



Sygn. akt IV CSKP 75/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 września 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Dończyk (przewodniczący)

SSN Marian Kocon

SSN Roman Trzaskowski (sprawozdawca)

Protokolant Hanna Łupińska

w sprawie z powództwa P. Spółki Akcyjnej w W.
przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi Miasta B.
o ustalenie,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej
w dniu 16 września 2021 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. akt I ACa (...),

**uchyła zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania i
rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 4 kwietnia 2019 r. Sąd Apelacyjny w (...) oddalił apelację powódki – P. S.A. w W. (dalej - „Spółka”) od wyroku Sądu Okręgowego w B. z dnia 20 listopada 2017 r., który po rozpoznaniu powództwa Spółki przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi Miasta B., ustalił, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości położonej w B. przy ulicy (...) 103, 105, 109, 111 i 113, oznaczonej numerami geodezyjnymi: 234/1, 235/2, 237/3, 238/1 i 2059/12 o łącznej powierzchni 21.195 m², dla której jest urządzona księga wieczysta nr (...) (dalej - „Nieruchomość”), od 2015 roku oraz na lata następne, jest uzasadniona do kwoty 70.099,65 zł (pkt 1) i oddalił powództwo w pozostałej części (pkt 2).

W sprawie ustalono m.in., że decyzjami z dnia 21 listopada 1991 r. oraz z dnia 25 czerwca 1992 r. Wojewoda (...) potwierdził nabycie przez przedsiębiorstwo państwowe P. („Przedsiębiorstwo P.”) - z mocy samego prawa - użytkowania wieczystego Nieruchomości, będącej własnością Skarbu Państwa, ustalając stawkę procentową opłaty rocznej (3%), jednakże bez ustalenia wysokości należnej opłaty. Uprzednio Nieruchomość znajdowała się w zarządzie P. i z tego tytułu ustalone zostały należne opłaty roczne decyzjami z dnia 7 lutego 1986 r. i z dnia 1 marca 1986 r. Po nabyciu z mocy prawa użytkowania wieczystego przez P. opłaty te - zgodnie z domniemaniem przyjętym przez Sąd Apelacyjny - były aktualizowane (w piśmie P. z dnia 6 lipca 1992 r. do Urzędu Rejonowego w B. jest mowa o „drastycznym podniesieniu opłat za użytkowanie wieczyste gruntów zajętych pod linie kolejowe w oparciu o znowelizowaną w 1990 roku ustawę z dnia 29.04.1985 r. ustawę o gospodarce gruntami wywłaszczaniu nieruchomości” oraz zawarta jest prośba o „ponowne przeanalizowanie żądanych stawek i ich weryfikację”). Od 1996 r. opłata nie była pobierana ze względu na obowiązujący ówczesnie art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym "P." (Dz.U. Nr 95, poz. 474 ze zm.), w myśl którego grunty zajęte pod linie kolejowe są zwolnione od opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Umową notarialną z dnia 15 listopada 2006 r. Przedsiębiorstwo P. przeniosło swe prawo do Nieruchomości na rzecz P. Spółki z o.o. w W., przekształconej następnie w powodową Spółkę.

Pismem z dnia 29 października 2014 r. Prezydent Miasta B., działając jako starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (ówcześnie tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., por. 518 ze zm.; dalej - „u.g.n.”), wypowiedział wysokość dotychczasowej opłaty rocznej z tytułu wieczystego użytkowania Nieruchomości („Wypowiedzenie”) i zaoferował przyjęcie opłaty rocznej na rok 2015 i lata następne w kwocie 86.818,95 zł („Aktualizacja”). Powołał się na operat szacunkowy rzeczoznawcy majątkowego, określający wartość Nieruchomości na kwotę 2.893.965,30 zł, i przyjął „dotychczas obowiązującą” stawkę opłaty rocznej w wysokości 3%, która nie była kwestionowana przez żadną ze stron.

Wnioskiem z dnia 1 grudnia 2014 r. Spółka zwróciła się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B. („SKO”) o ustalenie, że Aktualizacja jest nieuzasadniona, wskazując, iż nie była zobowiązana do ponoszenia opłat z tytułu użytkowania wieczystego Nieruchomości i nie otrzymała żadnej decyzji określającej wysokość opłaty. Na wypadek ustalenia, że opłata jest uzasadniona co do zasady, kwestionowała również jej wysokość, wskazując na nieprawidłowo określoną w operacie wartość Nieruchomości.

SKO uznało, że Skarb Państwa wykazał zasadność podwyższenia opłaty, stwierdzając m.in., iż Nieruchomość nie była zajęta pod infrastrukturę kolejową, i orzeczeniem z dnia 21 grudnia 2015 r. oddaliło wniosek Spółki.

W sprzeciwie od tego orzeczenia wniesionym w dniu 11 stycznia 2016 r., zastępującym pozew, Spółka odwołała się od ustalenia, że Aktualizacja jest uzasadniona, i wniosła o „ustalenie braku konieczności dokonywania ustalenia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego”, gdyż sposób użytkowania Nieruchomości jest zgodny z jej przeznaczeniem na cele kolejowe. Powołała się na art. 4 ust. 1, art. 5 i art. 8 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, które do dnia 30 grudnia 2016 r. stanowiły (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1727; dalej - „u.t.k.”), że grunty zajęte pod infrastrukturę kolejową są zwolnione od opłat z tytułu użytkowania wieczystego (art. 8), przy czym infrastruktura kolejowa oznacza „linie kolejowe oraz inne budowle, budynki i urządzenia wraz z zajętymi pod nie

gruntami, usytuowane na obszarze kolejowym, przeznaczone do zarządzania, obsługi przewozu osób i rzeczy, a także utrzymania niezbędnego w tym celu majątku zarządcy infrastruktury” (art. 4 pkt 1), a zarządzanie infrastrukturą kolejową polega (m.in.) na budowie i utrzymaniu infrastruktury kolejowej (art. 5 ust. 1 pkt 1) i utrzymywaniu infrastruktury kolejowej w stanie zapewniającym bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego (art. 5 ust. 1 pkt 3). W związku z tym wskazała, że na terenie Nieruchomości, stanowiącej całość gospodarczą niezbędną do funkcjonowania Zakładu W. jako jednostki organizacyjnej Spółki, znajdują się budynki służące do prowadzenia przez Spółkę - będącą licencjonowanym przewoźnikiem kolejowym w zakresie przewozów kolejowych rzeczy - działalności gospodarczej, i że jednym z jej głównych zadań jest zasilanie sieci trakcyjnej przeznaczonej do ruchu pociągów, tj. cel publiczny. Zgodnie zaś z Regulaminem Organizacyjnym Zakładu podstawowym zadaniem Zakładu W. jest m.in. świadczenie usług elektroenergetycznych i budowlanych, w szczególności wykonywanie czynności obsługi, utrzymania i napraw urządzeń zasilania sieci trakcyjnej i urządzeń sieci trakcyjnej zleconych Zakładowi do realizacji przez zarządcę infrastruktury kolejowej na podstawie zawartych umów i porozumień oraz utrzymywanie w sprawności technicznej urządzeń, a także świadczenie usług w zakresie kolejowych przewozów towarowych. Na Nieruchomości, oprócz obiektów technicznych i magazynowych, znajduje się piętrowy budynek, w którym mieści się biuro Zakładu W., budynek warsztatowo-administracyjny Sekcji Naprawczo-Pomiarowej ze specjalistycznym laboratorium wysokich napięć przeznaczonym m.in. do badania sprzętu dielektrycznego oraz budynek administracyjno-warsztatowy Sekcji Zasilania Elektroenergetycznego, którego znaczna część to hala postojowa pociągu pogotowia sieciowego i który służy także do prawidłowego utrzymania m.in. urządzeń zaplecza technicznego obiektów kolejowych (wykonywane są w nim naprawy urządzeń służących do właściwego funkcjonowania sieci trakcyjnej).

Na wypadek niepodzielenia przez Sąd stanowiska Spółki co do braku podstaw do ustalenia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, wniosła o orzeczenie, że opłata roczna na rok 2015 i lata następne powinna zostać ustalona w mniejszej wysokości.

W uzasadnieniu swego rozstrzygnięcia Sąd Apelacyjny stwierdził, że ustalając wysokość opłaty odpowiadającej aktualnej wartości Nieruchomości - na etapie postępowania apelacyjnego bezsporną - Sąd Okręgowy rozpoznał istotę sprawy, skoro jej przedmiotem była zasadność Aktualizacji, a nie obowiązek uiszczania opłaty. Podzielił pogląd, że art. 8 u.t.k. dotyczy jedynie obowiązku ponoszenia opłaty i nie wyłącza stosowania art. 77 i nast. u.g.n., w związku z czym opłata roczna za użytkowanie wieczyste podlega aktualizacji także w odniesieniu do gruntów zwolnionych od obowiązku jej ponoszenia na podstawie tego przepisu. Zwrócił uwagę, że mimo tego zwolnienia zarówno właściciel gruntu (zwłaszcza ze względu na to, że aktualizacja nie może następować częściej niż co 3 lata), jak i jego użytkownik wieczysty, mogą być zainteresowani ustaleniem opłaty rocznej, gdyż grunt ten może utracić atrybuty uzasadniające zwolnienie, a wówczas „odżywa” ustawowy obowiązek jej ponoszenia. Gdyby zaś właściciel nie respektował tego zwolnienia i żądał uiszczenia ustalonej opłaty, użytkownik wieczysty mógłby się na nie powołać w procesie o zapłatę. Przeszkodą do Aktualizacji nie była także okoliczność, że właściciel nie pobierał opłaty za użytkowanie wieczyste, gdyż w takiej sytuacji przepisy nie przewidują innego trybu postępowania.

„Na marginesie” Sąd odwoławczy wskazał, że apelacja podlegała oddaleniu, nawet gdyby uznać, iż w odniesieniu do gruntów objętych art. 8 u.t.k. aktualizacja opłaty jest niezasadna. W świetle bowiem dowodu z opinii biegłego C.A., uwzględniającej definicje określone w art. 4 u.t.k. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 30 grudnia 2016 r. (data wypowiedzenia opłaty), ocenił, odmiennie niż Sąd Okręgowy – opierający się na opinii biegłego W.J., któremu bliższe było „potoczne rozumienie” pojęcie infrastruktury kolejowej - że Nieruchomość nie była zajęta pod infrastrukturę kolejową.

Wskazał ponadto, że powództwo przewidziane w art. 80 u.g.n. ma charakter powództwa o ukształtowanie prawa i nie ogranicza się do oceny skuteczności wypowiedzenia dotychczasowej stawki opłaty, ale stawkę tę ustala w sposób wiążący dla stron stosunku użytkowania wieczystego.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego wniosła Spółka, zaskarżając go w całości. Zarzuciła naruszenie prawa materialnego, tj. art. 8 u.t.k. (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 710 ze zm.) w związku z art. 77 ust. 1 u.g.n. (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.) i z art. 4 pkt 1 u.t.k. oraz ewentualnie pkt 12 załącznika nr 1 u.t.k. oraz art. 78 ust. 1 i art. 79 ust. 5 i 8 u.g.n., jak również naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 386 § 4 k.p.c. Wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w (...) wraz z rozstrzygnięciem o kosztach postępowania kasacyjnego, ewentualnie - o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) w całości i orzeczenie co do istoty sprawy, tj. uchylenie wyroku Sądu Okręgowego w całości i ustalenie, że Aktualizacja była nieuzasadniona oraz orzeczenie o kosztach postępowania za wszystkie instancje, przy czym w zakresie kosztów zastępstwa procesowego w wielokrotności stawki podstawowej ze względu na długotrwałość postępowania sądowego i nakład pracy pełnomocników.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty sformułowane w skardze kasacyjnej zmierzają do wykazania, że aktualizacja opłaty z tytułu użytkowania wieczystego jest niedopuszczalna w odniesieniu do nieruchomości, które są objęte hipoteką art. 8 u.t.k. (zarzut naruszenia art. 8 u.t.k. w związku z art. 77 ust. 1 u.g.n.), co dotyczy także Nieruchomości (jw. także w związku z art. 4 pkt 1 u.t.k. oraz ewentualnie pkt 12 załącznika nr 1 u.t.k.) oraz oznacza, iż na zwolnienie to użytkownik wieczysty może się powołać już w ramach sporu o aktualizację, a nie dopiero w ewentualnym sporze o zapłatę (zarzut naruszenia art. 78 ust. 1 i art. 79 ust. 5 i 8 u.g.n.). Dlatego zdaniem skarżącej, Sąd Apelacyjny powinien był uchylić wyrok Sądu pierwszej instancji, gdyż był on oparty na odmiennym założeniu i nie rozstrzygnął istoty sprawy (zarzut naruszenia art. 386 § 4 k.p.c.), którą nie była ocena prawidłowości wysokości zaktualizowanej opłaty, lecz sama dopuszczalność aktualizacji w takiej sytuacji. Istoty sprawy nie rozpoznał też sam Sąd odwoławczy, gdyż uznając za miarodajną definicję infrastruktury kolejowej obowiązującą przed dniem 30 grudnia 2016 r., pominął, że zgodnie z art. 77 ust. 1 u.g.n., zastrzegającym, iż aktualizacja wysokości opłaty nie może następować częściej niż raz na 3 lata, Wypowiedzenie objęło co najmniej lata 2015, 2016 i 2017, a w 2017 r.

obowiązywała już zmieniona definicja infrastruktury kolejowej (obejmująca m.in. bocznice kolejowe oraz grunty przeznaczone ewidencyjnie pod infrastrukturę kolejową i już przez to przeznaczenie wchodzące - według Spółki - w zakres hipotezy art. 8 u.t.k.).

W ocenie Spółki, skutkiem zastosowania zwolnienia przewidzianego w art. 8 u.t.k. jest to, że obowiązek uiszczania opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości w ogóle nie istnieje, a tym samym właściwy organ nie ma interesu prawnego (w rozumieniu art. 189 k.p.c.) w ustaleniu jej wysokości. Dopuszczalności tego ustalenia sprzeciwia się także wzgląd na efektywność działania administracji, gdyż nie jest celowe ustalanie wysokości opłaty, która i tak nie może być pobierana. Ponadto wzgląd na interes użytkownika wieczystego, który w związku z procesem o aktualizację byłby niepotrzebnie narażony na ponoszenie zbędnych kosztów, choćby tylko w zakresie kosztów zastępstwa procesowego. Umożliwienie mu powołania się na zwolnienie przedmiotowe dopiero w ewentualnym procesie o zapłatę narażałoby go też na nieakceptowalną niepewność prawną co do tego, czy właściwy organ wytoczy takie powództwo, a także na dodatkowe koszty podjęcia i prowadzenia obrony w takim procesie, podczas gdy niepewność ta może i powinna zostać usunięta już w sprawie dotyczącej aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Dlatego też, w ocenie Spółki, przedmiotowe zwolnienie powinno być uwzględnione z urzędu przez organ (ustaliwszy na podstawie danych z ewidencji gruntów i budynków, że grunty rozumiane jako działki ewidencyjne są zajęte pod infrastrukturę kolejową, w ogóle nie powinien on rozpoczynać sprawy o aktualizację opłaty z tytułu użytkowania wieczystego), ewentualnie rozstrzygnięte przez sąd w wyniku sprzeciwu złożonego w okolicznościach określonych w art. 80 u.g.n. Procedura aktualizacji bowiem powinna jednoznacznie rozstrzygać, czy w stosunku do danej nieruchomości opłata jest należna, w jakiej wysokości i od kiedy. Przeciwnie zapatrywanie podważałoby także utrwalone stanowisko, że powództwo o ustalenie - a jest nim także powództwo o ustalenie, iż aktualizacja opłaty rocznej jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości - jest w zasadzie niedopuszczalne w sytuacji, w której istnieje możliwość wytoczenia powództwa o świadczenie.

Zdaniem powódki, błędny był również pogląd Sądu Apelacyjnego, że Nieruchomość nie jest objęta zwolnieniem przewidzianym w art. 8 u.t.k., gdyż o tym, czy grunt jest zajęty pod infrastrukturę kolejową decyduje jego ewidencyjne przeznaczenie, potwierdzone *in casu* także wpisami w księgach wieczystych prowadzonych dla Nieruchomości. Ponadto, zgodnie z art. 4 pkt 1 u.t.k. w brzmieniu obowiązującym od dnia 30 grudnia 2016 r., jako infrastrukturę kolejową traktuje się elementy, które zostały enumeratywnie wyliczone w Załączniku nr 1 do tej ustawy, a zgodnie z treścią tego Załącznika „w skład infrastruktury kolejowej wchodzi (...) elementy, pod warunkiem że tworzą część linii kolejowej, bocznicy kolejowej lub innej drogi kolejowej, lub są przeznaczone do zarządzania nimi, obsługi przewozu osób lub rzeczy, lub ich utrzymania”.

Sformułowane w skardze kasacyjnej zarzuty i ich uzasadnienie wskazują, że pierwszoplanowe znaczenie dla ich rozpoznania ma ocena zgodnego stanowiska Sądów obu instancji, iż przewidziane w art. 8 u.t.k. zwolnienie przedmiotowe jest w postępowaniu aktualizacyjnym irrelevantne. Ocena ta zaś wypada negatywnie, gdyż przemawiają przeciwko niemu liczne argumenty.

Przede wszystkim charakter opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, aktualizacji tej opłaty oraz orzeczenia uznającego tę aktualizację w całości albo w części za uzasadnioną.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego nie budzi już obecnie żadnych wątpliwości, że zarówno sam stosunek prawny użytkowania wieczystego, jak i ciążący na użytkowniku wieczystym obowiązek uiszczenia opłaty mają charakter cywilnoprawny (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 czerwca 2005 r., III CZP 37/05, OSNC 2006, nr 5, poz. 82 i z dnia 10 lipca 2015 r., III CZP 40/15, OSNC 2016, nr 6, poz. 71, wyroki Sądu Najwyższego z dnia 6 sierpnia 2014 r., I CSK 559/13, niepubl., z dnia 30 września 2015 r., I CSK 760/14, niepubl., z dnia 13 października 2017 r., I CSK 36/17, niepubl. i z dnia 30 września 2020 r., I CSK 663/18, niepubl., postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2007 r., I CSK 30/07, OSNC-ZD 2008, z. B, poz. 33, por. też orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 1996 r., K 11/95, OTK 1996, nr 2, poz. 9). Natomiast wypowiedzenie opłaty przez właściciela i złożenie oferty określającej jej

nową wysokość uznaje się w najnowszym orzecznictwie za złożoną, jednostronną czynność prawną (ewentualnie oświadczenie woli stanowiące element dwustronnej czynności prawnej), której istota jest zbliżona do oferty zmiany treści stosunku prawnego użytkowania wieczystego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2020 r., I CSK 663/18 i tam przywołane orzecznictwo), a konkretnie treści obowiązku zapłaty.

Niezłożenie przez użytkownika wieczystego wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości (por. art. 78 ust. 2 u.g.n.) oznacza milczące przyjęcie tej oferty i powoduje, iż obowiązuje nowa wysokość opłaty rocznej zaoferowana w wypowiedzeniu (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 czerwca 2005 r., III CZP 37/05 i z dnia 27 lutego 2020 r., III CZP 58/19, OSNC 2020, nr 11, poz. 92 i wyroki Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2005 r., V CK 276/05, niepubl. i z dnia 30 września 2020 r., I CSK 663/18). W ten sposób dochodzi w istocie do zawarcia odformalizowanej umowy zmieniającej treść stosunku użytkowania wieczystego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2020 r., I CSK 663/18).

Jednakże użytkownik wieczysty może, tak jak stało się w niniejszej sprawie, sprzeciwić się wypowiedzeniu, inicjując spór przed samorządowym kolegium odwoławczym (por. art. 78 ust. 2 u.g.n.), a w razie niepowodzenia - przed sądem powszechnym (por. art. 80 ust. 1 u.g.n.), co jest równoznaczne z odrzuceniem oferty. W takim przypadku, jeżeli istniały przesłanki do wypowiedzenia wysokości dotychczasowej opłaty, jej wysokość podlega określeniu przez samorządowe kolegium odwoławcze albo sąd. Orzeczenia te mają charakter konstytutywny (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 czerwca 2005 r., III CZP 37/05, z dnia 7 lutego 2014 r., III CZP 111/13, OSNC 2014, nr 11, poz. 113 i z dnia 13 marca 2020 r., III CZP 44/19, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 marca 2011 r., III CZP 3/11, OSNC 2011, nr 12, poz. 138, wyroki Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2012 r., III CSK 62/12, niepubl., z dnia 21 lutego 2013 r., IV CSK 430/12, niepubl., z dnia 5 grudnia 2013 r., V CSK 5/13, niepubl., z dnia 6 sierpnia 2014 r., I CSK 559/13, z dnia 13 października 2017 r., I CSK 36/17, z dnia 11 kwietnia 2019 r., III CSK 120/17, niepubl. i z dnia 30 września 2020 r., I CSK 663/18),

zastępują bowiem albo oświadczenie użytkownika wieczystego (przy założeniu, że wypowiedzenie i oferta były prawidłowe) albo obu stron (przy założeniu, że istniały podstawy do wypowiedzenia, ale nowa wysokość opłaty została określona nieprawidłowo), a na gruncie art. 64 k.c. kwalifikacja takiego orzeczenia jako konstytucyjnego nie budzi wątpliwości (por. np. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2006 r., III CZP 25/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 26, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2006 r., III CSK 37/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 29, wyroki Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2010 r., I CSK 228/09, niepubl., z dnia 4 lutego 2011 r., III CSK 161/10, niepubl., z dnia 29 września 2017 r., V CSK 2/17, OSP 2018, z. 10, poz. 99).

Zgodnie z założeniem ustawodawcy ukształtowana w ten sposób treść obowiązku użytkownika wieczystego wiąże strony (por. art. 79 ust. 5 i 8 u.g.n.) i jest podstawą domagania się przez właściciela uiszczenia opłaty w nowej wysokości, co potwierdzają przepisy wskazujące na obowiązek wnoszenia zaktualizowanej opłaty (por. w art. 77 ust. 2a u.g.n.) i jej obowiązywanie od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym wypowiedziano wysokość dotychczasowej opłaty (art. 79 ust. 5 u.g.n.).

Założenie takie przyjmuje także judykatura, czego dowodzi stanowisko Sądu Najwyższego, w myśl którego przewidziane w art. 77 ust. 4 i 5 u.g.n. zaliczenie na poczet różnicy między opłatą zaktualizowaną a opłatą dotychczasową wartości niezaliczonych nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego, może być dokonane jedynie w toku postępowania w przedmiocie aktualizacji opłaty, przy czym użytkownik wieczysty może wystąpić z takim żądaniem zarówno w postępowaniu przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym, jak i w postępowaniu sądowym, aż do chwili ustalenia wysokości zaktualizowanej opłaty (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 sierpnia 2017 r., III CZP 33/17, OSNC 2018, nr 4, poz. 40 i z dnia 19 października 2017 r., III CZP 52/17, OSNC 2018, nr 6, poz. 59 oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 2010 r., II CSK 610/09, niepubl., z dnia 31 stycznia 2012 r., II CSK 223/12, niepubl. i z dnia 21 lutego 2013 r., IV CSK 430/12). Konsekwencją takiego zapatrywania jest stwierdzenie, że rozliczenie nakładów nie może nastąpić w drodze zarzutu w procesie o zapłatę.

Wyrazem tego założenia jest także zapatrywanie, że zadaniem sądu w procesie aktualizacyjnym jest konstytutywne określenie wysokości świadczenia, jakie użytkownik wieczysty ma spełnić na rzecz właściciela nieruchomości, w związku z czym sąd nie może ograniczyć się do oceny skuteczności lub bezskuteczności wypowiedzenia wysokości opłaty rocznej, lecz powinien określić wysokość tej opłaty w sposób wiążący dla stron stosunku użytkowania wieczystego (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2014 r., III CZP 111/13).

Stwierdza się również, że prawomocne orzeczenie kolegium albo prawomocny wyrok sądu wydane w trybie art. 78-80 u.g.n. są wiążące co do wysokości obowiązującej strony opłaty rocznej i co do skuteczności wypowiedzenia zmieniającego, a tym samym sąd w późniejszej sprawie o zapłatę nowej opłaty nie jest już uprawniony do badania skuteczności wypowiedzenia zmieniającego jej wysokość (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2010 r., IV CSK 43/10, niepubl.).

Treść obowiązujących przepisów i przedstawiony dorobek judykatury skłania do wniosku, że zgodnie z wolą ustawodawcy w postępowaniu sądowym toczącym się w następstwie zakwestionowania przez użytkownika wieczystego aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego dokonanej przez właściwy organ, powinno dojść do definitywnego i wiążącego określenia treści wiążącego strony stosunku prawnego w zakresie dotyczącym opłaty. W jego następstwie użytkownik wieczysty

staje się zobowiązany do jej uiszczenia począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym zasadnie wypowiedziano wysokość dotychczasowej opłaty, a otwarta pozostaje jedynie kwestia, czy obowiązek ten wykona dobrowolnie.

Prostą konsekwencją tego wniosku jest też twierdzenie, że w ramach sądowego postępowania aktualizującego należy uwzględnić również zwolnienie nieruchomości (ewentualnie jej części) z opłaty na podstawie art. 8 u.t.k., gdyż tylko wówczas możliwe jest definitywne i wiążące określenie treści stosunku użytkowania wieczystego. Przyjęcie, że potencjalnie sporna kwestia, czy nieruchomość jest objęta takim zwolnieniem, nie podlega badaniu w tym postępowaniu, oznaczałoby,

iż spór co do ciążącego na użytkowniku wieczystym obowiązku zapłaty byłby rozstrzygnięty jedynie częściowo, co oznaczałoby konieczność rozpoznania pozostałej części - dotyczącej wciąż treści stosunku prawnego - w odrębnym postępowaniu (w szczególności w sporze o zapłatę). Rozwiązanie takie jawi się jako nieracjonalne, prowadzi wszak, jak trafnie wywodzi skarżąca, do zbędnego mnożenia postępowań - zwłaszcza, że mimo zwolnienia możliwe byłyby wielokrotne aktualizacje - naraża strony na niepewność prawną i konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów. Nie przemawia za nim treść art. 8 u.t.k., a w szczególności sformułowanie, że grunty zajęte pod infrastrukturę kolejową „są zwolnione od opłat” z tytułu użytkowania wieczystego. Jeżeli bowiem są zwolnione od opłat, to użytkownik wieczysty nie ma obowiązku ich wnoszenia, a jeżeli nie ma obowiązku ich wnoszenia, to ani właściciel gruntu, ani samorządowe kolegium odwoławcze, ani sąd powszechny nie powinny pomijać tego zwolnienia, kształtując w postępowaniu aktualizacyjnym treść stosunku użytkowania wieczystego w zakresie obowiązku wnoszenia opłaty. Podobnie brak wzmianki w przepisie o wpływie art. 8 u.t.k. na aktualizację, który jest w pełni zrozumiały, jeżeli uwzględni się choćby to, że przedmiotowe zwolnienie ma ogólniejsze znaczenie, gdyż jego doniosłość ujawnia się także przy oddawaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste, wiążącym się co do zasady z obowiązkiem określenia i wniesienia pierwszej opłaty i opłat rocznych (art. 71 u.g.n.). Przyjęte przez Sąd odwoławczy odróżnienie zasadności Aktualizacji i obowiązku uiszczania opłaty nie przekonuje, pomija bowiem, że aktualizacja nie jest celem samym w sobie, lecz ma służyć do doprowadzenia do zmiany treści stosunku użytkowania wieczystego w zakresie opłaty.

Wbrew twierdzeniom Sądów obu instancji, indukowanym przez stanowisko pozwanego, za dopuszczalnością aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości objętej przedmiotowym zwolnieniem nie przemawiają względy celowościowe. Ustalenie wysokości opłaty jedynie na wypadek odpadnięcia tego zwolnienia - potencjalnie wielokrotne (stosownie do zmiany wartości Nieruchomości) - jest jałowe, zważywszy trwały charakter infrastruktury kolejowej, sprawiający zazwyczaj, że możliwość zmiany przeznaczenia gruntu jest czysto hipotetyczna i odległa. Nie można też twierdzić, jak czyni to pozwany,

że za dopuszczalnością aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego w odniesieniu do nieruchomości, które są z tej opłaty zwolnione, przemawia interes fiskalny właściciela, wyrażający się w tym, iż dokonując takich aktualizacji może on na bieżąco (nie częściej jednak niż raz na 3 lata - por. art. 77 ust. 1 u.g.n.) uwzględniać wzrost wartości nieruchomości i w ten sposób uniknąć niekorzystnych konsekwencji wynikających z zastosowania - co jest istotne w razie odpadnięcia zwolnienia - art. 77 ust. 2a u.g.n. Argumentacja ta pomija funkcję ochronną, którą pełni przewidziany w tym przepisie mechanizm stopniowego dochodzenia do nowej wysokości opłaty rocznej, której wysokość w wyniku aktualizacji przekroczyła dwukrotnie wysokość dotychczasowej opłaty rocznej. Dzięki temu mechanizmowi użytkownik wieczysty jest częściowo chroniony przed skutkami drastycznej podwyżki opłaty, uzyskując pewien czas na adaptację (ewentualnie wyzbycie się użytkowania wieczystego). Względy te zachowują aktualność także w razie odpadnięcia zwolnienia przewidzianego w art. 8 u.t.k., którego konsekwencje są zwykle bardziej dotkliwe niż aktualizacja opłaty w związku ze zwykłym wzrostem wartości nieruchomości.

Stwierdzenie, że w ramach postępowania aktualizacyjnego należy uwzględnić również zwolnienie nieruchomości (ewentualnie jej części) z opłaty na podstawie art. 8 u.t.k., oznacza, iż kluczowego znaczenia w niniejszej sprawie nabiera ocena, czy sporna Nieruchomość (jej część) jest zajęta pod infrastrukturę

kolejową. Sąd Apelacyjny - inaczej niż Sąd pierwszej instancji - udzielił („na marginesie”) negatywnej odpowiedzi w tym względzie, co kwestionuje skarżąca, zarzucając naruszenie art. 8 związku z art. 4 pkt 1 u.t.k. oraz ewentualnie pkt 12 załącznika nr 1 u.t.k. Wprawdzie treść i uzasadnienie tego zarzutu wskazuje, że przynajmniej w części Spółka odwołuje się do brzmienia przepisów obowiązującego od dnia 30 grudnia 2016 r., których Sąd odwoławczy nie stosował, jednakże należy zwrócić uwagę, iż sam art. 8 u.t.k. nie ulegał zmianie i tym samym może stanowić punkt odniesienia dla kontroli kasacyjnej. W związku z tym należy stwierdzić, że zarzut naruszenia tego przepisu nie może być odparty już z tego względu, iż ocena prawna Sądu odwoławczego co do niepodlegania Nieruchomości

przedmiotowemu zwolnieniu nie została oparta na wystarczającej podstawie faktycznej. Rzecz bowiem w tym, że w istocie Sądy obu instancji nie poczyniły żadnych ustaleń co do położenia Nieruchomości, znajdujących się na niej budowli, budynków, urządzeń i ich przeznaczenia (w tym co do kwalifikacji bocznic kolejowej), poprzestając na powołaniu konkluzji biegłych - skądinąd diametralnie rozbieżnych – co do tego, czy Nieruchomość jest zajęta pod infrastrukturę kolejową. Niedostatki te są zapewne wynikiem przeświadczenia, że kwestia ta ma znaczenie drugorzędne, skoro i tak zwolnienie przewidziane w art. 8 u.t.k. nie podlega uwzględnieniu w postępowaniu aktualizacyjnym. Przeświadczenie to okazało się jednak błędne, a w braku wystarczających ustaleń faktycznych twierdzenie Sądu odwoławczego, że Nieruchomość zwolnieniu temu nie podlega, należy uznać za pozbawione wystarczającej podstawy faktycznej i co najmniej przedwczesne. Stwierdzenie to jest aktualne niezależnie od tego, czy art. 8 u.t.k. uznaje się za miarodajny dla oceny statusu Nieruchomości tylko w związku z art. 4 pkt 1 w brzmieniu obowiązującym do dnia 29 grudnia 2016 r., czy także - w odniesieniu do lat 2017 i następnych - w brzmieniu obowiązującym od dnia 30 września 2016 r. Tym niemniej warto ubocznie nadmienić, że kwestia, czy rozstrzygając o zasadności aktualizacji opłaty rocznej, sąd powinien uwzględnić też zmiany ustawowe, które weszły w życie w toku postępowania aktualizacyjnego (przed zamknięciem rozprawy) i mają znaczenie dla obowiązku uiszczania opłaty (np. zmiana dotycząca zwolnienia z opłaty), może wywoływać wątpliwości.

W związku z tym należy przypomnieć, że w dotychczasowym orzecznictwie wyjaśniono już, iż w trybie określonym w art. 78-81 u.g.n. może dojść do aktualizacji opłaty rocznej zarówno wtedy, gdy wynika ona ze zmiany wartości nieruchomości, jak i wtedy, gdy wynika ona z ustawowej zmiany stawki procentowej opłaty rocznej, co było wywodzone z odesłania zawartego w art. 221 ust. 1 u.g.n. (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2008 r., V CSK 569/07, OSNC-ZD 2009, z. A, poz. 10, z dnia 11 maja 2011 r., I CSK 397/10, niepubl., z dnia 30 stycznia 2013 r., V CSK 113/12, niepubl. i z dnia 13 października 2017 r., I CSK 36/17, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 2020 r., III CZP 58/19). Do dnia 14 sierpnia 2019 r. tryb ten był właściwy także wtedy, gdy po oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste nastąpiła trwała zmiana

sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana i przez to uzasadniająca także zmianę stawki procentowej opłaty rocznej (por. art. 73 ust. 2 u.g.n. w ówczesnym brzmieniu; od dnia 15 sierpnia 2019 r. tryb ten jest określony bezpośrednio w art. 73 ust. 2 i n. u.g.n.). *Per analogiam* w ten sam sposób należało oceniać sytuację, w której w następstwie zmiany przeznaczenia nieruchomości, przestała być ona zajęta pod infrastrukturę kolejową, a tym samym podlegać zwolnieniu przewidzianemu w art. 8 u.t.k., jak również w sytuacji odwrotnej. Rozciągnięcie tego rozumowania także na przypadek ustawowej zmiany zakresu zwolnienia określonego w art. 8 u.t.k. jawi się jako mniej jednoznaczne, można bowiem twierdzić, że dochodziło wówczas do przekształcenia treści stosunku użytkowania wieczystego z mocy samego prawa, choć analogia do art. 221 ust. 1 zd. 2 u.g.n. przemawia przeciwko takiemu twierdzeniu. Ostateczne rozstrzygnięcie tej kwestii nie jest jednak w tym miejscu konieczne, ponieważ niezależnie od tego, czy ustawowe zmiany zakresu zwolnienia przedmiotowego określonego w art. 8 u.t.k. mogły oddziaływać na treść stosunku użytkowania wieczystego tylko za pośrednictwem trybu określonego w art. 78-81 u.g.n. czy też poza nim (np. w sprawie o zapłatę opłaty z tytułu użytkowania wieczystego), powinny być uwzględnione w toczącym się postępowaniu aktualizacyjnym, przynajmniej jeżeli w swym wniosku i sprzeciwie użytkownik wieczysty kwestionował - jak *in casu* - zasadność aktualizacji także ze względu na obowiązywanie tego zwolnienia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 sierpnia 2014 r., I CSK 559/13 i uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 2020 r., III CZP 58/19).

Z tych względów, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

ke