

Rozdział trzeci

Instytucja ugody na tle ustawy o gospodarce nieruchomościami – przyczynek do dyskusji nad stosowaniem działań mediacyjnych przez samorządowe kolegia odwoławcze

I. Ugoda jako element postępowania przed organami administracji

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP stanowi podstawową i z punktu widzenia demokratycznego państwa prawnego fundamentalną zasadę dotyczącą wszystkich działań organów administracji publicznej. Każda więc aktywność obwarowana jest istnieniem odpowiednich regulacji prawnych, a podejmowanie konkretnych działań zależy również od istnienia odpowiednich struktur wyposażonych we właściwe kompetencje. Dotyczy to oczywiście wszelkich działań władz publicznych, w tym podejmowanych w ramach realizacji kompetencji w zakresie polubownego rozwiązywania sporów i mediacji¹. W takim kontekście należy rozpatrywać działalność mediacyjną prowadzoną przez organy administracji publicznej, w tym także samorządowe kolegia odwoławcze². Aktywność tego rodzaju nie musi wynikać jednak wprost z ustaw ustrojowych. W przepisach regulujących status i zasady działania kolegiów³ brak jest wskazanych *expressis verbis* możliwości wykorzystywania instrumentów mediacyjnych. Odesłanie do stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego uzupełnia jednak katalog ustawowych narzędzi, jakimi dysponują kolegia. Działalność mediacyjna często

¹ Por. M. Tabernacka, *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2009, s. 35.

² Dalej jako: „kolegia”, „kolegia odwoławcze”.

³ Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 z późn. zm.

wynika z przepisów szczególnych. Do tej kategorii zaliczymy np. ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Określa ona nie tylko materialne podstawy czynności mediacyjnych, ale również wprowadza zagadnienia proceduralne na zasadzie *lex specialis*. Ugoda, jako forma rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, została wprowadzona do kodeksu postępowania administracyjnego w roku 1980⁴. W literaturze wskazuje się, że celem takiego rozwiązania było zapewnienie demokratyzacji postępowania administracyjnego przez wzmocnienie aktywnego udziału jednostki w postępowaniu, a także zwiększenie jej merytorycznego wkładu w rozwiązywanie spraw o charakterze spornym, rozstrzyganych przed organami administracji⁵. Takie stanowisko spotkało się jednak z głosami krytyki. Na etapie projektowania zmian twierdzono bowiem, jak to czynił np. Z. Janowicz, że „ta pozornie atrakcyjna propozycja kryje w sobie poważne niebezpieczeństwo. Strona nieznająca dobrze przepisów proceduralnych mogłaby być tutaj wprowadzona w błąd (świadomie lub nieświadomie) przez pracownika organu administracyjnego, jak również nie można by tutaj wykluczyć nawet swoistego wymuszenia uproszczeń postępowania”⁶.

Norma zawarta w art. 13 § 1 k.p.a. konstatuje zasadę, zgodnie z którą sprawy⁷, w których uczestniczą strony o spornych interesach, mogą być załatwiane w drodze ugody sporządzonej przed organem administracji publicznej. Ten sam artykuł w § 2 zawiera kolejną zasadę ogólną postępowania, tj. zasadę podejmowania przez organ administracji publicznej wszelkich czynności składających strony do zawarcia ugody.

Ugruntowane, bazujące na art. 114 k.p.a. stanowisko doktryny w sprawie instytucji ugody mocno eksponuje jedną z podstawowych przesłanek jej stosowania, która nadto musi wystąpić łącznie z pozostałymi – uproszczenie i przyspieszenie postępowania administracyjnego. Ugoda jest bowiem elementem

⁴ Na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. Nr 4, poz. 8.

⁵ Zob. J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji* (w:) *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978, s. 91, przypis 75; także J. Harczuk, *Ugoda w postępowaniu administracyjnym*, MP 2002, nr 16, w różnych miejscach.

⁶ Z. Janowicz, *Uwagi o doskonaleniu postępowania administracyjnego*, PiP 1978, z. 5, s. 60.

⁷ Tytułem uporządkowania pojęciowego wypada przyjąć, za B. Adamiak i J. Borkowskim, następujące określenie pojęcia „sprawa administracyjna”: „Sprawa będzie nosiła miano «administracyjnej», gdy właściwy i kompetentny do podjęcia decyzji stosowania prawa i ustanowienia nią jednostkowej normy prawnej będzie organ administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym lub funkcjonalnym. (...) Tylko w tym przypadku, gdy z przepisów prawa materialnego wynika umocowanie organu administracyjnego do prowadzenia postępowania administracyjnego o charakterze jurysdykcyjnym, władny on będzie rozstrzygać ją, wydając decyzję administracyjną.” – A. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 11, Nb 18 komentarza do art. 1, Warszawa 2011.

postępowania mającym się przyczynić m.in. do uproszczenia i przyśpieszenia postępowania administracyjnego⁸. Jednak pod względem metodologii niniejszego opracowania najistotniejsze będą takie przesłanki, jak: załatwienie sprawy w drodze decyzji administracyjnej, a także charakter sprawy zawisłej przed samorządowym kolegium odwoławczym.

W orzecznictwie podkreśla się, że orzeczenie zapadłe w postępowaniu w sprawie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej⁹ nie jest decyzją administracyjną wydaną przez organ władczy rozstrzygający sprawę. Czynności podejmowane przez kolegium w ramach takiego postępowania, bądź ich brak, nie dotyczą sprawy administracyjnej¹⁰. A zatem pod względem gatunkowym spór między stronami powstały na gruncie opłat za użytkowanie wieczyste jest typowym sporem cywilnoprawnym¹¹. Mamy zatem do czynienia ze sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c., a więc sprawą, w której stosunki prawne stron układają się na zasadzie równorzędności podmiotów i ekwiwalentności świadczeń (sprawy z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego oraz prawa pracy), lub sprawą, która z woli ustawodawcy została poddana właściwości sądów powszechnych¹².

Można więc skonstatować, że postępowanie aktualizacyjne regulowane przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami zostało skonstruowane przez ustawodawcę jako swoisty model postępowania hybrydowego, będącego w istocie zestawieniem dwóch odrębnych, lecz funkcjonalnie połączonych porządków prawnych: pierwszy dotyczy postępowania przed kolegium, drugi – po przekazaniu sprawy w drodze sprzeciwu od orzeczenia kolegium – postępowania przed sądem powszechnym. Z racji swej istoty sprawa administracyjna nie jest przedmiotem kognicji sądów powszechnych. Na mocy ustaw szczególnych natomiast – z czym w tym wypadku mamy do czynienia – postanowiono przekazać rozpatrywanie sprawy cywilnej organowi administracji, tj. samorządowemu kolegium odwoławczemu jako pierwszej instancji orzeczniczej. Wspominany już sprzeciw od orzeczenia kolegium powoduje natomiast oddanie sprawy do postępowania sądowego przed sądem powszechnym.

Swoista konstrukcja prawna orzekania przez samorządowe kolegium odwoławcze w sprawach o skutkach cywilnych pod względem stosowanego wzorca kontroli nie wzbudziła zastrzeżeń Trybunału Konstytucyjnego. Uznał

⁸ Zob. A. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 1999, s. 586.

⁹ Dalej także jako „postępowanie aktualizacyjne”.

¹⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2007 r., I OSK 306/06, LEX nr 293169.

¹¹ Por. uchwałę SN z dnia 25 czerwca 1997 r., III CZP 23/97, LEX nr 236557, wyroki NSA z dnia 12 maja 2006 r., I OSK 843/05, LEX nr 236557 i z 16 marca 2011 r., I OSK 708/10, LEX nr 1079811.

¹² Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 lutego 2012 r., IV SA/Po 1195/11, niepubl.

on bowiem, że została zachowana aprobowana zasada nadrzędności sądu, która umożliwia zweryfikowanie rozstrzygnięcia organu orzeczniczego¹³.

Stworzony przez ustawodawcę model, nie jest przedmiotem poważniejszej krytyki w doktrynie. W zasadzie tylko niektóre z rozwiązań prawnych budzą wątpliwości. Przydanie kolegium funkcji orzeczniczych w tej konkretnej sprawie cywilnej być może było zabiegiem rozsądnym, biorąc pod uwagę jego możliwości wykorzystania mechanizmów polubownego rozstrzygnięcia sporu. Uzasadnienia takiego rozwiązania należy szukać w warstwie socjologicznej. Wydaje się bowiem, że bliższy obywatelom organ administracji publicznej, przy dołożeniu należytej staranności, jest w stanie lepiej wykorzystać swoje kompetencje i doprowadzić do zawarcia ugody.

II. Prawne możliwości prowadzenia mediacji przed samorządowym kolegium odwoławczym. Postulaty *de lege lata*

Samorządowe kolegia odwoławcze zostały zdefiniowane przez ustawodawcę w art. 1 ust. 1 u.s.k.o. jako organy wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego. Ten podstawowy zakres działania uzupełnia ust. 2 art. 1 u.s.k.o., według którego kolegia orzekają także w innych sprawach na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Ma to tym większe znaczenie, że ustawodawca skorzystał z tej możliwości i powierzył samorządowym kolegiom odwoławczym rozpoznawanie sporów o wysokość opłat za użytkowanie wieczyste na mocy art. 78 i n. u.g.n. A zatem ustawodawca w drodze wyjątku przyznał kolegium uprawnienia do orzekania w sprawach cywilnoprawnych.

Normatywna regulacja zadań kolegiów jako ich podstawową funkcję bez wątpienia rysuje funkcję orzeczniczą¹⁴. Ta bowiem przejawia się przede wszystkim w wydawaniu decyzji lub postanowień, z zastrzeżeniem jednak form przewidzianych w odpowiednich przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁵. Biorąc jednak pod uwagę rozwiązania ustawowe, zauważyć należy wynikające chociażby ze wspomnianej ustawy funkcje mediacyjne.

¹³ Zob. wyrok TK z dnia 6 maja 2008 r., SK 49/04, OTK-A 2008, nr 4, poz. 55.

¹⁴ Obok kompetencji kontrolno-nadzorczych, do których należą: żądanie niezbędnych informacji i dokumentów dotyczących działalności organów jednostek samorządu terytorialnego, wglądu w dokumentację związaną z załatwieniem spraw będących przedmiotem orzekania przez kolegium oraz wydawania postanowień sygnalizacyjnych – zob. art. 19 i art. 20 u.s.k.o.

¹⁵ J.P. Tarno i A. Wrzesińska-Nowacka twierdzą, że orzeczenie wydane w postępowaniu o ustalenie opłaty za użytkowanie wieczyste nie jest decyzją ani też postanowieniem. Przyjmują

W obecnie obowiązującym modelu dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego postępowanie mające na celu polubowne rozstrzygnięcie zawisłego sporu zostało przewidziane jako jedna z procedur szczególnych w każdym postępowaniu przed organem administracji, jeżeli przemawia za tym charakter sprawy. Odpowiedź na pytanie o dopuszczalność podjęcia mediacji przez kolegium przed rozpoznaniem sprawy powinna być negatywna. Analiza obowiązującego ustawodawstwa prowadzi do wniosku, że polubowne rozstrzygnięcie sporu w formie ugody następuje na etapie postępowania przed organem administracji publicznej. Świadczą o tym chociażby art. 114 i 115 k.p.a., które zawarcie przedmiotowej ugody uzależniają od toczącego się już w sprawie postępowania. Biorąc pod uwagę ekonomikę postępowań mediacyjnych oraz ich koszty, w tym koszty społeczne, należy rozważyć dopuszczenie możliwości zawierania ugody przez strony przed rozpoznaniem sprawy przez kolegium, a następnie jej usankcjonowanie przez skład orzekający w drodze postanowienia. Postulat ten ma na celu zmniejszenie czasu oczekiwania na rozstrzygnięcie zawisłego sporu, co z pewnością będzie miało pozytywne skutki dla stron. Możliwość rozstrzygnięcia sporu samodzielnie przez strony zwiększa niewątpliwie poczucie odpowiedzialności za własne działania¹⁶. Kształtują one bowiem swoją rzeczywistość prawnospołeczną. Mediacja daje im większą niezależność w zakresie rozporządzania konfliktem i sposobem rozwiązania¹⁷. Uczy także podejmowania rzeczowych interakcji społecznych opartych na merytorycznej dyskusji i umiejętności dochodzenia do kompromisu. Jak twierdzi np. J. Harczuk, wynik mediacji uznaje się za stabilniejszy od władczych rozstrzygnięć organów, bowiem strony mediacji nabierają przekonania o słuszności powziętych podczas mediacji ustaleń prowadzących do załatwienia sprawy¹⁸. Taką tezę wydają się uzasadniać względy natury psychologicznej. Strony, wychodząc z przeświadczenia o słuszności powziętych ustaleń, są w stanie przyjąć je z satysfakcją, a w konsekwencji świadomie i dobrowolnie zaakceptować

bowiem, na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami, nowy typ aktu administracyjnego – więcej: J.P. Tarno, A. Wrześcińska-Nowacka, *Postępowanie w sprawie opłat za użytkowanie wieczyste*, ST 1995, nr 7–8, s. 109–117. W opozycji do twierdzeń autorów stoi R. Sawuła, dla którego przedstawiona argumentacja jest niewystarczająca. W jego ocenie orzeczenie to jawi się jako szczególny rodzaj decyzji administracyjnej – R. Sawuła, *Postępowanie w sprawach opłaty za użytkowanie wieczyste. Kilka uwag na tle artykułu J.P. Tarno i A. Wrześcińskiej-Nowackiej*, ST 1996, nr 3, s. 36.

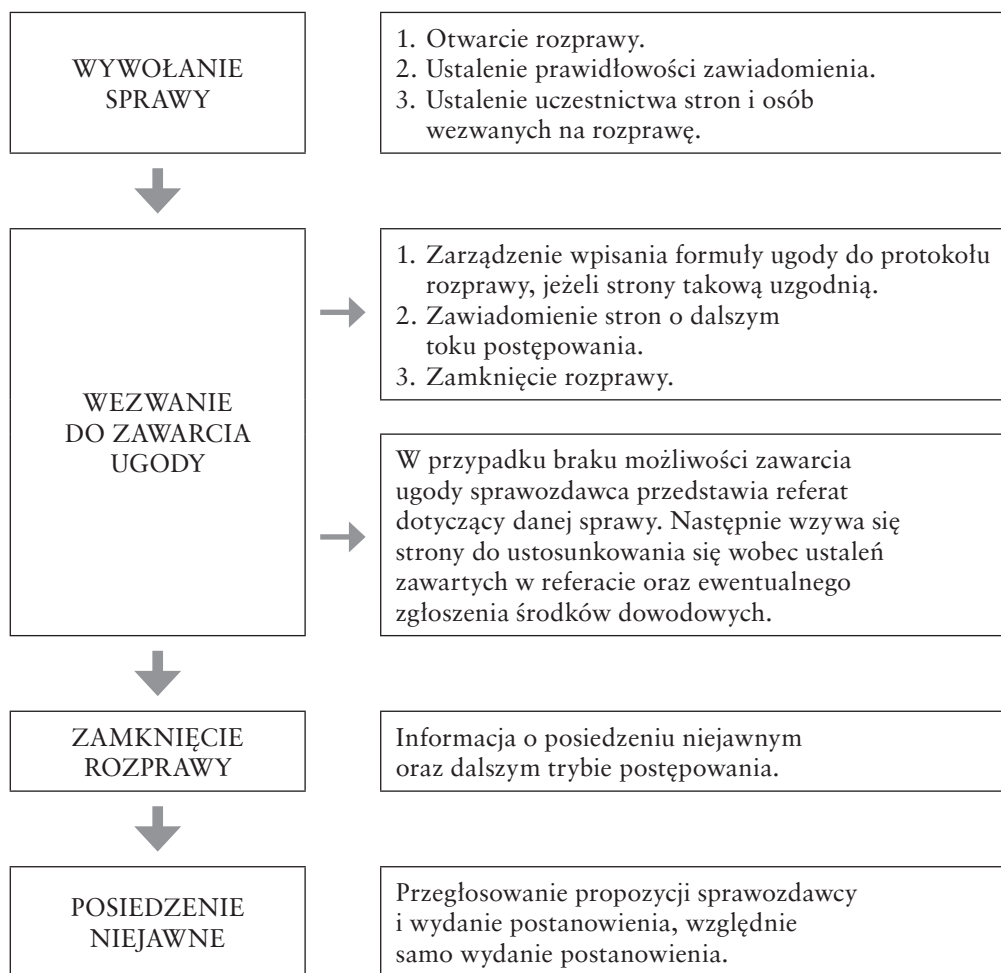
¹⁶ Zob. R. Morek, *Cele i funkcje mediacji* (w:) *Mediacje. Teoria i praktyka*, red. E. Gmuryńska, R. Morek, Warszawa 2009, s. 18.

¹⁷ Zob. A. Suchorska, *Mediacja – geneza i zarys problematyki* (w:) *Prawno-psychologiczne uwarunkowania mediacji i negocjacji*, red. S.L. Stadniczeńko, Opole 2006, s. 69.

¹⁸ Por. J. Harczuk, *Mediacja i mediator przed sądem administracyjnym*, MP 2006, nr 8, s. 420–423.

uzgodnione rozwiązanie¹⁹. Należy jednak utrzymać konieczność zatwierdzenia ugody przez organ administracji jako mechanizm kontroli legalności i prawidłowości podejmowanych ustaleń. Nie wolno pomijać w tym wypadku faktu, że rozstrzygany polubownie spór pozostaje w kognicji odpowiedniego organu. Zatem konieczne jest nałożenie na organ, analogicznie do rozwiązań z art. 118 k.p.a., obowiązku w zakresie kontroli rezultatu rozstrzygnięcia sporu tak, aby nie dopuścić do funkcjonowania w obrocie prawnym błędnie ułożonych treści stosunków prawnych.

Schemat procesu zawierania ugody



Źródło: opracowanie własne na podstawie Regulaminu organizacyjnego Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie.

¹⁹ Zob. R. Morek, *Cele i funkcje...*, s. 18.

III. Ugoda na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami jako przykład postępowania przed samorządowym kolegium odwoławczym

Przepisy prawa materialnego określone w art. 79 u.g.n. przewidują możliwość zawierania ugody w sprawach aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych. Nie wyczerpuje to jednak zakresu spraw, które mogą być przedmiotem ugody wynikającej z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dla przykładu można podać chociażby spór z art. 73 ust. 6 u.g.n. dotyczący zasadności wypowiedzenia bonifikaty udzielonej na podstawie zarządzeń i uchwał odpowiednich organów od opłaty pierwszej i opłat rocznych czy spór regulowany art. 221 ust. 1 u.g.n. w przedmiocie dostosowania wysokości stawki procentowej opłaty rocznej do stawek aktualnie obowiązujących w przypadku nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste przed dniem 1 stycznia 1998 r.²⁰ Warto jednak zaznaczyć, że nie jest to ugoda regulowana przepisami procedury administracyjnej. Orzecznictwo oraz doktryna podkreślają jednoznacznie odmiennność tych dwóch podobnych instytucji: ugody regulowanej przepisami kodeksu cywilnego i ugody administracyjnoprawnej. Charakter prawny zawieranej ugody wynika każdorazowo z obowiązujących przepisów prawa.

Za orzecznictwem sądów administracyjnych należy jeszcze raz podkreślić, że sprawy dotyczące instytucji użytkowania wieczystego, w szerokim tego słowa znaczeniu, nie są sprawami administracyjnymi w rozumieniu art. 1 k.p.a. Jednak z woli ustawodawcy przy rozpatrywaniu sporów powstałych na gruncie tej instytucji przepisy kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio i w określonym zakresie²¹. Ustawodawca w art. 79 ust. 7 u.g.n. stwierdza, że: „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”. Takie sformułowanie przepisu wskazuje, że postępowanie aktualizacyjne jest szczególnym postępowaniem, różnym od uregulowanego w kodeksie postępowania administracyjnego. Pokazuje to także, że w trakcie toczącego się postępowania aktualizacyjnego może dojść do postępowań

²⁰ Należy zwrócić uwagę za R. Węgrzynem, że ilekroć wolą ustawodawcy jest poddanie określonego sporu trybowi właściwemu dla postępowania aktualizacyjnego, odpowiedni przepis zawiera odesłanie do art. 78–81 u.g.n. – R. Węgrzyn, *Glosa do wyroku SN z dnia 21 kwietnia 2010 r.*, V CSK 356/0, LEX nr 142326.

²¹ Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 września 2009 r., II SA/Sz 535/2009, LEX nr 636820.

wypadkowych, ubocznych²². Sprawa aktualizacji opłaty rocznej została – wyłącznie na zasadzie swoistego wyjątku, który nie może być interpretowany rozszerzająco – poddana kognicji organów administracji na mocy przepisu szczególnego²³. Również doktryna podkreśla, że spór ten jest typowym sporem cywilnoprawnym dotyczącym należności pieniężnej o charakterze cywilnym²⁴. Wskazuje się, że postępowanie w sprawie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego może zostać uwarunkowane wystąpieniem rozbieżności w ocenie wartości stanowiącej podstawę naliczenia opłaty. A zatem należy skonkludować, że ugoda w sprawach aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej ma charakter ugody regulowanej przepisami prawa cywilnego²⁵. Fakt zawierania jej przed organem administracji publicznej nie przesądza w tym wypadku o charakterze prawnym zawieranej ugody. Należy zwrócić uwagę, że spór o aktualizację opłaty rocznej, jak również sama opłata oraz użytkowanie wieczyste, mają charakter cywilnoprawny. Przedstawiciele odmiennego poglądu na charakter prawny ugody powołują się natomiast na odesłanie do kodeksu postępowania administracyjnego zawarte w art. 79 ust. 7 u.g.n. Umieszczenie tam w dziale II, tytuł „Postępowanie”, regulacji dotyczących ugody nie wykluczyło ich odpowiedniego stosowania do postępowań aktualizacyjnych, a więc także zawartej przed kolegium ugody²⁶. Ustawa o gospodarce nieruchomościami przydała samorządowym kolegiom odwoławczym rolę mediatora-pośrednika w rozwiązywaniu sporów przez strony o sprzecznych interesach. Nie zawsze jednak ugody przewidziane przepisami prawa materialnego zawierane są przed organem administracji publicznej i po przeprowadzeniu przezeń mediacji. Dzieje się tak, gdy skonfliktowane strony same dochodzą do porozumienia i tym samym układają między sobą stosunki wynikające z norm prawa materialnego. Rola mediatora z kolei nie ogranicza się jedynie do pośredniczenia w rozwiązywaniu sporu. Można bowiem na gruncie funkcji orzeczniczej wyróżnić czynności zmierzające do skłonienia stron, aby załatwiły swoją sprawę polubownie²⁷. Na samorządowych kolegiach odwoławczych ciąży ustawy obowiązek dążenia do polubownego załatwienia sprawy w drodze

²² Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 lutego 2012 r., IV SA/Po 1195/11, niepubl.

²³ Zob. uchwała SN z dnia 21 kwietnia 1994 r., III CZP 36/94, OSNIC 1994, nr 11, poz. 209, uchwała SN z dnia 15 czerwca 1993 r., III CZP 51/93, OSNIC 1993, nr 11, poz. 190 oraz uchwała NSA z dnia 20 maja 1996 r., OPK 10/96; ONSA 1997, nr 1, poz. 8.

²⁴ Zob. G. Bieniek, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 318.

²⁵ Zob. R. Sawuła, *Postępowanie w sprawach...*, s. 34.

²⁶ Więcej: P. Pest, *Mediacje i ugoda w sprawie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego (w:) Mediacje w społeczeństwie otwartym*, red. M. Tabernacka, R. Raszewska-Skałeczka, Wrocław 2012, s. 212 i n.

²⁷ Zob. M. Tabernacka, *Negocjacje i mediacje...*, s. 80–81.

ugody. Przesądza o tym treść art. 79 ust. 3 u.g.n. Na tej podstawie Trybunał Konstytucyjny uznał, że faza postępowania przed kolegium ma charakter polubownego postępowania przedsądowego, a kolegium pełni funkcję swobodnego arbitrażu²⁸. Jeśli wynik postępowania w zakresie uzgadniania treści ugody jest negatywny, wówczas kolegium wydaje orzeczenie merytoryczne o oddaleniu wniosku lub o ustaleniu nowej wysokości opłaty. Owo postępowanie prejurysdykcyjne charakteryzuje się tym, że w przypadku braku ugody lub gdy strona nie godzi się z orzeczeniem kolegium, to sąd powszechny jest właściwym do merytorycznego rozpoznania sprawy i ustalenia zasadności zmiany stawki opłaty rocznej. W ten sposób dokonano czasowego wyłączenia dopuszczalności drogi sądowej, uzależniając ją od uprzedniego wystąpienia o rozstrzygnięcie sporu do samorządowego kolegium odwoławczego²⁹. Dla rozstrzygnięcia sporu o wysokość opłaty z tytułu użytkowania wieczystego ustawodawca wybrał więc tryb mieszany, administracyjno-sądowy (wspomiane już swobodne postępowanie hybrydowe). Na pierwszym etapie postępowanie toczy się w trybie administracyjnym przed kolegium, a na drugim – przed sądem powszechnym³⁰. Doktryna prawa administracyjnego stoi na stanowisku, że postępowanie aktualizacyjne może być uznane za „administracyjny wymiar” prawa do słusznego procesu określonego w art. 6 europejskiej konwencji praw człowieka³¹. Przewidziany przez ustawodawcę obowiązek wyznaczenia rozprawy przed kolegium w sprawach aktualizacji opłaty rocznej powoduje niewątpliwie wydłużenie czasu oczekiwania na rozstrzygnięcie. Obowiązujące przepisy nie zezwalają nadto, aby użytkownik wieczysty mógł zwrócić się bezpośrednio do właściciela nieruchomości w celu zawarcia ugody, która następnie mogłaby być usankcjonowana przez kolegium. A taka potrzeba jest szczególnie zauważalna środowiskach przedsiębiorców. Ma bowiem na celu wyeliminowanie nadmiernej niepewności co do wysokości opłaty rocznej.

Nie sposób odebrać ugodzie wynikającej z regulacji ustawy o gospodarce nieruchomościami podobieństwa do ugody administracyjnoprawnej. Spór w doktrynie dotyczy jednak możliwości stosowania przepisów procedury administracyjnej. Nie jest sytuacją wyjątkową wyłączenie zastosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do zawierania rzeczowej ugody. Jako przykład należy podać rozwiązania przyjęte na gruncie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. Nr 28, poz. 145) czy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U.

²⁸ Por. wyrok TK z dnia 6 maja 2008 r., SK 49/04, OTK-A 2008, nr 4, poz. 55.

²⁹ Zob. R. Węgrzyn, *Glosa do wyroku...*

³⁰ Por. uzasadnienie orzeczenia TK z dnia 13 marca 1996 r., K 11/95, OTK 1996, nr 2, poz. 9.

³¹ Zob. A. Korzeniowska, *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Kraków 2002, s. 227.

z 2010 r. Nr 193, poz. 1287)³². Doktryna prezentuje dwie grupy poglądów w tym zakresie. Z jednej strony mamy stanowisko J.P. Tarno, A. Wrzesińskiej³³ oraz A. Skibińskiego³⁴, którzy twierdzą, że do zawarcia ugody stosuje się wprost przepisy kodeksu postępowania administracyjnego odnoszące się do zawierania ugody administracyjnej, z drugiej – pogląd R. Sawuły, według którego przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nie mają zastosowania. Autor twierdzi, że skoro ugoda zawierana przed kolegium jest ugoda cywilną, nie ma potrzeby wydawania postanowienia o jej zatwierdzeniu, a tym bardziej o odmowie jej zatwierdzenia³⁵. Na tej podstawie rodzi się zasadniczy problem natury procesowej, który sprowadza się do odpowiedzi na pytanie o możliwość odpowiedniego zastosowania rozdziału 8 kodeksu postępowania administracyjnego. Odpowiedź twierdząca wskazywałaby na konieczność wydania w terminie 7 dni od dnia zawarcia ugody postanowienia o jego zatwierdzeniu bądź odmowie zatwierdzenia. Specyficzny model ugody w sprawach aktualizacji opłaty rocznej jest jednak kształtowany odmiennie od ugody administracyjnej. Zgodnie bowiem z przepisami art. 79 ust. 7 u.g.n. stosowanie instytucji zażalenia jest w tym wypadku wyłączone. Ustawodawstwo nie stoi jednak na przeszkodzie, aby rzeczzone rozstrzygnięcie poddać kontroli sądów administracyjnych w myśl art. 3 § 2 pkt 2. Uznaje się, że postanowienie to rozstrzyga co do istoty sprawy, a więc „zamyka” postępowanie. Zaliczane jest do grupy postanowień wydawanych na podstawie upoważnień zawartych w przepisach materialnego prawa administracyjnego³⁶.

Negatywne ustosunkowanie się do postawionych twierdzeń wynika zarówno z analizy przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także z systemowego podejścia do rozważanego przedmiotu. Jak już wspomniano, ugoda w postępowaniu aktualizacyjnym nie załatwia sprawy administracyjnej. Ustawa o kolegiach stwierdza, że orzeczenia kolegium, z zastrzeżeniem art. 79 ust. 5, 6 i 9, art. 80 ust. 1 i 3 oraz art. 81 ust. 1 u.g.n., wydawane są w formie decyzji albo postanowień, z czego wynika, że celowym zabiegiem przy projektowaniu cytowanej ustawy było wyłączenie stosowania rozstrzygnięć typowych dla procedury administracyjnej. Według niektórych autorów spór ten, ze względu na art. 17 ust. 1 u.s.k.o. w brzmieniu obowiązującym od

³² T. Brzezicki, T. Jędrzejewski, *Ugoda w sprawach aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej*, „Casus” nr 58, s. 18.

³³ Zob. J.P. Tarno, A. Wrzesińska-Nowacka, *Postępowanie w sprawie...*, s. 109; R. Sawuła, *Postępowanie w sprawach...*, s. 34.

³⁴ Zob. A. Skibiński, *Aktualizacja opłaty za użytkowanie wieczyste – próba oceny mieszanego trybu weryfikacji*, „Casus” 2003, nr 1, s. 16.

³⁵ R. Sawuła, *Postępowanie w sprawach...*, s. 35.

³⁶ Zob. R. Hauser, M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011.

1 stycznia 1999 r., jest nieaktualny. Twierdzą oni, że ustawodawca wykluczył tym samym możliwość wydania postanowienia zatwierdzającego zawartą przed kolegium ugoda³⁷. Ustawa o gospodarce nieruchomościami precyzuje obowiązywanie nowych stawek opłaty rocznej ustalonych prawomocnym orzeczeniem kolegium lub zawartą przed nim ugoda. Wynika z tego, że przepisy kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące zatwierdzania ugody nie mają tutaj zastosowania. Idąc za doktryną, należy wskazać, że ustawodawca daje prymat rozwiązaniom przyjętym w ustawie o gospodarce nieruchomościami jako przepisom szczególnym wobec przepisów o charakterze generalnym – kodeksu postępowania administracyjnego³⁸. Praktyka postępowania w sprawach aktualizacji opłaty rocznej pozwala przyjąć jako rozsądne rozwiązanie zatwierdzanie treści ugody zawieranej przez strony. Kontrola sprawowana w ten sposób przez kolegium powinna dążyć do eliminowania, w drodze odmowy zatwierdzenia, tych ugód, których treści wykraczają poza zakres sprawy. Należy bowiem pamiętać, że ugoda, której kolegium nadaje klauzulę wykonalności, podlega wykonaniu w drodze egzekucji sądowej w myśl art. 79 ust. 9 u.g.n.³⁹ Uznanie przez kolegium, że ugoda w kształcie zaproponowanym przez strony nie może zostać zatwierdzona, doprowadzi do rozstrzygnięcia sprawy przez trzyosobowy skład kolegium w drodze orzeczenia na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami⁴⁰.

IV. Praktyka stosowania instytucji ugody w działalności kolegiów

Analiza spraw zawisłych przed samorządowymi kolegiami odwoławczymi prowadzi do wniosku, że w drodze polubownej są one rozstrzygane w nikłym procencie. Podobnie jak w przypadku postępowań mediacyjnych przed sądami administracyjnymi ograniczenia wynikają tu z kilku zasadniczych kwestii. Trzeba bowiem pamiętać, że chodzi o stosowanie takich instytucji przy sporach z organami administracji publicznej, co bardziej komplikuje sytuację. W pierwszym rzędzie wskazać należy na metodę regulacji stosunków administracyjnoprawnych. Przy działalności administracji publicznej opartej na władczych formach działania brak jest elementów kooperacji z podmiotami administrowanymi⁴¹. Następną przeszkodę stanowią problemy wynikające

³⁷ Zob. A. Korzeniowska, *Postępowanie przed samorządowym...*, Kraków 2002, s. 237.

³⁸ Zob. T. Brzezicki, T. Jędrzejewski, *Ugoda w sprawach aktualizacji...*, s. 19.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Por. *ibidem*.

⁴¹ Zob. W. Federczyk, *Praktyka stosowania mediacji przed sądami administracyjnymi*, ADR 2008, nr 4, s. 27.

z hierarchicznej budowy aparatu administracyjnego. Organy niższego szczebla często są związane stanowiskiem przełożonych, co może uniemożliwić podjęcie mediacji⁴². Próba wskazania kolejnych przyczyn braku zainteresowania rozwiązaniami mediacji prowadzi do wniosku, że często problem leży w samym stosunku kolegów do tych mechanizmów. Wydaje się, że niechęć lub opór, jako ważne źródła problemów wynikających z praktycznego stosowania mediacji w praktyce działania organów administracji publicznej, mogą być podobne do tych, z którymi mamy do czynienia w przypadku rozpatrywania spraw przed sądami administracyjnymi. Trzeba się więc zgodzić z W. Federczykiem, który pisze, że brak jest dostatecznej wiedzy na temat tego sposobu alternatywnego rozwiązywania sporów z udziałem organów administracji⁴³. Należy jednak pamiętać, że stosowanie tych metod może być sposobem na realizację jednej z zasad ogólnych postępowania administracyjnego, tj. pogłębiania zaufania obywateli do państwa i jego organów, co jest argumentem za tym, by prowadzić odpowiednie działania promujące mediacje w tym obszarze działania władz publicznych.

Próba zidentyfikowania problemów z realizacją ustawowego obowiązku dążenia do polubownego załatwiania sporu w sprawach aktualizacji opłaty rocznej prowadzi do podobnych wniosków. W tym wypadku sytuacja przedstawia się jednak znacznie lepiej, gdyż tu kolegia wywiązują się z postawionych zadań. Problem wynikać może ze stosowania określonych prawem procedur, a także częstego braku przychylności do rzetelnego wykonywania funkcji mediacyjnych. Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli działalności samorządowych kolegiów odwoławczych wskazuje na opóźnienia w załatwianiu spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste. Tłumaczy się to m.in. koniecznością obligatoryjnego wyznaczania rozpraw w celu doprowadzenia do zawarcia ugody pomiędzy stronami. Przykładowo: „W SKO w Przemyślu sprawozdawców składu orzekającego wyznaczano po upływie od 48 do 181 dni od daty zarejestrowania wpływu sprawy w ewidencji SKO. Jak wskazywano, część postępowania od daty zarejestrowania wpływu sprawy do wyznaczenia sprawozdawcy jest tzw. częścią mediacyjną, w której dąży się do zawarcia ugody pomiędzy stronami. Dopiero gdy mediacje nie przyniosą skutku, wyznaczany jest sprawozdawca opracowujący projekt orzeczenia. Z kolei o przekazanie akt występowało po upływie od 19 do 128 dni”⁴⁴.

⁴² *Ibidem*, s. 28.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Informacja NIK o wynikach kontroli działalności samorządowych kolegiów odwoławczych z marca 2011 r., s. 23, <http://bip.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/kontrolne,7417.html>.

V. Czynności mediacyjne w sprawie aktualizacyjnej *de lege ferenda*

Przedstawiciele Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu zaprezentowali pogląd, że celowe jest znowelizowanie art. 79 u.g.n. Zmiana ta winna dążyć w kierunku wyraźnego zastrzeżenia, że rozprawa powinna być przeprowadzona tylko w sprawach rokujących zawarciem ugody, w innych zaś dopuszczalne byłoby rozpatrzenie sprawy na posiedzeniu niejawnym. Obowiązkowa rozprawa miała z założenia sprzyjać wypracowaniu w tym postępowaniu konsensusu i prowadzić do jego ugodowego zakończenia (co zresztą potwierdza treść art. 79 ust. 3 u.g.n.). Rozpoznanie wniosku w formie rozprawy nie byłoby więc ustawowym obowiązkiem⁴⁵. Rozwiązania zaproponowane przez kolegium niewątpliwie czyniłyby postępowanie przed kolegium bardziej ekonomicznym i racjonalnym. Obowiązujące w obszarze sporów aktualizacyjnych regulacje prawne nie pozostawiają wątpliwości w ocenie wyznaczonych przez ustawodawcę priorytetów. Trudno nie zgodzić się z tak zarysowanym modelem. Wątpliwości dotyczą raczej doboru instrumentarium, którego stosowanie nie przynosi zbyt często zaplanowanych rezultatów. W konsekwencji więc przenoszenie projektowanych zmian bez rozwinięcia ich w licznych mechanizmach deliberacji systemowych w ogóle nie prowadzi do osiągnięcia zamierzonych celów. Stąd częste postulaty praktyki i doktryny, które upatrują w instytucji polubownego załatwienia sprawy aktualizacyjnej szansę na szybkie, bliskie obywatelowi postępowanie. Wydaje się, że analiza zwłaszcza ustawy o gospodarce nieruchomościami pod kątem możliwych rozwiązań systemowych może nasunąć kolejne propozycje. Należałoby zaproponować rezygnację z przyznanego samorządowemu kolegium odwoławczemu statusu organu-pośrednika, przed którym koncentrują się czynności zmierzające do polubownego rozstrzygnięcia sporu. Odpowiednia zmiana art. 78 u.g.n. mogłaby pójść w kierunku uczynienia organu wypowiadającego dotychczasową wysokość opłaty rocznej właściwym do przeprowadzenia czynności mediacyjnych ze stroną niezadowoloną. Taka zmiana wiązałaby się z koniecznością przeniesienia na niższy poziom decyzyjny uprawnień do podjęcia rokowań w celu zawarcia ugody ze stroną zgłaszającą sprzeciw od proponowanej stawki opłaty rocznej. Dopiero fiasko takiego postępowania mediacyjnego doprowadziłoby do przekazania sprawy samorządowym kolegiom odwoławczym, bez konieczności jednak przeprowadzania kolejnej próby mediacyjnej. Tak zawisła sprawa doczekałaby się w tej

⁴⁵ M. Bator, P. Lisowski, G. Węgrzyn, *Prawo jako źródło zagrożeń dla administrowania – kilka uwag na przykładzie praktyki Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu* (w:) *Samorządowe kolegia odwoławcze – przeszłość i przyszłość*, red. K. Sieniawska, Kraków 2011, s. 206 i n.

instancji rozstrzygnięcia. Jednak w wyniku wniesienia sprzeciwu nastąpiłoby przekazanie sporu pod osąd sądu powszechnego.

Przedstawione rozważania, podjęte w oparciu o analizę ustawodawstwa i praktyki w zakresie tzw. postępowań aktualizacyjnych, stanowią próbę zarysowania postulatów *de lege ferenda*, które wynikają ze specyficznego charakteru instytucji prawnej ugody. Trzeba zauważyć, że prezentowane treści stanowią wypadkową rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę, ich *ratio legis*, oraz głosów zwłaszcza środowiska biznesowego. Dla sprawności i racjonalności mechanizmów polubownego rozstrzygania sporów podnoszone wątpliwości winny stać się przedmiotem szerokiej dyskusji. Ugoda to forma polubownego rozstrzygnięcia zaistniałych sporów i jako taki instrument należałoby dostosować procedurę jej zawierania, zwłaszcza w kontekście postępowań aktualizacyjnych, do wymogów tych środowisk, którym najbardziej zależy na jej szerokim wykorzystaniu. Należy jednak pamiętać o aktualnej dyrektywie zawartej art. 79 ust. 3 u.g.n., zgodnie z którą kolegium powinno dążyć do polubownego załatwienia sprawy w drodze ugody w toku postępowania, a gdyby do niej nie doszło, wydać stosowne orzeczenie. Na tym więc etapie jest to przepis, który determinuje obecną praktykę w tym zakresie. Należy jednak mieć na uwadze wszelkie głosy zmierzające do uproszczenia tej procedury. Jest to bez wątpienia postulat skierowany również do ustawodawcy, aby ten, tworząc odpowiednie w tym zakresie przepisy, umożliwił nieskrępowane korzystanie z formy procesowej, jaką jest ugoda.