



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-635990-IV-09/ST

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 11.12.2009 r.

Naczelny Sąd Administracyjny

Izba Ogólnoadministracyjna

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) w związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego

wnoszę o

rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego:

Czy od skargi na decyzję administracyjną o wywłaszczeniu nieruchomości i ustaleniu wysokości odszkodowania pobiera się wpis stały określony § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasady pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221, poz. 2193 ze zm.) czy też wpis stosunkowy ?

Uzasadnienie

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ujawniły się rozbieżności dotyczące zagadnienia, czy od skargi do sądu administracyjnego na decyzję wydaną w sprawie wywłaszczenia nieruchomości i ustalenia odszkodowania pobiera się wpis stały czy też należy pobrać wpis stosunkowy.

W postanowieniu z dnia 16 kwietnia 2008 r. (sygn. akt I OZ 257/08) Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że skoro przedmiotem skargi do sądu administracyjnego jest decyzja obejmująca również swoim zakresem wysokość odszkodowania za nieruchomości, a więc należność pieniężną, to od skargi należy pobrać wpis stosunkowy. Również w postanowieniu z dnia 3 października 2008 r. (sygn. akt I OZ 751/08) Naczelny Sąd Administracyjny uznał, iż skoro zaskarżona decyzja administracyjna dotyczy wywłaszczenia i ustalenia odszkodowania, to skarżącego należało wezwać do uiszczenia wpisu stosunkowego liczonego od wysokości przyznanego odszkodowania.

Z kolei w postanowieniu z dnia 7 sierpnia 2009 r. (sygn. akt I OZ 771/09) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w przypadku, gdy skarżący skargą do sądu administracyjnego zakwestionował decyzję orzekającą o wywłaszczeniu i ustaleniu odszkodowania wyłącznie w części dotyczącej odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość, to należy uznać, iż zasadniczym przedmiotem zaskarżenia jest należność pieniężna. Oznacza to, że wpisem należnym od takiej skargi jest wpis stosunkowy.

W postanowieniu z dnia 21 lipca 2008 r. (sygn. akt I OZ 504/08, ONSAiWSA z 2009 r., Nr 4, poz. 68) Naczelny Sąd Administracyjny orzekł zaś, że jeżeli skarżący kwestionuje decyzję wywłaszczeniową o pozbawieniu go prawa własności nieruchomości bez wyraźnego ograniczenia skargi tylko do odszkodowania, to wpisem należnym od takiej skargi jest wpis stały. Stanowisko analogiczne zostało również przedstawione w postanowieniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lipca 2008 r. (sygn. akt I

OZ 535/08), z dnia 29 czerwca 2009 r. (sygn. akt I OZ 688/09), z dnia 8 lipca 2009 r. (sygn. akt I OZ 706/09).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich ujawnione rozbieżności dotyczące charakteru wpisu od skargi na decyzję o wywłaszczeniu nieruchomości i ustaleniu odszkodowania za jej wywłaszczenie wymagają rozstrzygnięcia przez poszerzony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Stosownie do art. 230 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi od pism wszczynających postępowanie przed sądem administracyjnym w danej instancji pobiera się wpis stosunkowy lub stały. Pismami tymi są skarga, skarga kasacyjna, zażalenie oraz skarga o wznowienie postępowania (art. 230 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Art. 231 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewiduje zaś, że wpis stosunkowy pobiera się w sprawach, w których przedmiotem zaskarżenia są należności pieniężne. W innych sprawach pobiera się wpis stały.

W świetle powołanych przepisów wpis stosunkowy pobiera się w sprawach, w których przedmiotem zaskarżenia są należności pieniężne, a ściślej należności pieniężne objęte zaskarżonym aktem. Natomiast jak wskazują S. Babiarczyk i P. Zaborniak (por. „Wpis stały i wpis stosunkowy w postępowaniu sądownoadministracyjnym”, Przegląd Sądowy z 2005 r., Nr 5, s. 161) „(...) wpis stały to tego rodzaju wpis, którego wysokość została przesądzona w treści przepisu prawa. Wynikają z tego dalsze jego cechy, takie jak stała wysokość, niezmienność. W postępowaniu sądownoadministracyjnym sprawy, w których pobiera się wpis stały, określa art. 231 p.s. a. Biorąc pod uwagę jego treść, można stwierdzić, że wpis stały nie będzie pobierany w sprawach, w których przedmiotem zaskarżenia są należności pieniężne. Skoro zgodnie z art. 231 p. s. a., wpis stosunkowy pobiera się w sprawach, w których przedmiotem zaskarżenia są należności pieniężne, to logiczny jest wniosek, że w pozostałych sprawach, czyli w sprawach nie dotyczących należności pieniężnych, strona będzie zobowiązana uiścić wpis stały. (...) Jeżeli sprawa nie będzie dotyczyła należności

pieniężnej określonej w zaskarżonym rozstrzygnięciu organu administracji, to w rezultacie nie będzie można obliczyć i pobrać wpisu. W takiej sytuacji strona zobowiązana będzie uiścić wpis stały."

W świetle powyższego, okolicznością decydującą o tym, czy w sprawie należy pobrać wpis stały czy też wpis stosunkowy jest to, czy zaskarżone rozstrzygnięcie dotyczy należności pieniężnych. Otóż w myśl art. 112 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Art. 119 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wymienia zaś jakie inne elementy składowe poza wskazanymi w art. 107 § 1 k. p. a. powinna zawierać decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości. Jednym z tych elementów jest ustalenie wysokości odszkodowania (art. 119 ust. 1 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Jednakże zarówno treść powołanych przepisów jak też przede wszystkim treść art. 21 ust. 2 Konstytucji RP stanowiącego, że wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, nie pozostawiają wątpliwości, iż odszkodowanie należy się za wywłączoną nieruchomość. Tak więc to sprawa wywłaszczenia nieruchomości ma charakter pierwotny w tym znaczeniu, że wywłaszczenie poprzedza ustalenie odszkodowania, chociaż oba te elementy stanowią integralne składniki jednej decyzji administracyjnej. W tej sytuacji, skarga wniesiona do sądu administracyjnego na decyzję o wywłaszczeniu nieruchomości i ustaleniu odszkodowania, w istocie kwestionuje legalność pozbawienia albo ograniczenia prawa własności nieruchomości. Skutkiem tego pozbawienia albo ograniczenia jest zaś dopiero odszkodowanie. Przedmiotem zaskarżenia nie są więc, jak to ujmuje art. 231 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, należności pieniężne (te bowiem mają w interesującym zakresie charakter wtórny), lecz legalność pozbawienia albo ograniczenia

prawa własności. W rezultacie - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - skarga na decyzję o wywłaszczeniu nieruchomości i ustaleniu odszkodowania jest inną sprawą niż sprawa, w której przedmiotem skargi są należności pieniężne. Stosuje się więc do niej przepis art. 231 zd. 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewidujący pobieranie wpisu stałego.

W związku z powyższym - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - należy zaaprobować tę linię orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego, według której od skargi na decyzję o wywłaszczeniu nieruchomości i ustaleniu odszkodowania pobiera się wpis stały, określony w § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221, poz. 2193 ze zm.). Powołany przepis przewiduje, że wpis stały wynosi w sprawach skarg z zakresu nieruchomości, nieobjętych wpisem stosunkowym - 200 zł. W omawianym zakresie nie znajduje więc zastosowania § 1 wymienionego rozporządzenia określający wysokość wpisów stosunkowych.

Przyjęcie poglądu, że w sprawie dotyczącej wywłaszczenia nieruchomości i ustalenia odszkodowania skarżący zobowiązany jest uiścić wpis stosunkowy prowadziłoby ponadto do trudnej do zaakceptowania konkluzji. Mianowicie osoba, w stosunku do której władza publiczna skorzystała z uprawnienia do najgłębszej ingerencji w jej prawo własności (bo doprowadziła do odjęcia tego prawa), w celu skontrolowania legalności tej ingerencji musiałaby ponieść często znaczący wysiłek finansowy. W rezultacie wykładnia przepisów prawa w omawianym zakresie idąca w tym kierunku, że od skargi na decyzję o wywłaszczeniu i odszkodowaniu należy uiścić wpis stosunkowy rodziłaby więc także wątpliwości natury konstytucyjnej. Elementem składowym konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) jest bowiem prawo do uruchomienia postępowania sądowego. Nie ulega zaś wątpliwości, że bezpośredni wpływ na realizację tego prawa ma w związku z tym także wysokość wpisu sądowego pobieranego w celu uruchomienia

postępowania przed sądem. Wysoki wpis (niezależnie od możliwości ubiegania się o zwolnienie od jego uiszczenia) zwiększa po stronie skarżącego ryzyko finansowe, które musi on ponieść w celu ustalenia, czy w jego sprawie organy władzy publicznej działały zgodnie z zasadą praworządności. Jak zaś wskazał Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 19 czerwca 2001 r. (sprawa Kreuz przeciwko Polsce) koszty i opłaty sądowe nie są per se niezgodne z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Wysokość tych opłat może jednak uniemożliwiać lub znacząco utrudniać dostęp do sądu.

W świetle powyższych uwag przyjęcie, że od skargi na decyzję administracyjną o wywłaszczeniu nieruchomości i ustaleniu wysokości odszkodowania należy pobrać wpis stosunkowy niewątpliwie prowadziłyby do utrudnienia dostępu do sądu. Tak więc również wzgląd na przysługujące jednostce prawo do sądu przemawia za tym kierunkiem interpretacyjnym, według którego od skargi na wymienioną powyżej decyzję administracyjną należy pobrać wpis stały określony § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobiera wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Z uwagi zaś na występujące w powyższym zakresie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz ich bezpośredni wpływ na realizację konstytucyjnego prawa jednostki do sądu, niezbędne jest rozstrzygnięcie tych rozbieżności przez poszerzony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dlatego też, wnoszę jak na wstępie.

W załączeniu odpisy wniosku.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich