

LUCYNA STANISZEWSKA

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

<https://orcid.org/0000-0003-3457-0901>e-mail: lucyna.staniszevska@amu.edu.plPROCESOWE POGRANICZA – MODEL KONTROLI
SPRAW ZWIĄZANYCH Z AKTUALIZACJĄ OPŁATY
ROCZNEJ Z TYTUŁU UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO

1. WSTĘP

Instytucja użytkowania wieczystego od lat zajmuje szczególne miejsce w polskim systemie prawa rzeczowego. Jej hybrydowy charakter – sytuując ją pomiędzy własnością a ograniczonym prawem rzeczowym – znajduje odzwierciedlenie nie tylko w konstrukcji materialnoprawnej, lecz także w mechanizmach kontroli prawidłowości ustalania i aktualizacji opłat rocznych. Spory dotyczące opłat z tytułu użytkowania wieczystego oscylują na styku dwóch porządków procesowych: administracyjnego i cywilnego. Ten dwutorowy model kontroli stanowi klasyczne „pogranicze procesowe”, rodzące zarówno korzyści systemowe, jak i istotne problemy praktyczne. Postępowanie w sprawie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej zostało uregulowane w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami¹. Jego szczególny charakter ujawnia się przede wszystkim w kontekście pojęcia sprawy administracyjnej, gdyż mimo że przedmiotem postępowania jest stosunek o naturze cywilnoprawnej, ustawodawca

¹ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2026 r. poz. 399); dalej: u.g.n.

zakwalifikował je – co najmniej w pierwszej fazie – do kognicji organów administracji publicznej, powierzając rozstrzyganie samorządowym kolegiom odwoławczym. Prowadzi to do sytuacji wyjątkowej, polegającej na administracyjnoprawnym prowadzeniu sporu, który nie odpowiada klasycznemu ujęciu sprawy administracyjnej jako władczego rozstrzygnięcia w sferze publicznoprawnej o prawach lub obowiązkach jednostki.

W literaturze przedmiotu na temat zagadnienia charakteru spraw aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wypowiedział się trafnie Mirosław Wincenciak, wskazując, że użytkowanie wieczyste od 5 grudnia 1990 r. jest instytucją prawa cywilnego. Opłaty roczne mają charakter cywilnoprawny, a spory na ich tle są sporami cywilnymi dotyczącymi należności pieniężnej². Rzadko natomiast pojawia się wątek hybrydowego modelu ich rozpoznawania. Analizy mają najczęściej charakter fragmentaryczny i koncentrują się albo na aspektach materialnoprawnych użytkowania wieczystego, albo na zagadnieniach proceduralnych rozpatrywanych incydentalnie, bez pogłębionej refleksji nad statusem tych spraw jako spraw administracyjnych lub cywilnych.

Na tym tle na szczególną uwagę zasługuje artykuł Izabeli Oleksy-Piesik *Realizacja prawa do sądu w sprawach aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jako spraw o charakterze cywilnym*³. Opracowanie to podejmuje problematykę prawa do sądu w sprawach aktualizacji opłaty rocznej, traktując je konsekwentnie jako sprawy o charakterze cywilnym, mimo ich administracyjnej fazy inicjującej.

Przyjęta w ustawie o gospodarce nieruchomościami konstrukcja rodzi istotne wątpliwości co do tego, czy postępowanie to może być w pełni uznane za sprawę administracyjną w sensie materialnym, czy też mamy do czynienia z jedynie formalnym jej „upodobnieniem” poprzez przekazanie do rozstrzygania organom administracji publicznej.

² M. Wincenciak, *Charakter prawny terminu do złożenia wniosku w przedmiocie aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 4/2013, s. 75.

³ I. Oleksy-Piesik, *Realizacja prawa do sądu w sprawach aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jako spraw o charakterze cywilnym*, Prawo w Działaniu. Sprawy Cywilne 48/2021, s. 213 i n.

Wątpliwości te znajdują odzwierciedlenie zarówno w praktyce samorządowych kolegiów odwoławczych, jak i w orzecznictwie sądów – cywilnych i administracyjnych – które niejednokrotnie odmiennie oceniają charakter prawny rozstrzygnięć zapadających w tym trybie. Ta hybrydowa konstrukcja rodzi liczne wątpliwości praktyczne i orzecznicze oraz pytanie, czy zapewnia ona realną i wystarczającą ochronę konstytucyjnego prawa do właściwego sądu.

Celem niniejszego opracowania jest analiza charakteru prawnego postępowania w sprawach aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w perspektywie pojęcia sprawy administracyjnej oraz konstytucyjnego prawa do sądu. Artykuł zmierza do ustalenia, czy obowiązujący w ustawie o gospodarce nieruchomościami hybrydowy model kontroli – łączący elementy postępowania administracyjnego i cywilnego – zapewnia jednostce realną i wystarczającą ochronę prawną, czy też prowadzi do osłabienia gwarancyjnej funkcji procedury.

Szczególnym celem badań jest odpowiedź na pytanie, czy sprawy aktualizacji opłaty rocznej mogą być uznane za sprawy administracyjne w sensie materialnym, czy też mają one wyłącznie formalnie administracyjny charakter, wynikający z przekazania ich rozpoznania organom administracji publicznej w pierwszej fazie postępowania. Opracowanie zmierza również do oceny skutków tej kwalifikacji dla zakresu i efektywności sądowej kontroli rozstrzygnięć zapadających w tym trybie, w szczególności z punktu widzenia art. 45 Konstytucji RP.

W artykule zastosowano przede wszystkim metodę dogmatyczno-prawną, polegającą na analizie obowiązujących przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz regulacji procesowych determinujących przebieg postępowania w sprawach aktualizacji opłaty rocznej. Uzupełniając wykorzystano metodę analizy orzecznictwa, obejmującą judykaturę sądów administracyjnych i powszechnych, ze szczególnym uwzględnieniem rozstrzygnięć dotyczących kwalifikacji tych spraw jako administracyjnych bądź cywilnych oraz zakresu sądowej kontroli działań samorządowych kolegiów odwoławczych.

Tryb aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu stanowi przykład klasycznego, w pełni administracyjnoprawnego modelu ingerencji w treść stosunku prawnego łączącego państwo lub jednostkę

samorządu terytorialnego z podporządkowaną im jednostką organizacyjną. W przeciwieństwie do użytkowania wieczystego, gdzie widoczny jest wyraźny element hybrydowości, trwałe zarząd opiera się na jednoznacznym podporządkowaniu procedury regułom prawa administracyjnego.

2. TRYB AKTUALIZACJI OPŁATY ROCZNEJ – POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE SZCZEGÓLNE

Instytucja aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego stanowi przykład szczególnego przenikania się elementów prawa administracyjnego i cywilnego. Choć w relacji tej występuje podmiot publiczny – często Skarb Państwa reprezentowany przez starostę – to jednak sama czynność wypowiedzenia dotychczasowej wysokości opłaty nie ma charakteru aktu władczego organu administracji⁴. Jest to przede wszystkim oświadczenie woli właściciela nieruchomości, który jako strona stosunku użytkowania wieczystego proponuje zmianę warunków finansowych tego stosunku. Opłata roczna ze swej istoty powinna w zasadzie stanowić element stały ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje jednak możliwość jej aktualizacji (art. 77 u.g.n.). Inicjatywa w tym względzie przynależy każdej ze stron stosunku użytkowania wieczystego (art. 77 ust. 3 u.g.n.). Właściciel może wypowiedzieć wysokość dotychczasowej opłaty, przedstawiając równocześnie wieczystemu użytkownikowi ofertę przyjęcia jej nowej wysokości (art. 78 ust. 1 u.g.n.), natomiast użytkownik wieczysty może żądać od właściciela dokonania aktualizacji (art. 81 ust. 1 u.g.n.).

W konsekwencji wypowiedzenie dotychczasowej opłaty należy traktować jako ofertę przyjęcia nowej wysokości opłaty, skierowaną do użytkownika wieczystego. Na tym tle (aktualizacji opłaty) może powstać spór między stronami użytkowania wieczystego. Sprawa go dotycząca również ma charakter cywilnoprawny, choć ustawodawca zdecydował, że nim zostanie on poddany rozstrzygnięciu sądu, użytkownik wieczysty

⁴ M. Wincenciak, *op. cit.*, s. 79.

musi wykorzystać drogę postępowania pozasądowego przed samorządowym kolegium odwoławczym⁵.

Tryb ustalania i aktualizacji opłat rocznych został uregulowany w art. 71-81 u.g.n. i opiera się na dwustopniowym modelu rozpoznawania sporu, obejmującym etap postępowania przed samorządowym kolegium odwoławczym oraz etap postępowania cywilnego przed sądem powszechnym. Pierwszy z tych etapów ma charakter quasiadministracyjny, drugi – w pełni jurysdykcyjny, co przesądza o mieszanym, hybrydowym charakterze całej procedury. Pojęcie procedur hybrydowych (ang. *hybrid procedures*) funkcjonuje od dawna w doktrynie anglosaskiej⁶, a obecnie także w kontynentalnej⁷ i odnosi się do szczególnych postępowań o charakterze mieszanym. Pierwotnie dotyczyło to szczególnego postępowania o charakterze prawotwórczym, prowadzonego przy wykorzystaniu instytucji procesowych typowych dla działalności orzeczniczej⁸. Z czasem mianem postępowania hybrydowego zaczęto nazywać także procedury mieszane o charakterze administracyjno-cywilnym i cywilno-administracyjnym jako szczególną kategorię postępowań, w których łączą się cechy postępowań cywilnych i administracyjnych. Ich istotą jest to, że sprawa dotyczy stosunku prawnego o charakterze cywilnoprawnym (np. roszczenia pieniężnego, prawa rzeczowego), ale pierwsza faza rozstrzygnięcia prowadzona jest w trybie administracyjnym, najczęściej przez organy administracji publicznej, bądź sprawa ma charakter administracyjny, jednak po etapie postępowania administracyjnego następuje kontrola sprawowana przez sąd powszechny⁹. Różnica między „klasycznym” modelem postępowania

⁵ M. Bik, *Wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste jest nieuzasadniona jako pozew*, Przegląd Sądowy 9/2013, s. 95 i n.

⁶ G.O. Robinson, E. Gellhorn, H.H. Bruff, *The Administrative Process*, St. Paul, Minn. 1993, s. 472-476.

⁷ S.F. Williams, „Hybrid Rulemaking” under the Administrative Procedure Act, *The University of Chicago Law Review* 42.3/1975, s. 401-456.

⁸ Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, PiP 4/2002, s. 31.

⁹ Przykładem są postępowania w zakresie prawa konkurencji. W odniesieniu do aktów administracyjnych wydawanych przez Prezesa UOKiK w postępowaniach antymonopolowych w trybie zwyczajnym ustalenie właściwości sądowej wydaje się najmniej

administracyjnego a modelem „hybrydowym” wiąże się z odmiennym zadaniem i rolą podmiotów władzy sądowniczej, jaką odgrywają one w poszczególnych schematach procesowych¹⁰. Postępowania hybrydowe to szczególna kategoria procedur, w których łączą się cechy postępowań cywilnych i administracyjnych. Ich istotą jest to, że sprawa dotyczy stosunku prawnego o charakterze cywilnoprawnym (np. roszczenia pieniężnego, prawa rzeczowego) bądź administracyjnym, lecz chociaż pierwsza faza rozstrzygnięcia prowadzona jest w trybie administracyjnym, najczęściej przez organy administracji publicznej, to kontrola rozstrzygnięcia dokonywana jest przez sąd powszechny.

problematiczne. Kwestię tę reguluje art. 479²⁸ § 1 k.p.c., który wskazuje, że Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest właściwy w sprawach: 1. odwołań od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów; 2. zażaleń na postanowienia wydawane przez Prezesa UOKiK w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 1714) lub przepisów odrębnych; 3. zażaleń na postanowienia wydawane przez Prezesa UOKiK w postępowaniu zabezpieczającym prowadzonym na podstawie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów; 4. zażaleń na postanowienia wydawane w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym w celu wykonania obowiązków wynikających z decyzji i postanowień wydawanych przez Prezesa UOKiK. Zob. M. Błachucki, *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, Warszawa 2012, s. 405, jak i Ł. Błaszczak, *Model sądowej kontroli decyzji administracyjnych (na przykładzie spraw z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów oraz postępowań regulacyjnych). Postulaty 'de lege ferenda'*, Gdańskie Studia Prawnicze 26.5/2022, s. 257 i n. Podobnie w polskim systemie prawnym kontrola decyzji Prezesa ZUS (Zakładu Ubezpieczeń Społecznych) przez sądy powszechne odbywa się na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, w szczególności poprzez tzw. powództwo od decyzji organu administracyjnego w sprawach ubezpieczeń społecznych. Kluczowe przepisy to: art. 477¹⁵-477²⁷ k.p.c. Zob. S. Gajewski, *Sądowa kontrola decyzji w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych zapadłych w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności*, [w:] *Wybrane problemy prawa materialnego i procesowego: teoria i praktyka*, t. 4, Warszawa 2016, s. 168. Szerzej także P. Bieś-Srokosz, J. Srokosz, *Kilka uwag o hybrydowości w polskim prawie administracyjnym na przykładzie prawnych form działania*, Wrocławsko-Lwowski Zeszyty Prawnicze 14/2023, s. 235.

¹⁰ J. Mrozek, *O właściwościach postępowania hybrydowego w regulacji ochrony konkurencji i konsumenta*, Acta Universitatis Wratislaviensis 3798/2017, Prawo 323, s. 290.

Cel tych rozwiązań jest praktyczny i utylitarny. Ich wprowadzenie determinowane było zapewnieniem adekwatnej ochrony interesów uczestników postępowania oraz utrzymaniem wysokiego standardu rozstrzygania przy jednoczesnym zwiększeniu efektywności administracji i swobody jej działania. Procedury hybrydowe nie powstają z dbałości o „czystość” konstrukcji prawnej, lecz kierowane są kryteriami pragmatycznymi, co prowadzi do tworzenia złożonych mechanizmów łączących elementy różnych typów postępowań. W rezultacie występujących luk normatywnych i niedopowiedzeń ustawodawcy istotna rola przypada praktyce orzecniczej, która często zmuszona jest uzupełniać i doprecyzowywać braki legislacyjne, zapewniając funkcjonalność przyjętych rozwiązań. Wykładnię i stosowanie tych procedur dodatkowo komplikuje fakt, że – jak wskazuje się w literaturze – ich klasyfikacja narażona jest na istotne trudności z uwagi na usytuowanie na styku różnych systemów proceduralnych. Okoliczność ta utrudnia jednoznaczne określenie ich natury prawnej oraz miejsca w systematyce prawa procesowego. Przechodząc do konkretnego przypadku postępowania hybrydowego w przedmiocie aktualizacji opłaty rocznej, należy zauważyć, że mechanizm ten stanowi jeden z najbardziej wyrazistych przykładów mieszania elementów procedury administracyjnej i cywilnej w polskim porządku prawnym. Punktem wyjścia jest charakter opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste. Z jednej strony ma ona źródło w stosunku cywilnoprawnym łączącym użytkownika wieczystego z właścicielem gruntu (najczęściej Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego). Z drugiej strony sposób jej ustalania i aktualizacji opiera się na mechanizmach typowych dla władztwa publicznego, w szczególności na jednostronnym działaniu organu reprezentującego właściciela publicznego. To właśnie ta dwoistość uzasadnia wykształcenie się szczególnego modelu kontroli, odbiegającego od klasycznego sporu *stricte* cywilnego. Konstrukcja przyjęta w ustawie o gospodarce nieruchomościami prowadzi bowiem do sytuacji, w której spór o charakterze cywilnoprawnym – dotyczący wysokości świadczenia pieniężnego wynikającego z użytkowania wieczystego – zostaje w pierwszej fazie poddany rozpoznaniu organu administracji publicznej, a dopiero w dalszym etapie może zostać przekazany do rozstrzygnięcia sądowi powszechnemu. Taki

model unaocznia napięcie pomiędzy formalnym przyporządkowaniem sprawy do reżimu administracyjnego a jej materialnoprawnym, cywilnym charakterem, co czyni postępowanie aktualizacyjne klasycznym przykładem procedury hybrydowej.

Pierwszym etapem procedury jest postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym. Wniesienie sprzeciwu od wypowiedzenia dotychczasowej opłaty rocznej inicjuje procedurę, która – choć formalnie nie jest postępowaniem administracyjnym w pełnym tego słowa znaczeniu – wykorzystuje wiele jego elementów. Kolegium bada zasadność aktualizacji, w szczególności prawidłowość wyceny nieruchomości oraz zgodność działania właściciela z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ten etap ma charakter quasiadministracyjny: jest relatywnie szybki, mniej sformalizowany i oparty na specjalistycznej wiedzy organu kolegialnego. Jak słusznie podkreśla M. Wincenciak, SKO nie występuje w typowej roli organu administracji wydającego decyzję administracyjną¹¹. Postępowanie przed kolegium pełni raczej funkcję obligatoryjnego przedsądowego etapu rozstrzygania sporu o charakterze cywilnoprawnym. Spór dotyczy bowiem treści stosunku użytkowania wieczystego, a nie legalności aktu administracyjnego. W rezultacie samorządowe kolegium odwoławcze działa tu jako instytucja pośrednicząca w rozstrzyganiu konfliktu między właścicielem nieruchomości a użytkownikiem wieczystym, poprzedzając ewentualne skierowanie sprawy na drogę sądową. Natomiast Łukasz Sanakiewicz podkreśla, że w istocie przez pojęcie aktualizacji należy rozumieć wyłącznie procedurę przeprowadzaną przez organ reprezentujący właściciela nieruchomości, zakończoną doręczeniem wypowiedzenia, o którym mowa w art. 78 ust. 1 u.g.n. Pojęciem aktualizacji nie są przy tym objęte ewentualne dalsze postępowania przed samorządowym kolegium odwoławczym czy też przed sądem powszechnym¹².

Analiza tej konstrukcji pokazuje, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego stanowi przykład hybrydowego

¹¹ M. Wincenciak, *op. cit.*, s. 75.

¹² Ł. Sanakiewicz, *Aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Glosa do uchwały SN z dnia 28 lutego 2013 r., III CZP 110/12, Przegląd Sądowy 4/2014*, s. 111.

mechanizmu prawnego, w którym elementy administracyjne współistnieją z cywilnoprawnym charakterem stosunku łączącego strony. Właśnie dlatego zarówno charakter czynności właściciela, jak i rola samorządowego kolegium odwoławczego muszą być interpretowane z uwzględnieniem tej szczególnej, mieszanej natury regulacji.

Drugim etapem jest kontrola sądowa sprawowana przez sądy powszechne. Sprzeciw od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego powoduje przekazanie sprawy do sądu cywilnego, który rozpoznaje ją według reguł procesu. Na tym etapie spór przybiera postać klasycznego konfliktu cywilnoprawnego, w którym strony występują jako równorzędni uczestnicy, a sąd dokonuje merytorycznej oceny wysokości opłaty. Sąd nie kontroluje już jedynie legalności działania organu, lecz samodzielnie ustala, jaka opłata jest należna, często opierając się na opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie podkreśla się, że użytkowanie wieczyste jest instytucją prawa cywilnego, a opłaty z tego tytułu mają charakter sprawy cywilnoprawnej¹³. Wypowiedzenie zmieniające wysokość opłaty bywa kwalifikowane jako jednostronna czynność prawna, której treść i skutki są ściśle determinowane przepisami bezwzględnie obowiązującymi ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. art. 78¹⁴. Jest to wypowiedzenie zmieniające konkretną umowę o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, w zakresie wysokości obowiązującej opłaty rocznej. W konsekwencji, skoro wypowiedzenie jest czynnością cywilnoprawną, to trzeba podkreślić, że takiego wypowiedzenia nie może dokonać osoba

¹³ Uchwały SN z 23 czerwca 2005 r., III CZP 37/05, OSNC 5/2006, poz. 82; z 10 lipca 2015 r., III CZP 40/15, OSNC 6/2016, poz. 71; wyroki SN z 6 sierpnia 2014 r., I CSK 559/13; z 30 września 2015 r., I CSK 760/14; z 13 października 2017 r., I CSK 36/17; postanowienie SN z 25 maja 2007 r., I CSK 30/07, OSNC-ZD B/2008, poz. 33; orzeczenie TK z 13 marca 1996 r., K 11/95, OTK 2/1996, poz. 9.

¹⁴ Uchwała SN z 10 lipca 2015 r., III CZP 40/15; postanowienia SN z 25 maja 2007 r., I CSK 30/07, oraz z 30 marca 2011 r., III CZP 3/11, OSNC 12/2011, poz. 138; wyroki SN z 22 listopada 2013 r., II CSK 90/13; z 13 października 2017 r., I CSK 36/17; z 24 czerwca 2010 r., IV CSK 43/10; z 11 kwietnia 2019 r., III CSK 120/17.

upoważniona do wydawania decyzji administracyjnych¹⁵. Aktualizacja opłaty rocznej następuje więc w wyniku złożenia oświadczeń woli przez strony stosunku użytkowania wieczystego, natomiast w przypadku braku porozumienia co do jej wysokości jest ona ustalana w drodze rozstrzygnięcia wydanego przez właściwy organ administracji publicznej albo przez sąd¹⁶.

W uchwale z 25 listopada 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że obowiązek ponoszenia przez użytkownika wieczystego opłaty rocznej przez cały okres trwania tego prawa wynika bezpośrednio z art. 238 Kodeksu cywilnego¹⁷. Oznacza to, że opłata roczna ma charakter świadczenia cywilnoprawnego i stanowi element konieczny (*essentialia negotii*) stosunku użytkowania wieczystego, niezależnie od tego, czy samo prawo zostało ustanowione na podstawie umowy, decyzji administracyjnej czy ustawy. W konsekwencji również czynności zmierzające do określenia wysokości opłaty rocznej, w tym jej aktualizacja, zachowują cywilnoprawny charakter. Konsekwencją cywilnoprawnego charakteru opłaty jest uznanie, że spór dotyczący jej aktualizacji stanowi spór cywilny o należność pieniężną, co znajduje potwierdzenie także w orzecznictwie sądów administracyjnych¹⁸. Wniesienie sprzeciwu skutkuje przejęciem sprawy do rozpoznania przez sąd powszechny. Postępowanie prowadzone przed samorządowym kolegium odwoławczym należy zatem kwalifikować jako szczególne postępowanie przedsądowe, o funkcji mediacyjnej, warunkujące czasową dopuszczalność drogi sądowej przed sądem powszechnym¹⁹. W konsekwencji należy przyjąć, że postępowanie prowadzone przed SKO jest postępowaniem szczególnym. Postępowanie to jest koniecznym etapem, bez którego droga procesu

¹⁵ J. Kremis, *Glosa do wyroku SN z dnia 9 czerwca 1999 r., III RN 9/99*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2000/12, s. 179.

¹⁶ E. Klat-Górska, *Komentarz do art. 78, [w:] Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, red. E. Klat-Górska, Warszawa 2024, s. 512.

¹⁷ I OPS 12/13, CBOSA.

¹⁸ Wyroki NSA z 12 maja 2006 r., I OSK 843/05; z 23 stycznia 2007 r., I OSK 306/06, CBOSA; postanowienie NSA z 3 października 1997 r., I SA 1333/97, OSP 3/1998, poz. 57.

¹⁹ A. Prusaczyk, *Komentarz do art. 78, [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*⁹, red. J. Jaworski, A. Prusaczyk, M. Wolanin, Warszawa 2025, s. 260.

cywilnego przed sądem powszechnym jest czasowo niedopuszczalna; jest zatem rodzajem przedsądowego mediacyjnego postępowania prowadzącego do rozstrzygnięcia sprawy, do którego „odpowiednio” stosuje się określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się w nim jedynie odpowiednio i w zakresie ograniczonym (art. 79 ust. 7 u.g.n.). Cywilnoprawny charakter sporu determinuje również zasady dowodowe. Ciężar wykazania zmiany wartości nieruchomości, uzasadniającej aktualizację opłaty, spoczywa na podmiocie dokonującym wypowiedzenia, a więc na właścicielu nieruchomości (art. 78 ust. 3 u.g.n.)²⁰. Ustawodawca ma na myśli gminę lub Skarb Państwa²¹. Jest to przepis o charakterze materialnoprawnym, który – w sensie czasowym – określa ciężar rozkładu dowodu w całym postępowaniu „aktualizacyjnym”, obejmującym fazę postępowania administracyjnego i fazę sądowego postępowania rozpoznawczego. *Ratio legis* takiego rozwiązania prawnego podyktowana została potrzebą ułatwienia sytuacji dowodowej (a tym samym – procesowej) użytkownika wieczystego w postępowaniu sądowym. Wystąpienie przesłanek aktualizacji opłaty rocznej może być oczywiście wykazywane przez właściciela nieruchomości przy pomocy wszystkich dostępnych środków dowodowych dopuszczonych w postępowaniu rozpoznawczym²². Wyłącza to zasadę oficjalności postępowania i ogranicza rolę SKO do funkcji arbitra nakładającego strony do ugodowego zakończenia sporu, bez przejmowania inicjatywy dowodowej.

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 10 stycznia 2023 r., I SA/Wa 1999/22.

²¹ A. Prusaczyk, *op. cit.*, s. 261; wskazać należy, że skoro art. 232 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2026 r. poz. 795 ze zm.) stanowi, że grunty stanowiące własność Skarbu Państwa, a położone w granicach administracyjnych miast oraz grunty Skarbu Państwa położone poza tymi granicami, lecz włączone do planu zagospodarowania przestrzennego miasta i przekazane do realizacji zadań jego gospodarki, a także grunty stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków mogą być oddawane w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym i osobom prawnym, to właścicielem może być Skarb Państwa albo gmina.

²² Tak orzecznictwo sądów powszechnych: wyrok SA w Warszawie z 10 września 2010 r., I ACa 342/10, Legalis, i wyrok SN z 7 kwietnia 2011 r., IV CSK 427/10, Legalis.

3. ORZECZENIA W SPRAWIE AKTUALIZACJI OPŁATY ROCZNEJ

W uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 25 listopada 2013 r. (I OPS 12/13) zwrócono uwagę, że orzeczenia samorządowych kolegiów odwoławczych wydane w procedurze aktualizacyjnej z art. 78 i 79 u.g.n. zapadają w postępowaniu o charakterze administracyjnym, ale stanowiącym tylko jedną z faz tej procedury, która zmierza do rozstrzygnięcia sporu odnoszącego się do cywilnego stosunku prawnego opartego na cywilnoprawnej umowie. Obowiązek uiszczania należnych opłat wynika z umowy, a ta prowadzi do nawiązania stosunku cywilnoprawnego. Niezależnie od tego, w jakim stadium spór powstały na tym tle zostanie rozstrzygnięty, cały czas mamy do czynienia z jedną sprawą dotyczącą prawa do świadczenia opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste. Sprawa ta w istotnym zakresie nie zmienia swego charakteru przez przeniesienie jej do załatwienia przez organ administracji publicznej. Postępowanie przed kolegium nie jest uruchamiane nowym wnioskiem w nowej sprawie. Inicjuje je wniosek, który jest specyficznym środkiem prawnym przysługującym wieczystemu użytkownikowi w przypadku wypowiedzenia mu niektórych warunków umowy, dokonanego w drodze cywilnoprawnej czynności właściwego organu działającego w imieniu właściciela gruntu. Sprawa aktualizacyjna zawisła w ten sposób przed kolegium nadal pozostaje w swej istocie materialnoprawną sprawą o świadczenie pieniężne o charakterze cywilnoprawnym, która jest objęta właściwością sądu powszechnego. Tym samym nie ma podstaw, aby uznać, że orzeczenie zapadłe w takim postępowaniu jest decyzją administracyjną. Skutki tej czynności ograniczają się wyłącznie do przyszłości, co oznacza, że nie może ona stanowić podstawy do jakichkolwiek rozliczeń dotyczących okresu sprzed jej wydania, a ściślej – sprzed momentu, w którym stała się ostateczna. Takie rozumienie skutków decyzji aktualizacyjnej potwierdza orzecznictwo, w tym wyrok Sądu Najwyższego z 13 grudnia 1990 r., w którym wskazano, że decyzja ta nie działa wstecz, co wzmacnia zasadę pewności prawa i chroni adresata decyzji przed retroaktywnym pogorszeniem jego sytuacji finansowej²³.

²³ III ARN 34/90, Legalis.

W orzecznictwie wskazuje się, że skoro postępowanie, w którym zapadło orzeczenie, którego wzruszenia w trybie nadzwyczajnym domaga się skarżąca, nie jest postępowaniem administracyjnym, a orzeczenia zapadłe w takim postępowaniu nie mają charakteru decyzji administracyjnych, to nie jest możliwe zastosowanie wobec niego trybu nadzwyczajnego, przewidzianego w art. 156 § 1 k.p.a., gdyż przepis ten przewiduje możliwość stwierdzenia nieważności wyłącznie decyzji administracyjnej (poprzez odesłanie z art. 126 k.p.a. także postanowienia wydanego w postępowaniu administracyjnym, co również nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, ponieważ nie jest to sprawa administracyjna). Dodatkowo, możliwość wniesienia wniosku o stwierdzenie nieważności mogłaby prowadzić do kolizji z równoległe toczonym postępowaniem przed sądem powszechnym, co skutkowałoby dwoma postępowaniami w tym samym przedmiocie. W rezultacie wniosek o stwierdzenie nieważności orzeczenia kolegium kończącego postępowanie aktualizacyjne uznaje się za niedopuszczalny – nie mamy tu do czynienia ze sprawą administracyjną w klasycznym sensie, a SKO jest zobowiązane do wydania postanowienia o odmowie wszczęcia takiego postępowania w trybie art. 61a k.p.a. Podobne ograniczenia dotyczą innych nadzwyczajnych trybów.

Niekiedy Samorządowe Kolegium Odwoławcze pozostaje w bezczynności, pomimo złożenia wniosku użytkownika wieczystego. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym pojawiały się wątpliwości, czy w postępowaniu w sprawie ustalenia, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jest nieuzasadniona lub powinna być ustalona w innej wysokości, dopuszczalne jest składanie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Problem ten został rozstrzygnięty przez NSA w uchwale z 25 listopada 2013 r., który jednoznacznie stwierdził dopuszczalność takiej skargi. Naczelny Sąd Administracyjny oparł swoje stanowisko na art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z art. 50 § 1 p.p.s.a., a także w powiązaniu z art. 45 ust. 1 i art. 184 Konstytucji RP, podkreślając konstytucyjne prawo do sądu. Uchwała NSA wypełnia lukę proceduralną w systemie ochrony praw użytkowników wieczystych. Zapewnia realną możliwość kontroli działań SKO na etapie wcześniejszym niż postępowanie cywilne, chroniąc strony przed

skutkami beczynności organów administracyjnych. Stanowisko to jest spójne z konstytucyjnymi zasadami państwa prawa, w tym z prawem do sądu, oraz z zasadami efektywnego dostępu do ochrony prawnej.

Trafnie Joanna Wegner wskazała w głosie do wymienionej wyżej uchwały, że w przypadku skargi na beczynność w tym konkretnym trybie interes prawny skarżącego jest niejednolity i złożony. Nie wynika on z jednej prostej normy, lecz jest „korelatem układu norm zależnych”. Zaspokojenie tego interesu ma na celu „odblokowanie” dostępu do sądu powszechnego, który został zataimowany przez milczenie administracji (brak orzeczenia SKO uniemożliwia wniesienie sprzeciwu)²⁴.

Sąd wyjaśnił, że dopiero po wniesieniu sprzeciwu od orzeczenia SKO sprawa trafia do sądu cywilnego, co oznacza, że sądy powszechne nie mogą rozpatrywać wcześniejszych etapów postępowania, takich jak kwestie beczynności SKO. Gdyby zatem kolegia uchylała się od wydania orzeczenia, uniemożliwiłaby stronom ochronę prawną, co byłoby nie do przyjęcia w demokratycznym państwie prawnym. W związku z tym ochrona praw użytkownika wieczystego powinna być zapewniona w drodze kontroli sądowo-administracyjnej, na gruncie zasad konstytucyjnych i prawa do sądu. Pogląd ten znalazł również potwierdzenie w literaturze przedmiotu.

Jednak postępowanie przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym obejmuje także rozstrzygnięcia *stricte* procesowe, w tym odmowę przywrócenia terminu do złożenia wniosku czy też umorzenie postępowania. Tego rodzaju postanowienia mają kluczowe znaczenie proceduralne: definitywnie zamykają drogę do merytorycznego rozpoznania sprawy aktualizacji opłaty zarówno przed SKO, jak i przed sądem powszechnym. Po ich wydaniu postępowanie nie jest skutecznie wszczęte, a kolegium nie wydaje już żadnego rozstrzygnięcia co do istoty sprawy. W praktyce oznacza to, że odmowa przywrócenia terminu kończy postępowanie w danej kwestii i wpływa bezpośrednio na sytuację prawną jednostki.

²⁴ J. Wegner-Kowalska, *Postępowanie sądowoadministracyjne – aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości – orzeczenie samorządowego kolegium odwoławczego – skarga na beczynność. Glosa do uchwały NSA z dnia 25 listopada 2013 r., I OPS 12/13, OSP 5/52/2015, s. 780.*

4. RELACJE I ASPEKTY INTERTEMPORALNE PRZEKSZTAŁCENIA PRAWA UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO W PRAWO WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI A OPŁATA ROCZNA

Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności dokonane na podstawie ustawy z 20 lipca 2018 r.²⁵ (obowiązującej od 1 stycznia 2019 r.) oznacza automatyczną zamianę formy prawnej władania gruntem zabudowanym na cele mieszkaniowe. Kluczową kwestią w tym procesie jest to, że opłata przekształceniowa zastępuje dotychczasową roczną opłatę za użytkowanie wieczyste. Faktyczne wygaśnięcie użytkowania wieczystego pociąga za sobą „likwidację” opłaty za użytkowanie wieczyste, wnoszonej dotychczas przez użytkowników wieczystych na rzecz właściciela: Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego, jednakże, w celu zmiętygowania skutków budżetowych, ustawa przewiduje obowiązek wniesienia tzw. opłaty przekształceniowej przez „nowego” właściciela. Ustawodawca przewidział dwa rodzaje opłat za przekształcenie użytkowania wieczystego we własność: roczną opłatę przekształceniową lub opłatę jednorazową. O tym, że jest to opłata jednorazowa, świadczy art. 7 ust. 1 u.p.p.u.w.g.z., który stanowi, że jest to opłata, którą z tytułu przekształcenia ponosi nowy właściciel gruntu na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu w związku z art. 4 ust. 7 u.p.p.u.w.g.z., w którym mowa, że może zgłosić właściwemu organowi na piśmie zamiar jednorazowego jej wniesienia w kwocie pozostającej do spłaty (*implicite* opłata jednorazowa). Natomiast z art. 7 ust. 5 u.p.p.u.w.g.z. wynika, że opłatę wnosi się w terminie do 31 marca każdego roku, więc nie ulega wątpliwości, że chodzi tu o opłatę „roczną”²⁶.

Ustawa przekształceniowa *de facto* „konserwuje” ostatnią ustaloną wysokość opłaty rocznej, tworząc dla niej tzw. trwałość na okres 20 lat. Jest to odstępstwo od zasady aktualizacji, co ma na celu stabilizację obciążeń właściciela. Mechanizm ten prowadzi do utrwalenia wysokości

²⁵ Ustawa z 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 6); dalej: u.p.p.u.w.g.z.

²⁶ I. Szymczak, *Konstrukcja prawna zobowiązania realnego na przykładzie ustawy o przekształceniu użytkowania wieczystego w prawo własności*, Rejent 1/2023, s. 49 i n.

opłaty ustalonej według stanu istniejącego w chwili przekształcenia, co powoduje odejście od klasycznej konstrukcji właściwej dla użytkowania wieczystego, w której opłata roczna podlegała okresowej aktualizacji w związku ze zmianą wartości nieruchomości. Rozwiązanie to stanowi zatem wyraźne odstępstwo od zasady aktualizacji opłat, która w systemie użytkowania wieczystego pełniła istotną funkcję dostosowawczą.

Powstaje jednak istotny problem w sytuacji, gdy postępowanie aktualizacyjne dotyczące opłaty rocznej było w toku w chwili przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. W takim przypadku pojawia się pytanie, jaka wysokość opłaty powinna stanowić podstawę ustalenia opłaty przekształceniowej – czy opłata dotychczas obowiązująca, czy też opłata, której wysokość była dopiero przedmiotem sporu.

W przepisie art. 7 ust. 2 u.p.p.u.w.g.z. wskazano, że wysokość opłaty jest równa wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywałaby w dniu przekształcenia. W ostatnich latach, w oczekiwaniu na projektowane przekształcenie samorządy dokonywały aktualizacji opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, tak aby zapewnić właścicielom gruntów dochody na poziomie porównywalnym do dotychczasowej opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego²⁷. Jeśli jednak postępowanie aktualizacyjne jest w toku, to powinno ono zostać doprowadzone do końca, ponieważ jego wynik ma bezpośredni wpływ na wysokość opłaty przekształceniowej.

Ostateczne ustalenie wysokości opłaty rocznej – nawet jeśli nastąpi już po przekształceniu – pozwala określić właściwą podstawę do obliczenia opłaty przekształceniowej.

W orzecznictwie podkreśla się, że mechanizm ustalania opłaty przekształceniowej ma charakter ściśle odtwórczy, a nie kreacyjny²⁸. Wynika to z art. 7 ust. 1 i 2, zgodnie z którymi opłata przekształceniowa

²⁷ Ł. Sanakiewicz, *Komentarz do art. 7, [w:] Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Komentarz*², Lex/el. 2023.

²⁸ Wyrok WSA w Krakowie z 4 lutego 2020 r., II SA/Kr 1553/19, Lex nr 2787747; wyrok WSA w Krakowie z 11 lutego 2020 r., II SA/Kr 1555/19, Lex nr 2784851; wyrok WSA w Krakowie z 26 lutego 2020 r., II SA/Kr 1575/19, Lex nr 2895472; wyrok WSA w Warszawie z 13 marca 2020 r., I SA/Wa 2003/19, Lex nr 3078713.

odpowiada wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywałaby w dniu przekształcenia. Oznacza to, że organ wydający zaświadczenie o przekształceniu nie posiada kompetencji do samodzielnego kształtowania wysokości tej opłaty ani do jej modyfikowania. Jego zadanie ma charakter czysto deklaratoryjny – polega jedynie na odzwierciedleniu w zaświadczeniu wysokości opłaty, jaka była faktycznie ponoszona przez użytkownika wieczystego przed dniem przekształcenia. Z tego względu przyjmuje się, że w treści zaświadczenia nie może zostać ustalona inna wysokość opłaty rocznej niż ta, która wcześniej obciążała danego użytkownika wieczystego. Zaświadczenie nie jest bowiem instrumentem służącym do weryfikacji lub korekty wcześniejszych rozstrzygnięć dotyczących opłaty rocznej. Ewentualne spory w tym zakresie powinny być rozstrzygane w odrębnych trybach przewidzianych dla aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

Należy jednak wskazać na sytuacje szczególne, w których bezrefleksyjne powielenie dotychczasowej opłaty mogłoby prowadzić do utrwalenia stanu niezgodnego z prawem. Dotyczy to w szczególności przypadków, gdy w dniu przekształcenia stosowana była stawka procentowa opłaty rocznej nieodpowiadająca rzeczywistemu sposobowi korzystania z nieruchomości. Zgodnie bowiem z zasadami wynikającymi z ustawy o gospodarce nieruchomościami wysokość opłaty rocznej zależy od stawki procentowej powiązanej z przeznaczeniem i sposobem wykorzystania gruntu. Jeżeli więc stosowana stawka była oczywiście sprzeczna z faktycznym sposobem użytkowania nieruchomości (np. stosowano stawkę właściwą dla działalności komercyjnej wobec gruntu wykorzystywanego na cele mieszkaniowe), powstaje wątpliwość, czy organ może bezkrytycznie przenieść taki stan do systemu opłat przekształceniowych.

W takich przypadkach pojawia się argument, że utrwalenie błędnej stawki procentowej w opłacie przekształceniowej prowadziłoby do długotrwałego utrzymywania nieprawidłowego obciążenia, które – zgodnie z ustawą – obowiązuje przez okres 20 lat. Z tego względu w doktrynie wskazuje się, że szczególne okoliczności mogą uzasadniać potrzebę wcześniejszego skorygowania stawki w trybie aktualizacyjnym, tak

aby opłata przekształceniowa odzwierciedlała rzeczywisty i zgodny z prawem sposób korzystania z gruntu²⁹.

5. KOGNICJA SĄDÓW POWSZECHNYCH I ADMINISTRACYJNYCH

Jak wynika z art. 80 ust. 1 u.g.n., od orzeczenia kolegium zapadłego w procedurze aktualizacyjnej właściwy organ lub użytkownik wieczysty mogą wnieść sprzeciw, co jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Powyższy przepis wskazuje zatem jednoznacznie, że sprawy dotyczące aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste zostały poddane kognicji sądów powszechnych. Jednocześnie żaden przepis nie przewiduje w sprawach tego rodzaju kognicji sądów administracyjnych. Ustawa o gospodarce nieruchomościami nie poddała kontroli sądów administracyjnych orzeczeń wydawanych przez samorządowe kolegia odwoławcze. Jak wskazano, w wyniku wniesionego sprzeciwu sprawę aktualizacji opłat przejmie do rozpoznania sąd powszechny. Tak więc orzeczenie merytoryczne nie jest poddane kognicji sądów administracyjnych. Można zadać pytanie, co jednak z orzeczeniem *stricte* procesowym.

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił w 2018 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwały w składzie siedmiu sędziów w celu rozstrzygnięcia rozbieżności w orzecznictwie dotyczących dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na postanowienie samorządowego kolegium odwoławczego odmawiające przywrócenia terminu do złożenia wniosku w sprawie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.

Rozbieżności dotyczą wykładni art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 79 ust. 7 u.g.n. Część orzecznictwa przyjmowała, że takie postanowienia SKO nie podlegają kontroli sądów administracyjnych, a wniesiona na nie skarga powinna zostać odrzucona jako niedopuszczalna. Stanowisko to opierało się na założeniu, że postępowanie w sprawie aktualizacji opłaty

²⁹ Ł. Sanakiewicz, *Komentarz do art. 7...*, Lex/el. 2023.

rocznej, mimo iż w pierwszej fazie toczy się przed SKO, ma w całości charakter cywilnoprawny, a nie administracyjny. Postanowienia SKO w tym trybie nie są wydawane w postępowaniu administracyjnym w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, nie rozstrzygają sprawy co do istoty i mają charakter incydentalny. Ponadto art. 79 ust. 7 u.g.n. wyłącza możliwość ich zaskarżenia zażaleniem. Podkreśla się również, że odpowiednie stosowanie wybranych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie nadaje sprawie charakteru administracyjnego. W konsekwencji także kwestie incydentalne, takie jak odmowa przywrócenia terminu, pozostają poza kognicją sądów administracyjnych³⁰. Orzeczenia te zwracały tylko uwagę, że wyjątek dotyczy jedynie skargi na bezczynność SKO. Pogląd ten opiera się między innymi na uchwale siedmiu sędziów NSA z 25 listopada 2013 r. (I OPS 12/13), która – zdaniem zwolenników tego stanowiska – wiąże składy orzekające.

Druga linia orzecznicza przyjmuje natomiast, że postanowienie SKO o odmowie przywrócenia terminu kończy postępowanie w danej kwestii i jako takie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.³¹ Sprzeciw do sądu powszechnego przysługuje wyłącznie od orzeczeń merytorycznych (oddalających wniosek lub ustalających nową wysokość opłaty), natomiast inne rozstrzygnięcia SKO – w tym odmowa przywrócenia terminu – powinny podlegać kontroli sądów administracyjnych. Wyłączenie tej kontroli prowadziłoby do pozbawienia strony jakiegokolwiek środka prawnego. Rzecznik Praw Obywatelskich opowiedział się jednoznacznie za drugim stanowiskiem, wskazując, że odmowa dopuszczalności skargi narusza konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP). Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że pojęcie postępowania administracyjnego w art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. powinno być rozumiane szeroko, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, tak

³⁰ Postanowienia NSA: z 12 października 2017 r., I OSK 2081/17; z 22 czerwca 2016 r., I OSK 1311/16; z 25 maja 2016 r., I OSK 980/16, CBOSA.

³¹ Postanowienia NSA z 8 grudnia 2017 r., I OSK 2609/17, oraz w wyrokach NSA: z 12 czerwca 2008 r., I OSK 876/07; z 17 maja 2010 r., I OSK 1008/09; z 21 lipca 2011 r., I OSK 1295/10, CBOSA.

aby zapewnić skuteczną ochronę sądową. Podobne stanowisko zajął Prokurator Prokuratury Krajowej.

Naczelny Sąd Administracyjny trafnie w uchwale z 17 grudnia 2018 r. (I OPS 2/18)³² wskazał, że choć sama aktualizacja opłaty rocznej ma charakter cywilnoprawny i opiera się na zasadzie równości stron, to postępowanie przedsądowe przed SKO ma cechy szczególnego postępowania administracyjnego. Wynika to z faktu, że SKO jest organem administracji publicznej, a ustawodawca nakazał odpowiednie stosowanie wybranych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym przepisów o terminach i przywróceniu terminu. Odmowa przywrócenia terminu, wydana na podstawie art. 59 § 1 k.p.a., ma kluczowe znaczenie procesowe: definitywnie zamyka drogę do merytorycznego rozpoznania sprawy aktualizacji opłaty, zarówno przed SKO, jak i przed sądem powszechnym. Po jej wydaniu postępowanie aktualizacyjne nie zostaje skutecznie wszczęte, a kolegium nie wydaje już żadnego orzeczenia co do istoty sprawy. Postanowienie to nie podlega zażaleniu, a przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie przewidują innego środka jego zaskarżenia. W konsekwencji postanowienie o odmowie przywrócenia terminu stanowi ostatnią czynność procesową SKO i należy je uznać za postanowienie kończące postępowanie w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. Pojęcie postępowania administracyjnego powinno być przy tym rozumiane szeroko – obejmuje także szczególne postępowania prowadzone przez organy administracji publicznej, nawet jeśli nie są one w całości uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego. Brak sądowej kontroli takiego postanowienia prowadziłby do utrzymania w obrocie prawnym arbitralnego rozstrzygnięcia administracyjnego, które wywołuje bezpośrednie skutki w sferze cywilnoprawnej, co pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnym prawem do sądu oraz z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego. Stanowisko to jest również zgodne z kierunkiem wykładni prezentowanym w orzecznictwie NSA i SN.

³² Uchwała z 17 grudnia 2018 r., I OPS 2/18, CBOSA.

Trafnie także Wojciech Piątek³³ zwraca uwagę na problematykę pojęcia postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął w uchwale, że należy je rozumieć szeroko, obejmując wszystkie tryby stosowania prawa administracyjnego zmierzające do wydania rozstrzygnięcia władczego regulującego sytuację prawną jednostki. Na aprobatę zasługuje stanowisko NSA, że postępowania administracyjne nie ograniczają się wyłącznie do tych prowadzonych w całości na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego, lecz obejmują także inne tryby administracyjne przewidziane w przepisach szczególnych. Takie szerokie ujęcie zapewnia skuteczny dostęp do kontroli sądowej i spójność definicyjną w różnych przepisach Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a jednocześnie uwzględnia zróżnicowaną strukturę postępowań administracyjnych oraz różnorodność procedur, w których podejmowane są rozstrzygnięcia. Glosator trafnie podkreśla, że pojęcie postępowania administracyjnego pojawia się w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w różnych miejscach i nie budzi wątpliwości, że w każdym przypadku należy przyjąć jego szerokie rozumienie obejmujące wszystkie tryby procesowe stosowania prawa administracyjnego, które prowadzą do wydania rozstrzygnięcia władczego. Takie stanowisko gwarantuje efektywny dostęp do sądu i spójność prawa, a także pozwala objąć ochroną prawną wszystkie istotne akty administracyjne mające realny wpływ na sytuację prawną jednostki.

Postanowienia formalne, takie jak odmowa przywrócenia terminu do wniesienia wniosku czy postanowienia kończące postępowanie administracyjne, mają charakter proceduralny, a nie merytoryczny. Nie są one objęte kontrolą sądów powszechnych, gdyż nie dotyczą stosunków cywilnych ani praw majątkowych w sensie cywilnym. Pomimo tego, mogą znacząco wpływać na sytuację prawną jednostki, ograniczając jej możliwość skutecznego udziału w postępowaniu lub dochodzenia praw przewidzianych w prawie materialnym. Dlatego możliwość skargi do

³³ W. Piątek, *Rozumienie pojęcia postępowania administracyjnego w kontekście kontroli sądowej postanowień w nim zapadających. Glosa do uchwały NSA z dnia 17 grudnia 2018 r., I OPS 2/18, OSP 7-8/2019, s. 81 i n.*

sądów administracyjnych zapewnia jedyną kontrolę legalności i prawidłowości działań organów administracyjnych. Umożliwienie kontroli sądowej gwarantuje obywatelowi, że władza administracyjna nie będzie działała arbitralnie, a każdy akt władczy, nawet formalny, pozostanie podległy sprawiedliwej i niezależnej ocenie sądu administracyjnego.

6. WNIOSKI

Procesowe pogranicza widoczne w sprawach dotyczących opłat z tytułu użytkowania wieczystego stanowią ilustrację szerszego zjawiska przenikania się prawa publicznego i prywatnego. Dwutorowy model kontroli jest próbą pogodzenia interesu publicznego z ochroną praw jednostki. Choć rozwiązanie to nie jest idealne, pozostaje ważnym elementem systemu, wymagającym jednak ciągłej refleksji doktrynalnej i ewentualnych korekt legislacyjnych, aby lepiej odpowiadał potrzebom praktyki i zasadom pewności prawa. Analiza hybrydowego modelu kontroli spraw aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego prowadzi do wniosku, że przyjęte w ustawie o gospodarce nieruchomościami rozwiązania stanowią przykład instrumentalnego traktowania procedury. Choć spór dotyczy stosunku cywilnoprawnego, jego pierwsza faza została powierzona organom administracji publicznej, co osłabia porządkującą i gwarancyjną funkcję postępowania oraz prowadzi do rozszczępienia standardów ochrony praw jednostki.

Hybrydowy charakter tego modelu skutkuje brakiem spójności systemowej, niejasnością co do charakteru rozstrzygnięć oraz trudnościami w określeniu właściwej drogi sądowej. W praktyce ujawnia się to w rozbieżnościach orzeczniczych oraz wątpliwościach interpretacyjnych, które podważają pewność prawa i utrudniają realizację konstytucyjnego prawa do sądu. Uchwały NSA uzupełniają luki w ochronie praw jednostki, czyniąc to niejako za ustawodawcę. Trafnie NSA przyjmuje potrzebę szerokiego rozumienia pojęcia postępowania administracyjnego w praktyce sądowo-administracyjnej, co pozwala zagwarantować realizację prawa do sądu.

Przedstawione rozważania potwierdzają, że obowiązujące regulacje nie odpowiadają postulatom unifikacji, konsolidacji i kodyfikacji procedur, które powinny wyrażać rozwiązania trwałe, typowe i konieczne dla danej kategorii spraw. Hybrydowy model kontroli w sprawach aktualizacji opłaty rocznej jawi się raczej jako konstrukcja doraźna i kompromisowa niż efekt świadomego, systemowego ukształtowania procedury.

W konsekwencji należy uznać, że obecny model wymaga rewizji z perspektywy standardów państwa prawa. *De lege ferenda* zasadne jest rozważenie stworzenia jednolitego i spójnego mechanizmu rozpoznawania sporów dotyczących aktualizacji opłaty rocznej, który w sposób jednoznaczny określałby właściwość organów i sądów oraz zapewniał realną i efektywną ochronę prawa do sądu.

PROCESOWE POGRANICZA – DWUTOROWY MODEL KONTROLI SPRAW ZWIĄZANYCH Z OPŁATĄ Z TYTUŁU UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO

Streszczenie

Artykuł analizuje charakter prawny postępowania w sprawach aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w Polsce. Użytkowanie wieczyste ma hybrydowy charakter, łączący cechy własności i ograniczonego prawa rzeczowego, co znajduje odzwierciedlenie zarówno w regulacjach materialnoprawnych, jak i w mechanizmach kontroli opłat rocznych. Spory w tym zakresie oscylują na styku prawa administracyjnego i cywilnego, co stanowi tzw. pogranicze procesowe, a w konsekwencji rodzi problemy praktyczne oraz interpretacyjne.

PROCESSUAL BOUNDARIES: A MODEL FOR THE SUPERVISION OF MATTERS RELATED TO THE PERPETUAL USUFRUCT FEE

Summary

This article examines the legal nature of proceedings concerning the annual review of perpetual usufruct fees in Poland. Perpetual usufruct is hybrid in character, combining some of the features of ownership and limited real rights, which is reflected both in Polish material law and in the mechanisms for the supervision of the annual fees. Disputes in this area oscillate and clash at the intersection of administrative and civil law, setting up a „processual boundary” and raising practical and interpretive problems.

Słowa kluczowe: aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego; postępowania hybrydowe; sprawa administracyjna; dopuszczalność skargi do sądu administracyjnego.

Keywords: review of the perpetual usufruct fee; hybrid proceedings; administrative case; admissibility of an appeal to the administrative court.

Data zgłoszenia artykułu do redakcji: 5.02.2026.

Data przyjęcia artykułu do druku: 12.03.2026.

Finansowanie badań: Niniejsza publikacja nie otrzymała żadnego zewnętrznego wsparcia finansowego.

Oświadczenie właściwej komisji etycznej: Nie dotyczy.

Konflikt interesów: Autor deklaruje, że nie ma żadnego konfliktu interesów związanego z publikacją niniejszych badań.

Literatura

- Bik M., *Wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste jest nieuzasadniona jako pozew*, Przegląd Sądowy 9/2013, s. 94-104.
- Bieś-Srokosz P., Srokosz J., *Kilka uwag o hybrydowości w polskim prawie administracyjnym na przykładzie prawnych działań*, Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze 14/2023, s. 229-241.
- Błachucki M., *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, Warszawa 2012.
- Błaszczak Ł., *Model sądowej kontroli decyzji administracyjnych (na przykładzie spraw z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów oraz postępowań regulacyjnych). Postulaty 'de lege ferenda'*, Gdańskie Studia Prawnicze 26.5/2022, s. 256-278.
- Gajewski S., *Sądowa kontrola decyzji w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych zapadłych w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności*, [w:] *Wybrane problemy prawa materialnego i procesowego: teoria i praktyka*, IV, Warszawa 2016.
- Klat-Górska E., *Komentarz do art. 78*, [w:] *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, red. E. Klat-Górska, Warszawa 2024.
- Kmiecik Z., *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, PiP 4/2002, s. 31-47.
- Mrozek J., *O właściwościach postępowania hybrydowego w regulacji ochrony konkurencji i konsumenta*, Acta Universitatis Wratislaviensis 3798/2017, Prawo 323, s. 289-297.
- Oleksy-Piesik I., *Realizacja prawa do sądu w sprawach aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jako spraw o charakterze cywilnym*, Prawo w Działaniu. Sprawy Cywilne 48/2021, s. 213-227.

- Piątek W., *Rozumienie pojęcia postępowania administracyjnego w kontekście kontroli sądowej postanowień w nim zapadających. Glosa do uchwały NSA z dnia 17 grudnia 2018 r., I OPS 2/18, OSP 2019/7-8.*
- Prusaczyk A., *Komentarz do art. 78, [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*⁹, red. J. Jaworski, A. Prusaczyk, M. Wolanin, Warszawa 2025.
- Robinson G.O., Gellhorn E., Bruff H.H., *The Administrative Process*, St. Paul, Minn. 1993.
- Sanakiewicz Ł., *Aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Glosa do uchwały SN z dnia 28 lutego 2013 r., III CZP 110/12, Przegląd Sądowy 4/2014, s. 104-114.*
- Sanakiewicz Ł., *Komentarz do art. 7, [w:] Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Komentarz*², Lex/el. 2023.
- Szymczak I., *Konstrukcja prawna zobowiązania realnego na przykładzie ustawy o przekształceniu użytkowania wieczystego w prawo własności, Rejent 1/2023, s. 49-74.*
- Wegner-Kowalska J., *Postępowanie sądowoadministracyjne – 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 5/2015, s. 763-783.*
- Williams S.F., „Hybrid Rulemaking” under the Administrative Procedure Act, *The University of Chicago Law Review* 42.3/1975, s. 401-456.
- Wincenciak M., *Charakter prawny terminu do złożenia wniosku w przedmiocie aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 4/2013, s. 74-83.*

