



PK VIII TK 13.2021

SK 1/21

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną H P., wnoszącej o stwierdzenie, że art. 199 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 1575 ze zm.) w związku z art. 78 ust. 2-4, art. 79 i art. 80 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 1990 ze zm.) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 199 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 1575 ze zm.) w związku z art. 78 ust. 2 oraz art. 80 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r., poz. 1990 ze zm.) jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**

2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

H P. (dalej: Skarżąca) wniosła o zbadanie zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej art. 199 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 1575 ze zm.; dalej: k.p.c. lub Kodeks postępowania cywilnego) w związku z art. 78 ust. 2-4, art. 79 i art. 80 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 1990 ze zm.; dalej: u.g.n. lub ustawa o gospodarce nieruchomościami).

Skarga konstytucyjna wniesiona została na tle następującego stanu faktycznego.

Pismem z listopada 2009 r. Skarżąca zwróciła się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W (dalej: SKO) z wnioskiem o ustalenie, że dokonana przez aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej położonej w W przy ul. nr jest uzasadniona w innej wysokości.

Orzeczeniem z września 2010 r. SKO, działając na podstawie art. 78 ust. 1 i art. 79 ust. 3 u.g.n., ustaliło opłatę za użytkowanie wieczyste wymienionego gruntu w wysokości obowiązującej do 31 grudnia 2009 r.

Sprzeciw od tego orzeczenia wniósł Prezydent W W związku z tym, zgodnie z art. 80 ust. 2 u.g.n., orzeczenie SKO z września 2010 r. utraciło moc, a wniosek Skarżącej zastąpił pozew w sprawie, którą

zarejestrowano w Sądzie Rejonowym dla _____ w W _____ pod sygn. _____.

Zarządzeniem z _____ kwietnia 2011 r. przewodniczący w Sądzie Rejonowym dla _____ w W _____ I Wydział Cywilny wezwał Skarżącą do uzupełnienia braków formalnych pozwu. Wobec nieuzupełnienia w wyznaczonym terminie tych braków, zarządzeniem z _____ czerwca 2011 r., wydanym na podstawie art. 130 § 2 k.p.c., pozew zwrócono.

Po uprawomocnieniu się zarządzenia o zwrocie pozwu Skarżąca uzupełniła braki formalne pismem z _____ lipca 2011 r. i sprawę wpisano w sądzie pod nowym numerem.

Postanowieniem Sądu Rejonowego dla _____ w W _____ z _____ lipca 2017 r., sygn. _____, odrzucono pozew Skarżącej. Sąd stwierdził, że sprawy nie można rozpoznać w procesie cywilnym, gdyż pozew wniesiony w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami został prawomocnie zwrócony. Po wpisaniu natomiast sprawy pod nowym numerem stała się ona postępowaniem zainicjowanym nowym pozwem, który wniesiono z pominięciem procedury z art. 78-80 u.g.n., przewidującej złożenie w pierwszej kolejności wniosku do samorządowego kolegium odwoławczego o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej jest uzasadniona w innej wysokości. Z tego powodu sąd uznał, że w rozpatrywanym przypadku droga sądowa jest niedopuszczalna.

Postanowieniem z _____ listopada 2017 r., sygn. _____, Sąd Okręgowy w W _____ oddalił zażalenie Skarżącej na postanowienie o odrzuceniu pozwu. Sąd nie podzielił stanowiska Skarżącej, zgodnie z którym mimo zwrotu pozwu możliwe było jego ponowne wniesienie z pominięciem etapu administracyjnego przed samorządowym kolegium odwoławczym.

Skarżąca stwierdza, że pozew został odrzucony, gdyż nie złożono go w ramach procedury przewidzianej w art. 78 ust. 2-4, art. 79 i art. 80 u.g.n. Procedura ta jest jednak – w ocenie Skarżącej – niekonstytucyjna.

Skarżąca wskazuje, że, w przypadku wniesienia przez właściciela nieruchomości sprzeciwu od korzystnego dla użytkownika wieczystego orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego, złożony w sprawie wniosek zastępuje pozew. Wniosek taki nie spełnia jednak wymogów formalnych przewidzianych dla pozwu. Mimo zatem uzyskania przez użytkownika wieczystego korzystnego rozstrzygnięcia na jednym etapie postępowania, musi on dopełnić określonych wymogów formalnych, żeby uzyskać możliwość utrzymania tego rozstrzygnięcia na kolejnym etapie postępowania. Stwarza to dodatkową, nieuzasadnioną sposobność popełnienia przez użytkownika wieczystego błędu. Takie ukształtowanie procedury – zdaniem Skarżącej – ogranicza dostęp użytkownika wieczystego do sądu i jest niekonstytucyjne.

Skarżąca podnosi dodatkowo, że nawet gdyby uznać, iż procedura kwestionowania aktualizacji opłaty rocznej jest zgodna z Konstytucją, to prawo do sądu zostało naruszone przez niekonstytucyjną interpretację art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 78 ust. 2-4, art. 79 i art. 80 u.g.n., tj. przez odrzucenie pozwu z powołaniem się na niedopuszczalność drogi sądowej. Z uwagi na niejednoznaczne w tym zakresie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami sprawa powinna zostać dopuszczona do rozpoznania ze względu na dyrektywę wynikającą z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Skarżąca podkreśla, że wniesienie sprzeciwu, o którym mowa w art. 80 ust. 1 u.g.n., przenosi spór do sądu powszechnego. Od tego momentu sposób postępowania jest normowany wyłącznie przepisami Kodeksu postępowania cywilnego. W sprawie nie wystąpiła żadna z postaci niedopuszczalności drogi sądowej, o której mowa w art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. Z brzmienia art. 80 ust. 1 zd. 2 i art. 80 ust. 2 zd. 2 u.g.n. nie można wyciągać wniosku, że w razie zwrotu pozwu nie może on zostać złożony ponownie.

W ocenie Skarżącej, konkluzja sądów obydwu instancji – wobec braku przepisu wprost zabraniającego ponownego złożenia pozwu – stanowi swoiste domniemanie niedopuszczalności drogi sądowej. W konsekwencji spreczna

z art. 45 Konstytucji jest interpretacja zamykająca drogę do merytorycznego rozpoznania sprawy w sytuacji, kiedy przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie zabraniają wprost ponownego złożenia pozwu.

Postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 31 października 2018 r., sygn. Ts 35/18, odmówiono nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Po rozpoznaniu zażalenia Skarżącej na powyższe rozstrzygnięcie Trybunał Konstytucyjny – postanowieniem z 19 stycznia 2021 r. – postanowił nadać skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

- art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.:

„Sąd odrzuci pozew:

1) jeżeli droga sądowa jest niedopuszczalna;”;

- art. 78 ust. 2-4 u.g.n.:

„2. Użytkownik wieczysty może, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wypowiedzenia, złożyć do samorządowego kolegium odwoławczego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości, zwanego dalej «kolegium», wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości. Wniosek składa się za pośrednictwem właściwego organu.

3. Wniosek, o którym mowa w ust. 2, składa się przeciwko właścicielowi nieruchomości. Ciężar dowodu, że istnieją przesłanki aktualizacji opłaty rocznej, spoczywa na właściwym organie.

4. Złożenie wniosku, o którym mowa w ust. 2, nie zwalnia z obowiązku wnoszenia opłat rocznych w dotychczasowej wysokości. W przypadku niezłożenia wniosku obowiązuje nowa wysokość opłaty rocznej zaoferowana w wypowiedzeniu. Przepis art. 79 ust. 5 stosuje się odpowiednio.”;

- art. 79 u.g.n.:

„1. Wniosek do kolegium składa się w formie pisemnej w dwóch egzemplarzach.

2. W przypadku zaistnienia przesłanek określonych w art. 89 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego kolegium wyznacza niezwłocznie termin rozprawy.

3. Kolegium powinno dążyć do polubownego załatwienia sprawy w drodze ugody. Jeżeli do ugody nie doszło, kolegium wydaje orzeczenie o oddaleniu wniosku lub o ustaleniu nowej wysokości opłaty. Od orzeczenia kolegium odwołanie nie przysługuje.

4. W przypadku oddalenia wniosku obowiązuje wysokość opłaty zaoferowana zgodnie z art. 78 ust. 1. Przepis ust. 5 stosuje się odpowiednio.

5. Ustalona na skutek prawomocnego orzeczenia kolegium lub w wyniku zawarcia ugody nowa wysokość opłaty rocznej obowiązuje, począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym wypowiedziano wysokość dotychczasowej opłaty.

6. Kolegium przyznaje w orzeczeniu, na wniosek właściwego organu, zwrot kosztów postępowania od użytkownika wieczystego, jeżeli oddaliło w orzeczeniu wniosek, o którym mowa w ust. 1. Jeżeli kolegium w orzeczeniu uznało wniosek za zasadny, przyznaje, na wniosek użytkownika wieczystego, zwrot kosztów od właściwego organu.

7. 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.

8. Przepisy ust. 4 i 5 stosuje się odpowiednio, jeżeli sprawę rozstrzygnięto prawomocnym wyrokiem sądu lub zawarto ugodę sądową, w następstwie wniesienia sprzeciwu.

9. Orzeczenie lub ugoda, której kolegium nadało klauzulę wykonalności, podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej.”;

- art. 80 u.g.n.:

„1. Od orzeczenia kolegium 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.

2. Kolegium przekazuje właściwemu sądowi akta sprawy wraz ze sprzeciwem. Wniosek, o którym mowa w art. 78 ust. 2, zastępuje pozew.

3. W razie wniesienia sprzeciwu w terminie, orzeczenie traci moc, nawet gdy sprzeciw odnosi się tylko do części orzeczenia.

4. Jeżeli sprzeciw dotyczy wyłącznie kosztów postępowania, przepisu ust. 3 nie stosuje się, a właściwy sąd rozstrzyga o kosztach postępowania postanowieniem na posiedzeniu niejawnym.”.

Sformułowany w analizowanej skardze problem konstytucyjny sprowadza się do tezy, że brak możliwości wniesienia – z pominięciem etapu postępowania przed samorządowym kolegium odwoławczym (dalej też: kolegium) – bezpośrednio do sądu kolejnego wniosku, o którym mowa w art. 78 ust. 2 u.g.n., zastępującego pozew, w sytuacji gdy pierwszy taki wniosek został przez sąd zwrócony na podstawie art. 130 § 2 k.p.c. – stanowi naruszenie prawa do sądu.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny przedstawionego przez Skarżącą zarzutu konieczne jest ustalenie przedmiotu kontroli.

Skarżąca przedmiotem zaskarżenia uczyniła art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 78 ust. 2-4, art. 79 i art. 80 u.g.n. Kwestionowane artykuły ustawy o gospodarce nieruchomościami składają się z kilkunastu jednostek redakcyjnych dotyczących m.in. złożenia wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej jest

nieuzasadniona, oraz regulujących procedurę postępowania przed samorządowym kolegium odwoławczym, łącznie z kwestią wniesienia sprzeciwu od orzeczenia tego organu i przekazania sprawy do sądu powszechnego.

W realiach analizowanej sprawy materia dotycząca zamknięcia drogi sądowej – stanowiąca istotę przedstawionego przez Skarżącą problemu konstytucyjnego – zawarta jest w art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 78 ust. 2 oraz art. 80 ust. 1 i 2 u.g.n. Tylko te przepisy są zatem przedmiotem zaskarżenia.

W odniesieniu do pozostałych przepisów zaskarżonych w skardze konstytucyjnej postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Skarżąca sformułowała w skardze konstytucyjnej alternatywny zarzut dotyczący niekonstytucyjnej interpretacji zaskarżonych przepisów przez sądy rozpoznające Jej sprawę.

Zarzut ten nie dotyczy treści kwestionowanych przepisów, lecz ich zastosowania w indywidualnej sprawie, która to materia pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Na okoliczność powyższą zwrócił również uwagę Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 31 października 2018 r., sygn. Ts 35/18.

W postanowieniu z 19 stycznia 2021 r. Trybunał Konstytucyjny nie odniósł się do powyższej kwestii. Stwierdził jedynie, że – rozpoznając zażalenie Skarżącej – uznał za zasadny zarzut odnoszący się do formułowania ocen merytorycznych co do istoty sprawy na etapie wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej oraz zarzut dotyczący oparcia zaskarżonego postanowienia na nietrafnym ustaleniu, iż skarga nie zawiera wskazania, które konstytucyjne prawo zostało naruszone.

Dlatego także w odniesieniu do alternatywnego zarzutu analizowanej skargi postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Merytoryczną ocenę kwestionowanego uregulowania należy poprzedzić stwierdzeniem, że pewne wątpliwości może budzić spełnienie przez analizowaną skargę wymogów formalnych określonych w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Skarżąca, przedstawiając uzasadnienie naruszenia przez zaskarżone przepisy art. 45 ust. 1 Konstytucji, ogranicza się w zasadzie do twierdzenia, że ukształtowanie w ustawie o gospodarce nieruchomościami procedury kwestionowania aktualizacji opłaty rocznej „ogranicza dostęp użytkownika wieczystego do sądu i jest niekonstytucyjne” (skarga konstytucyjna, s. 5).

Tak lakoniczne odniesienie się do wzorca kontroli może zostać potraktowane jako brak dowodów na poparcie zarzutu i stanowić podstawę do umorzenia postępowania.

Dopuszczalne wydaje się jednak przyjęcie korzystnej dla Skarżącej oceny przedstawionego uzasadnienia skargi konstytucyjnej i uznanie, że wyjaśniono w nim, na czym polega niezgodność kwestionowanych przepisów ze wskazanym wzorcem kontroli.

Zaskarżone przepisy funkcjonują w następującym otoczeniu normatywnym.

Zgodnie z art. 71 ust. 1 u.g.n., za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty roczne. Wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, co do zasady, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie (art. 77 ust. 1 u.g.n.).

Aktualizacji opłaty rocznej dokonuje właściwy organ, wypowiadając w formie pisemnej wysokość dotychczasowej opłaty (art. 78 ust. 1 u.g.n.). Do

doręczenia wypowiedzenia stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735; dalej: Kodeks postępowania administracyjnego).

Użytkownik wieczysty – co należy przypomnieć – może, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wypowiedzenia, złożyć do samorządowego kolegium odwoławczego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości (art. 78 ust. 2 u.g.n.).

Kolegium wydaje orzeczenie o oddaleniu wniosku lub o ustaleniu nowej wysokości opłaty. Od orzeczenia kolegium odwołanie nie przysługuje (zob. – cytowany wcześniej art. 79 ust. 3 u.g.n.).

Od orzeczenia kolegium 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. Złożony w trybie art. 78 ust. 2 u.g.n. wniosek zastępuje wówczas pozew (art. 80 ust. 1 i 2 u.g.n.).

W razie wniesienia sprzeciwu w terminie, orzeczenie kolegium traci moc (art. 80 ust. 3 u.g.n.).

Powołane wyżej przepisy określają m.in. sposób wnoszenia pozwu o ustalenie zasadności podwyższenia rocznej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej. Opłata ta ma charakter cywilnoprawny i stanowi swoisty rodzaj ekwiwalentu za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste. Tryb ustalania i aktualizacji takiej opłaty został uregulowany w ustawie o gospodarce nieruchomościami, która przewiduje dwustopniową procedurę rozstrzygania sporów w tej materii. Procedura tam ma mieszany charakter. W pierwszym etapie – administracyjny, a w drugim – sądowy (zob. wydane w sprawie Skarżącej postanowienie Sądu Rejonowego dla
w W z lipca 2017 r., sygn.).

Przypomnieć należy, że – zgodnie z 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. Wydanie przez kolegium orzeczenia kończy administracyjny etap postępowania w sprawie aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste.

Postępowanie kwestionujące aktualizację opłaty rocznej jest typowym sporem cywilnoprawnym dotyczącym należności pieniężnej o charakterze cywilnym. W sporze tym faza postępowania przed samorządowym kolegium odwoławczym ma charakter polubownego postępowania przedsądowego; kolegium pełni funkcję swoistego arbitrażu. W wypadku niezakończenia przed kolegium sprawy w sposób polubowny (nie dochodzi do zawarcia ugody, która ma charakter cywilny) powstaje możliwość swoistego skasowania skutków tego postępowania (przez wniesienie sprzeciwu przez właściciela bądź użytkownika wieczystego) oraz przejścia do fazy sądowej kontroli tego stosunku prawnego, dokonywanej przez sąd powszechny (zob. – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 maja 2008 r., sygn. SK 49/04, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 55 i powołane tam poglądy doktryny).

Sprzeciw od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego, rozstrzygającego spory o wysokość opłaty za użytkowanie wieczyste, nie jest środkiem odwoławczym, lecz żądaniem przekazania sprawy na drogę procesu cywilnego. Wniesienie sprzeciwu w terminie wywołuje dwojakiego rodzaju skutki prawne. Skutek materialnoprawny polega na utracie mocy wiążącej przez orzeczenie kolegium, nawet wówczas, gdy sprzeciw był zgłoszony tylko co do części orzeczenia. Skutkiem procesowym jest natomiast przeniesienie sprawy do sądu powszechnego, właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości

(zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2006 r., sygn. P 35/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 167 i powołane tam poglądy doktryny).

Utrata mocy orzeczenia kolegium oznacza, iż sąd rozpatruje sprawę od początku. Nie będzie zatem dopuszczalne swoiste „kontrolowanie” przez sąd powszechny postępowania zakończonego orzeczeniem kolegium; nie będzie możliwe wydanie przez sąd orzeczenia „utrzymującego w mocy orzeczenie kolegium”. Konsekwencją założonej konstrukcji (swoistego przedsądowego postępowania przed samorządowym kolegium odwoławczym) jest zatem przyjęcie w art. 80 ust. 2 u.g.n., że wniosek użytkownika wieczystego skierowany do kolegium zastępuje pozew, gdyż w jego treści winny się znaleźć: argumentacja kwestionująca zachowania organu reprezentującego właściciela nieruchomości oraz żądanie ochrony prawnej dla użytkownika wieczystego. Funkcje sprzeciwu (przysługującego obu stronom takiego stosunku prawnego) w tym kontekście mają charakter formalny (uruchomienie drogi sądowej oraz derogacja orzeczenia kolegium). Dlatego też nawet korzystne dla użytkownika wieczystego orzeczenie nie ma mocy, a spór pozostaje nierozstrzygnięty. W takiej sytuacji „w obrocie” pozostaje wniosek użytkownika wieczystego, który staje się sformalizowanym żądaniem pełniącym funkcję pozwu (zob. wyrok z 6 maja 2008 r., sygn. SK 49/04, *op. cit.*).

Po wniesieniu sprzeciwu pierwotny wniosek składany przez użytkownika wieczystego do kolegium jest więc, jak każdy pozew, poddawany w pierwszej kolejności kontroli formalnej. Skoro pozew stanowi pierwotny wniosek, niezależnie od tego, która ze stron wniosła sprzeciw od orzeczenia kolegium, opłata sądowa od pozwu powinna być zawsze uiszczona przez użytkownika wieczystego. Nawet, jeżeli orzeczenie kolegium było korzystne dla użytkownika wieczystego, w przypadku wniesienia sprzeciwu przez właściciela, to użytkownik wieczysty powinien być wezwany przez sąd do uzupełnienia braków formalnych, w tym do uiszczenia opłaty sądowej od pozwu (zob. komentarz do art. 80 u.g.n., teza 3, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, J. Jaworski, A.

Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Warszawa 2020, Wydawnictwo C. H. Beck, System Informacji Prawnej Legalis).

W art. 199 k.p.c. wyszczególniono przyczyny odrzucenia pozwu. Jedną z nich jest niedopuszczalność drogi sądowej (§ 1 pkt 1). Instytucja odrzucenia pozwu zamyka powodowi możliwość przedstawienia sądowi powszechnemu swojego roszczenia w celu uzyskania ochrony sądowej.

Ogólnie rzecz ujmując, niedopuszczalność drogi sądowej może mieć charakter trwały, gdy dana sprawa nie jest sprawą cywilną, lub czasowy. Czasowa niedopuszczalność drogi sądowej zachodzi wówczas, gdy istnieje przepis szczególny uzależniający wniesienie pozwu do sądu powszechnego od podjęcia pewnych czynności bądź wyczerpania określonego trybu o charakterze reklamacyjnym, mediacyjnym bądź administracyjnym. W doktrynie wyrażany jest pogląd, że podjęcie tych czynności bądź wyczerpanie określonego trybu stanowią przesłankę merytoryczną żądania, której brak prowadzi do oddalenia powództwa. Zmiana okoliczności sprawy spowodowana podjęciem wymaganych czynności bądź wyczerpaniem szczególnego trybu otwiera powodowi ponownie drogę do merytorycznego rozpoznania sprawy (zob. M. Manowska, komentarz do art. 199 k.p.c., teza 3, 4, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Art. 1-477*, red. M. Manowska, wydanie IV, System Informacji Prawnej Lex).

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności:

- po pierwsze – prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);
- po drugie – prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- po trzecie – prawo do orzeczenia sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd, w rozsądnym terminie;

– po czwarte – prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. wyrok z 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 12/20, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 2 i powołane tam wyroki Trybunału).

Skarżąca formułuje zarzut naruszenia przez uregulowaną w zaskarżonych przepisach procedurę pierwszego z wymienionych elementów, tj. prawa dostępu do sądu.

Zarzut ten nie jest zasadny z następujących powodów.

Procedura weryfikacji prawidłowości aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego obejmuje – jak wyżej przedstawiono – dwa etapy postępowania. Pierwszy – przed samorządowym kolegium odwoławczym – regulowany przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, i drugi – przed sądem powszechnym – regulowany przepisami Kodeksu postępowania cywilnego.

Ten drugi etap inicjowany jest wniesieniem sprzeciwu od orzeczenia kolegium. Przekazanie sprawy do sądu powszechnego rodzi po stronie użytkownika wieczystego obowiązek dopełnienia formalności, jakie wiążą się z wniesieniem pozwu. Mieści się w nich m.in. wskazanie wartości przedmiotu sporu, od którego uzależniona jest właściwość rzeczowa sądu, oraz uiszczenie opłaty od pozwu.

Na poziomie konstytucyjnym nie uregulowano bezpośrednio zagadnienia liczby organów prowadzących postępowanie mające na celu rozstrzygnięcie sprawy i nie zakazuje się w sposób generalny ani rozdzielania czynności podejmowanych w celu rozpatrzenia sprawy między różne organy władzy publicznej, ani różnicowania zasad postępowania dla poszczególnych organów. Z perspektywy konstytucyjnej istotne jest, aby ostateczne i wiążące rozstrzygnięcie sprawy należało do sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości. Beneficjent konstytucyjnego prawa do sądu musi mieć zagwarantowaną proceduralną możliwość przekazania sprawy do właściwego, niezależnego,

bezstronnego i niezawisłego sądu. Postępowanie sądowe w tym ujęciu może stanowić „kontynuację” postępowania toczącego się przed urzędnikiem sądowym (lub innym organem), w tym sensie, że sąd rozpozna merytorycznie „sprawę” i rozstrzygnie o prawach, które wcześniej stały się przedmiotem rozstrzygnięcia konkretnego urzędnika (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33).

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 13 marca 1996 r., sygn. K. 11/95 (OTK ZU nr 2/1996, poz. 9), stwierdził, że powierzenie samorządowym kolegiom odwoławczym prawa do rozstrzygania – w postępowaniu przedsądowym sporów o ustalenie wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nie narusza przepisów konstytucyjnych.

W świetle powyższych poglądów uzależnienie możliwości rozstrzygnięcia przez sąd zastępującego pozew wniosku od rozpoznania takiego wniosku i wydania orzeczenia przez kolegium nie stanowi zamknięcia drogi do sądu.

Nie pozbawia również prawa do sądu nałożenie na użytkownika wieczystego obowiązku takiego uzupełnienia złożonego w trybie art. 78 ust. 2 u.g.n. wniosku, aby spełniał on wymogi formalne stawiane dla pozwu w sprawie cywilnej.

Składając taki wniosek do samorządowego kolegium odwoławczego, użytkownik wieczysty powinien mieć świadomość, że procedura jego rozstrzygnięcia obejmuje również – w przypadku wniesienia sprzeciwu – etap postępowania sądowego, z którym wiąże się konieczność uzupełnienia braków formalnych wniosku zastępującego pozew. Uchybienie obowiązkowi uzupełnienia braków formalnych pozwu wiąże się natomiast z jego zwrotem przez sąd.

Skarżąca chciałaby, aby – w przypadku zwrotu pozwu na podstawie art. 130 § 2 k.p.c. – możliwe było rozpoznanie sprawy przez sąd w oparciu o kolejny wniosek kierowany bezpośrednio do tego organu, bez ponownego inicjowania przez wnioskodawcę etapu postępowania przed kolegium.

Skarżąca traci przy tym z pola widzenia fakt, iż, zgodnie z tym przepisem, zwrócone pismo nie wywołuje żadnych skutków, jakie ustawa wiąże z wniesieniem pisma procesowego do sądu.

Po wniesieniu sprzeciwu przez Prezydenta W od orzeczenia SKO z września 2010 r., orzeczenie to utraciło moc. Uchybienie obowiązkowi uzupełnienia braków formalnych pozwu uniemożliwiło rozpoczęcie procesu przed sądem powszechnym i prawomocny zwrot pozwu zakończył postępowanie.

Czynność uzupełnienia braków formalnych nie ulega przywróceniu. Dlatego ich uzupełnienie przez Skarżącą z uchybieniem zakreślonego przez sąd terminowi zostało potraktowane jako wniesienie nowego pozwu z pominięciem etapu postępowania przed kolegium. Pozew ten w zaistniałym stanie faktycznym był w istocie bezprzedmiotowy, gdyż w obrocie prawnym – w następstwie skutecznego wniesienia sprzeciwu przez Prezydenta W – nie było już orzeczenia SKO z września 2010 r.

W takim stanie faktycznym powstała sytuacja czasowej niedopuszczalności drogi sądowej. Sytuacja ta mogła ulec zmianie na skutek aktywności użytkownika wieczystego. Podjęcie bowiem wymaganych czynności, w tym złożenie wniosku w trybie art. 77 ust. 3 u.g.n. o dokonanie kolejnej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, i wyczerpanie uregulowanego w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami szczególnego trybu dotyczącego tej aktualizacji, ponownie otwierałoby Skarżącej drogę do merytorycznego rozpoznania sprawy przez sąd.

Brak rozpoznania przez sąd wniosku Skarżącej był natomiast wynikiem niedochowania przez Nią procedury związanej z uzupełnieniem braków formalnych pozwu, a nie niekonstytucyjnym pozbawieniem prawa do sądu przez zaskarżone przepisy.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Herda
Zastępca Prokuratora Generalnego