

**Postanowienie z dnia 24 kwietnia 1997 r.
III KKO 3/97**

Organem właściwym do rozpoznania zażalenia na postanowienie samorządowego kolegium odwoławczego o zwrocie podania-wniosku o ustalenie opłaty za użytkowanie wieczyste (art. 43a ust. 2 oraz art. 43b ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, jednolity tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.), w związku z nieuiszczeniem przez wnioskodawcę należności z tytułu opłaty skarbowej, jest samorządowe kolegium odwoławcze.

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Andrzej Wasilewski (sprawozdawca), przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości Tadeusz Szóstakowski, przedstawiciel Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Jadwiga Biedrzycka.

Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym, po rozpoznaniu w dniu 24 kwietnia 1996 r. na posiedzeniu jawnym sprawy z wniosku Stefana N. o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego o właściwość między Samorządowym Kolegium Odwoławczym w W., a Sądem Rejonowym dla W.M. w sprawie o rozpoznanie "sprzeciwu" od postanowienia Samorządowego Kolegium.

p o s t a n o w i ł:

s t w i e r d z i ć, że organem właściwym do rozpoznania zażalenia na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego o zwrocie podania w związku z nieuiszczeniem przez stronę należności z tytułu opłaty skarbowej jest Samorządowe Kolegium Odwoławcze.

U z a s a d n i e n i e

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. postanowieniem z dnia 11 marca 1996 r. [...], wydanym na podstawie art. 43b zdanie drugie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) oraz art. 261 § 2 KPA, zwróciło wniosek strony - Stefana N. [...] w sprawie nieuzasadnionego podwyższenia przez Urząd Gminy W.-U. opłaty za użytkowanie wieczyste działki położonej przy ul. B. do kwoty 73 zł za 1 m², a to ze względu na nieuiszczenie w wyznaczonym terminie opłaty skarbowej. W postanowieniu tym pomieszczono pouczenie informujące, że: Azgodnie z art. 43e ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (...) strona niezadowolona z niniejszego orzeczenia może wnieść od niego sprzeciw w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia. Wniesienie sprzeciwu do Samorządowego Kolegium Odwoławczego jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości@. Postanowienie to zostało doręczone stronie w dniu 26 kwietnia 1996

r. Pismem z dnia 29 kwietnia 1996 r. strona złożyła sprzeciw od tego postanowienia za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. do Sądu Rejonowego dla W.M.

Sąd Rejonowy dla W.M. na posiedzeniu niejawnym w dniu 10 maja 1996 r. [...], odrzucił sprzeciw strony traktując go jako zażalenie wniesione przez stronę do Kolegium Odwoławczego w trybie art. 261 § 3 KPA. Równocześnie w uzasadnieniu swego postanowienia Sąd Rejonowy wyraził pogląd, że przewidziane w art. 43e ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości prawo żądania skierowania sprawy do sądu przysługuje od orzeczeń merytorycznych (tzn. rozstrzygających co do istoty sprawy) wydanych na podstawie art. 43a i art. 43c tej ustawy, a znamion takich nie posiada orzeczenie Kolegium w niniejszej sprawie, od którego wniesiono sprzeciw. Z tej przyczyny, na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 KPC, Sąd Rejonowy wydał postanowienie o odrzuceniu sprzeciwu.

W konsekwencji strona, powołując się na postanowienie Sądu Rejonowego, pismem z dnia 31 maja 1996 r. zwróciła się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego o załatwienie jej Asprzeciwu@ z dnia 29 kwietnia 1996 r., traktując go jako Azażalenie@ złożone w trybie art. 261 § 3 KPA. W odpowiedzi, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. w piśmie z dnia 12 listopada 1996 r. wyjaśniło, że nadal podtrzymuje stanowisko, iż wobec złożenia przez stronę Asprzeciwu@ od postanowienia Kolegium z dnia 11 marca 1996 r. i stosownie do zawartego w nim pouczenia o przysługującym środku odwoławczym, w sprawie niniejszej właściwy jest sąd powszechny (na podstawie art. 43e ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce i wywłaszczaniu nieruchomości). Ponadto, zdaniem Kolegium, przepisy powołanej ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości nie różnicują orzeczeń Kolegium na merytoryczne i formalne, jak to sugeruje Sąd Rejonowy, przepis art. 43c ustawy wyraźnie stanowi, że: Ado postępowania przed Kolegium stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (...) o postępowaniu, z wyjątkiem odwołań i zażaleń, oraz przepisy o opłatach i kosztach postępowania@.

Wobec zaistniałej sytuacji, która posiada znamiona prawne negatywnego sporu kompetencyjnego o właściwość między organem administracji państwowej (publicznej) a sądem powszechnym, strona korzystając z uprawnienia określonego art. 192 § 1 pkt 2 KPA, pismem z dnia 14 marca 1997 r. wystąpiła z wnioskiem do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o rozpatrzenie powstałego sporu. W odpowiedzi na wniosek, Samorządowe Kolegium Odwoławcze pismem z dnia 24 kwietnia 1997 r. przedstawiło dodatkowe wyjaśnienia w sprawie, stojąc nadal na stanowisku, że w wypadku podjęcia w tego typu sprawach jakichkolwiek czynności przez samorządowe kolegium odwoławcze, kolegium powinno wydawać orzeczenie, od którego stronie powinien przysługiwać sprzeciw i w jego następstwie sprawa powinna być rozpatrywana przez sąd powszechny.

Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym zważyło, co następuje:

Zasady i tryb ustalania oraz aktualizacji wysokości opłat za użytkowanie wieczyste lub zarząd gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy określają przepisy art. 33 - art. 43g ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.).

Wedle tych przepisów, w wypadku, gdy rejonowy organ administracji ogólnej w odniesieniu do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub zarząd gminy w odniesieniu do gruntów stanowiących własność gminy zamierza podwyższyć opłatę za użytkowanie wieczyste, powinien wypowiedzieć wysokość opłaty, która dotychczas obowiązuje strony i równocześnie przedstawić ofertę przyjęcia nowej wysokości opłaty za użytkowanie wieczyste. Wówczas użytkownikowi wieczystemu przysługuje prawo złożenia do właściwego samorządowego kolegium odwoławczego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia mu wypowiedzenia, wniosku o ustalenie, że podwyższenie opłaty jest nieuzasadnione albo jest uzasadnione w mniejszej wysokości (art. 43a ust. 1 i ust. 2 ustawy). Rozpatrując sprawę, kolegium powinno dążyć do polubownego zakończenia sporu, a w razie braku ugody, kolegium wydaje orzeczenie (art. 43c ust. 2 ustawy). Od orzeczenia kolegium nie przysługuje środek odwoławczy (art. 43c ust. 5 ustawy). Strona może natomiast wnieść sprzeciw w terminie 14 dni od dnia doręczenia tego orzeczenia, przy czym wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy do właściwego sądu powszechnego (art. 43e ust. 1 ustawy). Jeżeli jednak sprzeciw nie dotyczy całego orzeczenia kolegium, ale jedynie kosztów postępowania, wówczas sąd rozstrzyga sprawę na posiedzeniu niejawnym w drodze postanowienia (art. 43e ust. 3 ustawy). Przyjęta regulacja ustawowa zakłada więc, że żądanie przekazania sprawy do rozpoznania przez właściwy sąd powszechny jest możliwe dopiero po załatwieniu sprawy i wydaniu orzeczenia kończącego postępowanie przed kolegium.

Art. 43c ust. 4 ustawy stanowi, że do postępowania przed samorządowym kolegium odwoławczym w sprawach dotyczących wniosków o ustalenie opłaty za użytkowanie wieczyste stosuje się odpowiednio (czyli z uwzględnieniem szczególnego charakteru tego postępowania) przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego: o wyłączeniu pracownika oraz organu; o załatwianiu spraw, doręczaniu, wezwaniach, terminach; o postępowaniu, z wyjątkiem odwołań i zażaleń; oraz przepisy o opłatach i kosztach postępowania. W kontekście rozstrzyganego sporu kompetencyjnego należy mieć na uwadze to, że z mocy wyraźnego przepisu ustawy, wniosek o ustalenie opłaty za użytkowanie wieczyste podlega opłacie skarbowej (art. 43b zdanie drugie ustawy w związku z przepisami ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej, Dz. U. Nr 4, poz. 23 ze zm.). Oznacza to, że w postępowaniu przed kolegium w tego typu sprawach należy odpowiednio stosować także: przepisy art. 35 - art. 38 w związku z art. 63 i art. 64 KPA (jako przepisy dotyczące załatwiania spraw) oraz przepisy art. 261 - art. 267 KPA (jako przepisy o opłatach i kosztach postępowania w postępowaniu przed samorządowym kolegium odwoławczym), w obu wypadkach w związku z dyspozycją art. 43c ust. 4 ustawy.

Przepis art. 63 § 2 KPA określa ogólne i podstawowe zarazem wymagania prawne jakim musi czynić zadość podanie - wniosek o ustalenie opłaty za użytkowanie wieczyste, na podstawie którego organ administracji publicznej, czyli w danym wypadku samorządowe kolegium odwoławcze, wszczyna postępowanie. Jeżeli podanie nie czyni zadość tego typu wymaganiom prawnym, kolegium powinno wezwać wioskodawcę do usunięcia braków w terminie siedmiu dni i równocześnie powinno pouczyć go, że nieusunięcie wskazanych braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania (art. 61 § 2 KPA), czyli że w danym wypadku postępowanie w sprawie nie zostanie wszczęte, a w konsekwencji także nie może dojść do rozpoznania sprawy i jej załatwienia bądź w drodze ugody, bądź też poprzez wydanie orzeczenia.

Wymagania prawne ustalone przepisami szczególnymi, o których mowa w art. 63 § 2 KPA, obejmują także obowiązek w zakresie opłaty skarbowej, o którym mowa w art. 43b zdanie drugie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Przy czym, w tym wypadku przepis art. 261 KPA reguluje w sposób szczególny zasady i tryb postępowania organu w sytuacji, gdy strona - wnioskodawca nie wywiąże się z ciążącego na nim obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej. Wówczas, organ administracji publicznej - samorządowe kolegium odwoławcze - ma obowiązek wyznaczenia składającemu wniosek o ustalenie opłaty za użytkowanie wieczyste terminu (nie krótszego jednak niż siedem dni i nie dłuższego niż czternaście dni) do wniesienia opłaty skarbowej (art. 261 § 1 KPA). Jeżeli w wyznaczonym terminie opłata skarbowa nie zostanie uiszczona, kolegium obowiązane jest wydać postanowienie o zwrocie wniosku bez jego rozpoznania (art. 261 § 2 KPA). Na postanowienie to służy wnioskodawcy zażalenie; w tym wypadku przyjmie ono odpowiednio formę wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w zakresie obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej, który powinien zostać załatwiony przez kolegium (art. 261 § 3 w związku z art. 144 oraz art. 127 § 4 KPA). Następnie dopuszczalna jest w tym wypadku także skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Argument, jakoby dyspozycja art. 43c ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (chodzi w szczególności o słowa: ADo postępowania przed kolegium stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego [...] o postępowaniu, z wyjątkiem odwołań i zażaleń [...] @) a *limine* wyłączała możliwość stosowania w tym postępowaniu przed kolegium przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego o zażaleniach, jest nietrafny. Wyłączenie, o którym tutaj mowa, dotyczy jedynie dopuszczalności stosowania środków odwoławczych z KPA w toku toczącego się przed kolegium postępowania Aw sprawie@, ponieważ wnioskodawcy służy w tym wypadku szczególny środek prawny w formie sprzeciwu (art. 43c ust. 4 i ust. 5 w związku z art. 43e ustawy). Nie dotyczy to jednak sytuacji, gdy z przyczyn formalnych nie może dojść do wszczęcia postępowania Aw sprawie@, której dotyczy wniosek. Wówczas od postanowienia kolegium w kwestii zwrotu wniosku, a więc w kwestii odmowy wszczęcia postępowania w sprawie z racji stwierdzonego braku formalnego wniosku (tzn. nie uiszczenia opłaty skarbowej), wnioskodawcy przysługuje środek prawny - zażalenie, o którym mowa w art. 261 § 3 KPA, skoro w art. 43c ust. 4 *in fine* ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości jest mowa o obowiązku odpowiedniego stosowania przed kolegium (w danym wypadku na etapie czynności poprzedzających formalne wszczęcie postępowania Aw sprawie@) przepisów o opłatach i kosztach postępowania.

Wynika stąd, że w sytuacji, gdy wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie o ustalenie opłaty za użytkowanie posiada brak formalny polegający na nieuiszczeniu wymaganej opłaty skarbowej, kolegium jest zobowiązane odmówić wszczęcia postępowania w sprawie, wydając stosowne postanowienie, na które wnioskodawcy służy zażalenie. Ten szczególny tryb postępowania nakazany jest wyraźnymi przepisami ustawy (art. 43c ust. 4 *in fine* ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w związku z art. 261 KPA). W danym wypadku nie jest prawnie dopuszczalne wydanie przez kolegium orzeczenia i tym samym nie jest możliwe złożenie sprzeciwu celem przekazania sprawy do sądu powszechnego, bowiem w sprawie,

której dotyczy wniosek, formalnie nie doszło do wszczęcia postępowania. Z przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości jednoznacznie wynika, że: po pierwsze - rozstrzygnięcie w sprawie wniosku o ustalenie opłaty za użytkowanie powinno być podjęte (w formie ugody lub orzeczenia) dopiero po przeprowadzeniu stosownego postępowania (art. 43c ust. 1 i ust. 2 ustawy); a po wtóre - sprzeciw przysługuje wyłącznie od orzeczenia kolegium, ma wobec tego orzeczenia skutek kasacyjny, a złożenie sprzeciwu jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy do rozpoznania przez sąd powszechny (art. 43e ust. 1 i ust. 2 ustawy).

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym na podstawie art. 190 i art. 194 KPA postanowiło jak w sentencji.

=====