

Uchwała z dnia 26 czerwca 2001 r., III CZP 30/01

*Sędzia SN Maria Grzelka (przewodniczący), Sędzia SN Iwona Koper
(sprawozdawca), Sędzia SN Marek Sychowicz*

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Miasta i Gminy S. przeciwko Danucie L. o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 26 czerwca 2001 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Iwony Kaszczyszyn zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem z dnia 5 marca 2001 r.

„Czy przysługuje droga sądowa w sprawie o zasądzenie opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, ustalonej w decyzji administracyjnej, wydanej na podstawie art. 36 ustęp 3 i 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. (tekst jedn. Dz.U. z 99 r. /15/139) o zagospodarowaniu przestrzennym”?

podjął uchwałę:

Droga sądowa nie przysługuje w sprawie o zasądzenie opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, ustalonej w decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 36 ust. 3 i 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (jedn. tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.).

Uzasadnienie

W pozwie wniesionym w postępowaniu nakazowym powód – Gmina i Miasto S. domagał się zasądzenia od pozwanej Danuty L. kwoty 226 zł, ustalonej decyzją Burmistrza Miasta i Gminy S. z dnia 25 lutego 1999 r. z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, na podstawie art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 25 sierpnia 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (jedn. tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm. – dalej "u.z.p.").

Postanowieniem z dnia 26 września 2000 r. Sąd Rejonowy w Legionowie odrzucił pozew na podstawie art. 199 § 1 k.p.c. z powodu niedopuszczalności drogi

sądowej. Przedstawione stanowisko prawne wywiódł z treści przepisu art. 36 ust. 13 u.z.p., którym przekazano do rozstrzygania sądom powszechnym jedynie spory powstałe na tle art. 36 ust. 1 i 2 tej ustawy.

Postanowienie to zaskarżył powód zarzucając, że w trybie administracyjnym następuje tylko ustalenie wysokości opłaty należnej w razie wzrostu wartości nieruchomości zbywanej przez właściciela, natomiast dochodzenie należności z tego tytułu powinno odbywać się w drodze sądowego postępowania cywilnego. Podniósł ponadto, że wniesienie pozwu w niniejszej sprawie wynika z niemożności egzekwowania dochodzonej należności w drodze postępowania egzekucyjnego w administracji, gdyż obowiązki wynikające z wydanej decyzji administracyjnej nie należą do świadczeń wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161 ze zm.).

Przy rozpoznawaniu zażalenia przez Sąd Okręgowy w Warszawie powstało przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości. W uzasadnieniu wskazał na podnoszoną przez powoda niemożność wyegzekwowania dochodzonej należności w trybie przepisów o egzekucji w postępowaniu administracyjnym, wyrażając pogląd, że jest to należność pieniężna pozostająca w zakresie kompetencji organów samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 2 § 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a więc podlegająca ściągnięciu w tym trybie. Ponadto stwierdził, nie precyzując bliżej tego stanowiska, że wątpliwość budzi na tle regulacji art. 36 ust. 1, 2 i 3 u.z.p., wyłączenie kontroli sądów powszechnych w sprawach kierowanych przez organy samorządu terytorialnego przeciwko właścicielowi lub użytkownikowi z tytułu opłat wynikających z podwyższenia wartości nieruchomości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stosownie do art. 2 § 1 k.p.c., do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, o ile sprawy te nie należą do sądów szczególnych oraz Sąd Najwyższy. Zgodnie z art. 2 § 3 k.p.c., w postępowaniu sądowym nie są rozpoznawane sprawy cywilne przekazane przepisami szczególnymi do właściwości innych organów. Wynikające z art. 2 k.p.c. domniemanie drogi sądowej w sprawach cywilnych, które dotyczy spraw cywilnych w znaczeniu materialnoprawnym, oznacza, że każda sprawa kwalifikująca się według tego kryterium jako cywilna – jeżeli przepis szczególny nie przekazał jej do właściwości

innych organów – podlega rozpoznaniu przez sąd. Stwierdzenie, że chodzi o sprawę cywilną oraz że nie ma przepisu wyłączającego kompetencje sądu oznacza istnienie drogi sądowej w tej sprawie.

Według definicji zawartej w art. 1 k.p.c., sprawami cywilnymi *sensu largo* są sprawy ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy i ubezpieczeń społecznych oraz inne sprawy, do których na podstawie ustaw szczególnych stosuje się przepisy tego kodeksu. Na gruncie przytoczonej definicji rozróżnić należy sprawy cywilne w znaczeniu materialnoprawnym, to jest wynikające ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, które pozostają nimi niezależnie od tego, jaki organ jest właściwy do ich rozpoznania, oraz sprawy cywilne w znaczeniu formalnym, wynikające z innych stosunków prawnych (sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz określone jako „inne sprawy”), które nie będąc sprawami cywilnymi ze swej istoty, uzyskują taki charakter na skutek poddania ich rozpoznaniu przez sądy na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego

Sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 k.p.c. są więc nie tylko sprawy ze stosunków cywilnoprawnych w rozumieniu art. 1 k.c. Prawo cywilne łączy powstanie, ustanie lub zmianę stosunku cywilnoprawnego z określonymi zdarzeniami. Chodzi nie tylko o zdarzenia prawne regulowane w kodeksie cywilnym, takie jak czynności prawne lub czyny niedozwolone, ale także o akty (decyzje) administracyjne, które powodują powstanie, zmianę bądź ustanie stosunku cywilnoprawnego albo uzyskanie podmiotowości w sferze prawa cywilnego.

Droga sądowa jest dopuszczalna zawsze, gdy powód opiera swoje roszczenie na zdarzeniach prawnych, z których wynikać mogą dla niego skutki cywilnoprawne (por. postanowienie Sądu najwyższego z dnia 22 kwietnia 1998 r., I CKN 1000/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 6). W związku z tym istotne znaczenie dla oceny charakteru sprawy ma skutek prawny, jaki ma nastąpić. Nie chodzi przy tym o skutek, który dany podmiot chce wywołać, gdyż uzyskanie skutku objętego żądaniem może być nierealne, lecz o ten, który może i powinien nastąpić w konkretnej obiektywnej sytuacji w wyniku poszukiwania ochrony prawnej. To kryterium oceny nie ma jednak charakteru samodzielnego, takie same skutki prawne mogą bowiem wystąpić zarówno w dziedzinie praw cywilnych, jak i innych. Dopiero ustalenie, w zakresie

jakiego stosunku prawnego skutek ten ma nastąpić, pozwoli stwierdzić, o jaki stosunek prawny chodzi w konkretnym przypadku.

Związywanie stron stosunkiem administracyjnoprawnym nie wyklucza z góry możliwości powstania między nimi stosunku cywilnoprawnego, albowiem także między osobami w nim pozostającymi może dojść do ukształtowania więzi, w której podmioty te mają równy status. W zakresie pojęcia „sprawa cywilna” w przedstawionym ujęciu mieszczą się więc także roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowią akty administracyjne (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK Zbiór Urzędowy 2000, nr 5, poz. 143).

Zgodnie z art. 36 ust. 3 u.z.p., jeżeli wartość nieruchomości wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a właściciel zbywa tę nieruchomość – wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30 % wzrostu wartości nieruchomości. Ustalenie wysokości tej opłaty (określanej jako renta planistyczna) następuje w drodze decyzji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta (art. 36 ust. 9 u.z.p.). Jest ona pobierana na rzecz gminy, stanowiąc jej dochód, co wynika z określenia podmiotów, które dokonują jej pobrania.

Przytoczone unormowania, ze względu na ich charakter, stanowią element prawa administracyjnego, które jest częścią składową prawa publicznego. Rozpatrywana kwestia dopuszczalności drogi sądowej dotyczy roszczenia nie mającego źródła w stosunkach cywilnoprawnych. Źródłem obowiązku zapłaty na rzecz gminy przez zbywającego nieruchomość jest decyzja administracyjna, która wywołuje skutki w ramach stosunku administracyjnego. W zakresie tego obowiązku nie rodzi ona skutków w sferze stosunków cywilnoprawnych, kształtowanych przeważnie, chociaż nie wyłącznie, dyspozycjami samych stron, a które znamionuje i odróżnia od stosunków administracyjnoprawnych formalna równość (równorzędność) stron.

W tym stanie rzeczy powstałe na tle stosunku administracyjnoprawnego roszczenie o zapłatę opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości ustalonej na podstawie art. 36 ust. 3 i 9 u.z.p. nie jest roszczeniem cywilnoprawnym, a spór o jej zasądzenie nie jest sprawą cywilną w ujęciu materialnoprawnym.

Nie jest nią także w ujęciu formalnoprawnym jako inna sprawa przekazana do rozpoznania według przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Spory w zakresie naliczania i pobierania na podstawie art. 36 ust. 3 u.z.p. na rzecz gminy jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie zostały poddane przez tę ustawę kognicji sądów powszechnych i jako sprawy administracyjne rozpatrywane są w administracyjnym toku instancji przez samorządowe kolegia odwoławcze, których decyzje mogą być zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Na podstawie art. 36 ust. 13 u.z.p., podlegają rozpoznaniu przez sądy powszechne jedynie sprawy o przewidziane w art. 36 ust. 1 i ust. 2 odszkodowanie oraz o wykupienie i zamianę nieruchomości.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 390 k.p.c., rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne, jak w uchwale.