

UCHWAŁA

Dnia 8 maja 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Antoni Górski (przewodniczący)

SSN Iwona Koper

SSN Karol Weitz (sprawozdawca)

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z powództwa Skarbu Państwa - Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe Nadleśniczego Nadleśnictwa S. i Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe Nadleśniczego Nadleśnictwa N.

przeciwko K. G., J. G. i H. S.

o zwrot korzyści,

po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym

w dniu 8 maja 2015 r.

zagadnienia prawnego

przedstawionego przez Sąd Apelacyjny

postanowieniem z dnia 14 listopada 2014 r.,

"1) Czy wydanie osobie fizycznej przez organ administracji państwowej zaświadczenia stwierdzającego uprawnienie do ubiegania się o odszkodowanie za mienie nieruchomości pozostawione na terenach nie wchodzących w skład obecnego państwa polskiego (tzw. mienie zabużańskie), stanowi przeniesienie na tę osobę innego prawa majątkowego w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych (Dz.U. Nr 44, poz. 255)?

a w razie negatywnej odpowiedzi na to pytanie,

2) Czy niesłuszne uzyskanie korzyści z majątku Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych, o jakim mowa w art. 1 ust. 1 ustawy powołanej w pkt. 1 musi być bezpośrednim skutkiem czynności prawnej lub decyzji administracyjnej przenoszącej własność lub inne prawo majątkowe na niepaństwowe osoby prawne lub osoby fizyczne?"

podjął uchwałę:

Przepis art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych (Dz.U. Nr 44, poz. 255 ze zm.) ma zastosowanie tylko wtedy, gdy do niesłusznego uzyskania korzyści z majątku Skarbu Państwa dochodzi bezpośrednio na mocy samej czynności prawnej lub decyzji administracyjnej przenoszącej własność lub inne prawo majątkowe.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 20 stycznia 2014 r. Sąd Okręgowy w K. oddalił dwa powództwa wniesione przez Skarb Państwa – Państwowe Gospodarstwo Leśne – Lasy Państwowe – Nadleśniczego Nadleśnictwa N. przeciwko K. G., J. G. i H. S. o zwrot korzyści w kwotach, odpowiednio, 346.750 zł oraz 153.400 zł, na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych (Dz. U. Nr 44, poz. 255 ze zm., dalej jako ustawa z 1990 r.). Dochodzone kwoty stanowią nieuzyskane przez Skarb Państwa ceny za sprzedane pozwanym nieruchomości wskutek zaliczenia na ich poczet wartości mienia pozostawionego przez spadkodawcę pozwanych poza obecnymi granicami Polski (tzw. mienie zabużańskie).

Prawo pozwanych do odszkodowania za mienie zabużańskie stwierdzone zostało wyrokiem Sądu Wojewódzkiego w K. z dnia 22 czerwca 1989 r. (sygn. akt ... 278/89). Jego wysokość ustalono w zaświadczeniu Kierownika Urzędu Rejonowego w K. z dnia 10 sierpnia 1998 r. (dalej jako zaświadczenie z 1998 r.) na podstawie wyceny rzeczoznawcy na łączną kwotę 8 095 908 zł. W chwili wydania zaświadczenia obowiązywały dawny art. 212 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (ówczesny tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r., Nr 46, poz. 543 ze zm., dalej jako u.g.n.) i rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie sposobu zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych za granicą na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości lub opłat za użytkowanie wieczyste oraz sposobu ustalania wartości tych nieruchomości (Dz. U. nr 9, poz. 32). W latach 1998-2003 pozwani nabyli od Skarbu Państwa dziewięć nieruchomości zaliczając łącznie na poczet należnej z tego tytułu ceny kwotę około 5.000.000 zł, realizując tym samym uprawnienia określone w zaświadczeniu z 1998 r. Następnie większą część z tych nieruchomości sprzedali uzyskując od 10% do 25% ceny nabycia.

Na skutek postępowania kontrolnego Najwyższej Izby Kontroli zweryfikowano wartość mienia określoną w zaświadczeniu z 1998 r. i ustalono na

kwoty od 287 320 zł do 364 000 zł. W decyzji z dnia 25 sierpnia 2009 r. Minister Skarbu Państwa na podstawie art. 156 § 2 i art. 158 § 2 k.p.a. oraz art. 9 i art. 20 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (ówczesny Dz. U. Nr 169, poz. 1418 ze zm., poz. 1090, dalej jako ustawa z 2005 r.), przyjąwszy, że zaświadczenie z 1998 r. wywołało nieodwracalne skutki prawne, stwierdził, iż zostało ono wydane z rażącym naruszeniem prawa. Rzecznawca, który sporządził opinię określającą wartość pozostawionego mienia, został skazany za przestępstwo z art. 271 § 1 k.k., tj. za poświadczenie nieprawdy co do okoliczności mających znaczenie prawne.

Oddalając powództwa Sąd Okręgowy uznał, że pozwani wprawdzie uzyskali niesłusznie korzyść kosztem Skarbu Państwa, ale powiązał ten fakt z otrzymaniem przez nich zaświadczenia z 1998 r. Zaliczenie na poczet nabycia nieruchomości wartości mienia określonej w zaświadczeniu z 1998 r. według Sądu pierwszej instancji pozbawione już było cechy niesłuszności, skoro pozwani korzyść odnieśli wcześniej. W efekcie pomiędzy uzyskaniem korzyści a nabyciem mienia brak było bezpośredniego związku.

Rozpoznając apelację od wyroku z dnia 20 stycznia 2014 r. Sąd Apelacyjny powziął poważne wątpliwości prawne, którym dał wyraz w przedstawionym na wstępie zagadnieniu prawnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedstawiając do rozstrzygnięcia zagadnienia prawne Sąd drugiej instancji wyszedł z założenia, że w pierwszej kolejności oceny wymaga to, czy zaświadczenie potwierdzające uprawnienia, o których mowa była w art. 212 ust. 1 i 2 u.g.n., może być traktowane jako decyzja administracyjna przenosząca inne niż własność prawo majątkowe i skutkująca niesłusznym uzyskaniem korzyści z majątku Skarbu Państwa w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z 1990 r. w sytuacji, w której zaświadczenie to zawiera rażąco zawyżone w stosunku do rzeczywistego stanu określenie wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, a uprawniony organ – wobec wywołania przez to

zaświadczenie nieodwracalnych skutków prawnych – stwierdził, że zostało ono wydane z naruszeniem prawa. Tylko na wypadek negatywnego rozstrzygnięcia pierwszego zagadnienia prawnego Sąd Apelacyjny zapytał, czy niesłuszne uzyskanie korzyści z majątku Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych, o którym mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z 1990 r., musi być bezpośrednim skutkiem czynności prawnej lub decyzji administracyjnej przenoszącej własność lub inne prawo majątkowe na niepaństwowe osoby prawne lub osoby fizyczne. Stawiając to drugie pytanie Sąd Apelacyjny w istocie dążył do wyjaśnienia, czy podstawą żądań przewidzianych w art. 1 ust. 1 ustawy z 1990 r. może być zdarzenie złożone, którego pierwszym członem byłoby – w okolicznościach sprawy – wydanie zaświadczenia z 1998 r., nadające zdarzeniu piętno niesłuszności, a drugim – pozostającym z nim w pośrednim związku – nabycie nieruchomości od Skarbu Państwa powiązane z zaliczeniem na poczet ceny wartości pozostawionych nieruchomości określonej w tym zaświadczeniu. Sąd Apelacyjny nie rozważył zaś, czy – w okolicznościach sprawy – ocena dokonywana pod kątem zastosowania art. 1 ust. 1 ustawy z 1990 r. nie powinna skupić się na umowach sprzedaży przez Skarb Państwa nieruchomości, w których na poczet ceny zaliczona została wartość mienia zabużańskiego określona w wadliwym zaświadczeniu.

W ocenie Sądu Najwyższego kluczowe znaczenie w okolicznościach sprawy ma wykładnia art. 1 ust. 1 ustawy z 1990 r. pod kątem tego, czy jego zastosowanie uwarunkowane jest tym, aby do niesłusznego uzyskania korzyści z majątku Skarbu Państwa (lub innej państwowej osoby prawnej, co w stanie faktycznym sprawy nie ma znaczenia i zostanie pominięte) doszło bezpośrednio na mocy samej czynności prawnej bądź też decyzji administracyjnej przenoszącej własność lub inne prawo majątkowe. Rozstrzygnięcie tej kwestii przesądzi o tym, czy jako zdarzenie objęte zakresem art. 1 ust. 1 ustawy z 1990 r. rozważać można – w niniejszej sprawie – wydanie zaświadczenia potwierdzającego uprawnienia, o których mowa była w art. 212 ust. 1 i 2 u.g.n., oraz czy i jakie znaczenie może mieć fakt, że w zaświadczeniu tym rażąco zawyżono wartość pozostawionych nieruchomości, zaliczoną na poczet ceny sprzedaży przez Skarb Państwa nieruchomości.

Literalna wykładnia art. 1 ust. 1 ustawy z 1990 r., jakkolwiek nie użyto w nim określenia „bezpośrednio”, przemawia wprost za tym, że może mieć on zastosowanie tylko do takich czynności prawnych lub decyzji administracyjnych, które, przenosząc własność lub inne prawo majątkowe, skutkują uzyskaniem korzyści z majątku Skarbu Państwa, powodując ubytek (stratę) w tym majątku. Przepis art. 1 ust. 1 ustawy z 1990 r. wskazuje, że chodzi w nim o niesłuszne uzyskanie korzyści z majątku Skarbu Państwa mocą („wskutek”) samej czynności prawnej lub decyzji administracyjnej przenoszącej własność lub inne prawo majątkowe. Niesłusznie uzyskaną korzyścią ma być zatem własność lub inne prawo majątkowe – ewentualnie część ich wartości majątkowej – przeniesione przez czynność prawną lub decyzję administracyjną. Inna interpretacja czyniłaby niezrozumiałym wymaganie, aby chodziło o czynność prawną lub decyzję administracyjną przenoszącą własność lub inne prawo majątkowe. Za wystarczające można by wtedy uznać sformułowanie, że chodzi o czynność prawną lub decyzję administracyjną, wskutek której doszło do uzyskania – przez określone podmioty – niesłusznej korzyści z majątku Skarbu Państwa.

Pogląd, że w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 1990 r. chodzi o niesłuszne uzyskanie korzyści mocą samej czynności prawnej lub decyzji administracyjnej przenoszącej własność lub inne prawo majątkowe, potwierdza również wynikające z tego przepisu wymaganie, aby korzyść ta była uzyskana „z majątku”, a nie tylko „kosztem” Skarbu Państwa. Wymaganie to wskazuje wprost na to, że w grę wchodzi tu bezpośrednio przesunięcie majątkowe – wskutek czynności prawnej lub decyzji administracyjnej przenoszącej własność lub inne prawo majątkowe – z majątku Skarby Państwa do majątku osoby uzyskującej korzyść, którego następstwem jest rzeczywisty ubytek w istniejących już składnikach majątku Skarbu Państwa (por. w związku z tym na tle art. 405 k.c. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lipca 2007 r., I CSK 105/07, nie publ.). Dlatego judykatura uznaje, że korzyści, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z 1990 r., to jedynie korzyści uzyskane bezpośrednio wskutek czynności prawnej, tj. uzyskane mocą skutków prawnych czynności prawnej lub decyzji administracyjnej, a nie korzyści uzyskane przykładowo w rezultacie nieprawidłowego wykonania umowy (por. wyrok Sądu

Najwyższego z dnia 23 czerwca 2010 r., II CSK 659/09, OSNC-ZD 2010, nr 4, poz. 121).

Istotne znaczenie w rozpatrywanym kontekście ma przyjęty w odniesieniu do czynności prawnej w orzecznictwie pogląd, że art. 1 ust. 1 ustawy z 1990 r. może mieć zastosowanie tylko w przypadku, w którym wskazana w tym przepisie czynność prawna była ważna. Stanowisko to wynika bowiem między innymi z założenia, że czynność prawa nieważna nie wywiera zamierzonego skutku prawnego, w związku z czym – w kontekście art. 1 ust. 1 ustawy z 1990 r. – nie wchodzi w ogóle w rachubę uzyskanie wskutek takiej czynności prawnej jakiegokolwiek, w tym również niesłusznej, korzyści z majątku Skarbu Państwa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 czerwca 2010 r., II CSK 659/09, OSNC-ZD 2010, nr 4, poz. 121). Założenie to jest zaś z kolei jedynie wtedy trafne, gdy się zarazem przyjmie, że zastosowanie art. 1 ust. 1 ustawy z 1990 r. warunkowane jest tym, aby do niesłusznego uzyskania korzyści z majątku Skarbu Państwa doszło bezpośrednio na mocy samej czynności prawnej przenoszącej własność lub inne prawo majątkowe.

Pogląd, że w art. 1 ust. 1 ustawy z 1990 r. chodzi wyłącznie o niesłuszne uzyskanie korzyści z majątku Skarbu Państwa mocą samej czynności prawnej lub decyzji administracyjnej przenoszącej własność lub inne prawo majątkowe, oznacza, iż podstawą przewidzianych w tym przepisie żądań nie może być zdarzenie złożone, którego pierwszym członem – nadającym mu piętno niesłuszności – byłoby wydanie wadliwego zaświadczenia, potwierdzającego uprawnienia, o których była mowa w art. 212 ust. 1 i 2 u.g.n., a drugim – pozostającym z nim w związku pośrednim – nabycie nieruchomości Skarbu Państwa powiązane z zaliczeniem na poczet ceny wartości mienia zabużańskiego określonej w takim zaświadczeniu. Eliminuje to więc – w okolicznościach sprawy – z kręgu zdarzeń, do których mógłby ewentualnie mieć zastosowanie art. 1 ust. 1 ustawy z 1990 r., to, które polegało na uzyskaniu przez pozwanych zaświadczenia z 1998 r. Ubocznie można więc dodatkowo wskazać, że przedmiotowe zaświadczenie – nawet, gdyby potraktować je w kontekście art. 20 ustawy z 2005 r. – jako objęte pojęciem decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy

z 1990 r., jako takie nie mogłoby spełnić warunku uzyskania korzyści z majątku Skarbu Państwa. Jego wystawienie, nawet wadliwe, z rażącym zawyżeniem wartości pozostawionych nieruchomości, nie oznacza bowiem uzyskania korzyści z majątku Skarbu Państwa ze względu na brak bezpośredniego ubytku w tym majątku wskutek tego wystawienia.

W niniejszej sprawie zastosowanie art. 1 ust. 1 ustawy z 1990 r. – w przyjętej interpretacji – rozważać można natomiast w odniesieniu do umów sprzedaży, które Skarb Państwa zawarł z pozwanymi i w ramach których uzgodniono, że na poczet ceny zaliczona zostanie wartość pozostawionych nieruchomości określona w treści zaświadczenia z 1998 r. Piętno niesłuszności korzyściom uzyskanym przez nabywcę nieruchomości może nadawać to, że pokrył on cenę nabywanych nieruchomości – na mocy umowy – niesłusznie wykreowaną zaświadczeniem zawyżoną wartością mienia zabużańskiego. Wynika to z tego, że osoba pozornie – w świetle zaświadczenia – uprawniona w rzeczywistości uzyskuje nienależną jej korzyść majątkową; uzyskuje rekompensatę w zakresie rażąco wykraczającym poza stratę związaną z faktem pozostawienia nieruchomości. Niesłuszną korzyścią jest jednak w tym wypadku nie suma pieniężna odpowiadająca części ceny, na poczet której zaliczono niesłusznie zawyżoną wartość mienia zabużańskiego, lecz tylko suma pieniężna odpowiadająca wartości nabytych nieruchomości w zakresie, w którym zrównoważyła ją zawyżona wartość tego mienia. Skutkiem umowy sprzedaży nieruchomości zawartej w takich warunkach jest strata wyrażająca się w zmniejszeniu aktywów Skarbu Państwa, gdyż wyjście z nich składnika majątkowego (nieruchomości) o określonej wartości nie jest równoważone uzyskaniem korzyści odpowiadającej tej wartości. Jest to bezpośredni skutek umowy, wynikający z uzgodnienia zapłaty części ceny wadliwym „pieniędzem zabużańskim”, a nie z nieprawidłowego jej wykonania. W efekcie umowa taka jest czynnością prawną, przenoszącą własność nieruchomości, wskutek której dochodzi do uzyskania niesłusznej korzyści z majątku Skarbu Państwa w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z 1990 r.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie.

