwości, iż żaden z przepisów k.p.a. nie przewiduje możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie wydane w trybie art. 24 § 1 k.p.a. Nie przewiduje takiej możliwości także art. 3 § 2 p.p.s.a.

W sprawach dotyczących zawieszenia postępowania przed SKO sądy administracyjne stoją na stanowisku, że na postanowienia odmawiające zawieszenia postępowania w sprawie dotyczącej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nie przysługuje skarga do WSA. Jest ona możliwa jedynie na te postanowienia, na które służy zażalenie (wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy), rozstrzygające sprawę co do istoty oraz kończące postępowanie⁶¹.

WSA w Lublinie w postanowieniu z 1 września 2009 r. przyjął, że postanowienie SKO o zawieszeniu postępowania w sprawie dotyczącej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej jest niezaskarżalne do sądu administracyjnego, gdyż w świetle art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. skarga do tego sądu służy nie na wszystkie postanowienia, ale jedynie na te, na które służy zażalenie, rozstrzygające sprawę co do istoty oraz kończące postępowania. Postanowienie o zawieszeniu postępowania w przedmiocie aktualizacji opłaty z tytułu wieczystego użytkowania nie kończy tego postępowania ani nie rozstrzyga go co do istoty. Tym samym niedopuszczalna jest również skarga na bezczynność organu na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.

Należy rozważyć, czy w kontekście komentowanej uchwały postanowienia SKO podejmowane w sprawie zawieszenia postępowania albo odmowy podjęcia zawieszzonego postępowania nie powinny być poddane kontroli sądowoadministracyjnej. Faktem jest, że NSA z jednej strony wyraźnie przyjął w komentowanej uchwale, iż skarga na bezczynność organu nie musi być pochodną określonej formy działania organu

⁵⁹ Postanowienie WSA we Wrocławiu z 16 XII 2013 r., sygn. II SA/Wr 732/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/621E1D4AF1> (dostęp: 10 IV 2014).

⁶⁰ Postanowienie WSA w Szczecinie z 24 I 2014 r., sygn. II SA/Sz 30/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DEEE8BC10A> (dostęp: 10 IV 2014).

⁶¹ Postanowienie WSA w Szczecinie z 4 XII 2009 r., sygn. II SA/Sz 1266/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8B632439C2> (dostęp: 10 IV 2014).

administracji, z drugiej zaś – że tylko w drodze skargi na bezczynność SKO wnioskodawca będzie mógł doprowadzić do zbadania przyczyn niewydania przez organ orzeczenia rozstrzygającego zawisły przed nim spór dotyczący aktualizacji opłaty. Stwierdził zatem, że dopuszczalność zaskarżenia orzeczeń SKO w sprawach aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste ma charakter wyjątkowy. Potwierdzeniem tego stanowiska może być postanowienie NSA z 6 grudnia 2013 r., w którym przyjęto, iż wniesienie skargi na postanowienie SKO o zwrocie wniosku dotyczącego aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego opisanej wyżej nieruchomości, ze względu na uchybienie przez użytkownika wieczystego terminowi, o którym mowa w art. 78 ust. 2 u.g.n., winno skutkować jej odrzuceniem – jako niedopuszczalnej (art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.)⁶².

Na marginesie warto dodać, że nadanie przez SKO orzeczeniu lub ugodzie klauzuli wykonalności (art. 79 ust. 9 u.g.n.) nie następuje w drodze rozstrzygnięć wskazanych w art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a., nie może też być uznane za akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), skoro stanowi element sprawy cywilnej⁶³.

Natomiast odnośnie do możliwości wszczynania i prowadzenia postępowań nadzwyczajnych w stosunku do orzeczenia wydanego przez SKO w związku z wnioskiem złożonym – na zasadzie art. 78 ust. 2 u.g.n. – stanowisko NSA sprowadza się do poglądu, że nie jest dopuszczalne prowadzenie postępowania w trybie nadzwyczajnym w stosunku do rozstrzygnięcia SKO wydanego w związku z art. 78 ust. 2 u.g.n.⁶⁴ Użytkownik wieczysty może bowiem zażądać od właściwego organu na podstawie art. 81 ust. 1 u.g.n. dokonania aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, jeżeli wartość nieruchomości uległa zmianie, a właściwy organ nie podjął aktualizacji opłaty. W razie odmowy użytkownik wieczysty może skierować sprawę do SKO⁶⁵.

⁶² Postanowienie NSA z 6 XII 2013 r., sygn. I OSK 1189/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/08112408F8> (dostęp: 10 IV 2014).

⁶³ Wyrok NSA z 2 VIII 2012 r., sygn. I OSK 808/12, LEX nr 1333116.

⁶⁴ Postanowienie NSA z 26 I 2012 r., sygn. I OSK 6/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/295147801C> (dostęp: 10 IV 2014); wyrok NSA z 13 IV 2011 r., sygn. I OSK 367/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8BC77C84D9> (dostęp: 10 IV 2014); wyrok NSA z 12 V 2006 r., sygn. I OSK 843/05, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/647E5831F6> (dostęp: 10 IV 2014).

⁶⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 2 II 2006 r., sygn. I SA/Wa 847/05, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/98AE78B921> (dostęp: 10 IV 2014).

Przeniesienie sporu do rozstrzygnięcia przez sąd powszechny na skutek wniesienia sprzeciwu nie rozwiązuje jednak wszystkich problemów związanych z wyłączeniem spod kontroli części działalności SKO podejmowanych w sprawach dotyczących aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości.

Anna Trela