



Sygn. akt I CSK 464/07

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 kwietnia 2008 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Józef Frąckowiak (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Elżbieta Skowrońska-Bocian

SSN Katarzyna Tyczka-Rote

w sprawie z powództwa L. A. in.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Gospodarki
o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

w Izbie Cywilnej w dniu 4 kwietnia 2008 r.,

skargi kasacyjnej powodów

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 15 czerwca 2007 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 15 czerwca 2007 r. Sąd Apelacyjny zmienił, zaskarżony przez powodów i pozwanego wyrok Sądu Okręgowego w W. z dnia 22 listopada 2006 r., w ten sposób, że w punkcie I i II obniżył, zasądzone od pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Gospodarki, na rzecz powodów, kwoty w następujący sposób: 1) L. A. z 93 504 zł do kwoty 82 250 złotych, 2) J. A., S. D. A., D. A. i R. S. z kwoty po 70 128 zł do kwot po 61 687 zł 50 gr. 3) M. M., R. D. A. i W. A. z kwoty po 124 672 zł do kwot po 109 666,67 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 19 listopada 2004 r. do dnia zapłaty, a w pozostałej części powództwo oddalił. Ponadto Sąd ten oddalił w pozostałej części apelację powodów oraz apelację pozwanego i rozstrzygnął o kosztach postępowania. W sprawie tej ustalono, co następuje :

Na wniosek powodów Minister Gospodarki, decyzją z dnia 10 lipca 2000 r., uzupełnioną następnie decyzją z dnia 24 sierpnia 2000 r., stwierdził nieważność zarządzenia Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 1 lutego 1949 r. w sprawie ustanowienia przymusowego zarządu państwowego nad przedsiębiorstwem „R. A. i Synowie” Fabryczne Składy Papieru w K. z filią w P. w stosunku do części nieruchomości o powierzchni 762,24 m² położonej w K. przy ulicy S. F. 6 oraz nieruchomości gruntowej położonej w P. przy ulicy P.[...]. Tymi samymi decyzjami Minister Gospodarki stwierdził również nieważność orzeczenia Ministra Handlu Wewnętrznego z dnia 11 października 1962 r. w sprawie przejścia na własność Państwa wyżej wymienionych nieruchomości jako wchodzących w skład wspomnianego przedsiębiorstwa.

Ponadto w decyzjach tych Minister Gospodarki stwierdził, że - zarządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 1 lutego 1949 r. w sprawie ustanowienia zarządu przymusowego nad przedsiębiorstwem „R. A. i Synowie” Fabryczne Składy Papieru w K. z filią w P. oraz orzeczenie Ministra Handlu Wewnętrznego z dnia 11 października 1962 r. w sprawie stwierdzenia przejścia na własność Państwa tego przedsiębiorstwa w stosunku do nieruchomości gruntowej położonej w K. przy ul. S.[...] i części nieruchomości przy ul. S. F. [...] o powierzchni 870,76 m², które aktualnie stanowią odrębne nieruchomości jako lokale i związane z nimi udziały we współwłasności części budynku nie przeznaczonych do wyłącznego

użytku właścicieli poszczególnych lokali oraz udział w użytkowaniu wieczystym wynoszący 527/1000 części działki - zostały wydane z naruszeniem prawa.

Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej decyzją z dnia 10 lutego 2004 r. przyznał powodom odszkodowanie w kwocie 6 680 051 zł., natomiast postanowieniem z dnia 30 marca 2004 r. odmówił uzupełnienia decyzji odszkodowawczej i tym samym nie uwzględnił ich wniosku o przyznanie dalszego odszkodowania.

Powodowie po ostatecznym sprecyzowaniu żądania, domagali się zasądzenia kwoty 2 500 000 zł. Suma ta obejmuje wartość rozebranego budynku magazynowego, usytuowanego w P. przy ulicy P. [...] oraz utracone korzyści z tytułu niemożności korzystania z nieruchomości w postaci: budynku mieszkalnego położonego przy ulicy P. [...] w P., budynku mieszkalnego położonego przy ulicy S. F. [...] w K. o powierzchni 762,24 m² w okresie od 17 października 1997 r. do 10 lipca 2000 r., budynku mieszkalnego położonego w K. przy ulicy S. F. [...] o powierzchni 870,76 m² w okresie od 17 października 1997 r. do 10 lutego 2004 r., budynku mieszkalnego przy ulicy S. [...] w K. w okresie od 17 października 1997 r. do 10 lutego 2004 r.

Sąd Okręgowy uznał, że powodowie mają legitymację czynną do domagania się zasądzenia na ich rzecz odszkodowania, gdyż wykazali, że są spadkobiercami poprzednich właścicieli przejętego w przymusowy zarząd państwowy, a następnie na własność Państwa, przedsiębiorstwa. Ich udziały w kwocie odszkodowania, odpowiadające udziałom w spadku. Podstawę prawną dla uwzględnienia roszczeń odszkodowawczych powodów, w ocenie Sądu I instancji, stanowi art. 160 § 1 k.p.a. Mając na względzie całokształt materiału dowodowego, uwzględniając opinie biegłych powołanych w sprawie, Sąd Okręgowy stwierdził, że powództwo jest zasadne tylko w części i uwzględnił je w zakresie kwoty 748 032 zł (w rezultacie czego zasądził na rzecz powodów kwoty odpowiadające ich udziałom w spadku).

Zasądzona Kwota 748 032 zł obejmowała wartość budynku magazynowego położonego w P. przy ulicy P. [...] oraz wartość utraconych korzyści z budynku mieszkalnego położonego przy ulicy S. F. [...] w K. o powierzchni 762,24 m², które w okresie od 17 października 1997 r. do 10 lipca 2000 r. wyniosły 127 296,58 zł i z

budynku mieszkalnego położonego przy ulicy P. [...] w P., które za okres od 17 października 1997 r. do 10 lipca 2000 r. wyniosły 28 535,94 zł.

W ocenie Sądu powodowie posiadali roszczenie o zwrot przez stronę pozwaną utraconych korzyści wyłącznie w zakresie budynku mieszkalnego położonego przy ulicy S. F. [...] w K. o powierzchni 762,24 m² i z budynku mieszkalnego położonego przy ulicy P. [...] w P., ponieważ wobec stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej odzyskali własność tych nieruchomości i dlatego mogli czerpać z nich dochody. Natomiast w zakresie pozostałych nieruchomości, tj. budynku mieszkalnego położonego w K. przy ulicy S. F. [...] o powierzchni 870,76 m² i budynku mieszkalnego przy ulicy S. [...] w K., co do których stwierdzone wydanie decyzji z naruszeniem prawa nie doszło do odzyskania przez powodów ich własności, a więc nie mogli czerpać z nich dochodów. Wyплаcone na ich rzecz odszkodowanie zaspokaja wszystkie roszczenia z tego tytułu. Wysokość odszkodowania Sąd ustalił na podstawie art. 363 § 2 k.c. Odsetki ustawowe od zasądzonych kwot na podstawie art. 481 § 1 k.c. przyznano od dnia wydania wyroku.

Apelacje od powyższego wyroku złożyły obie strony. Rozpoznający apelacje Sąd II instancji stwierdził, że prawidłowe odniesienie się do zarzutów apelacyjnych dotyczących rozstrzygnięcia o żądaniu zasądzenia odszkodowania za szkodę w postaci *lucrum cessans*, wymaga udzielania przez Sąd Apelacyjny odpowiedzi na pytanie, kiedy odszkodowanie przyznane na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. obejmuje nie tylko naprawienie szkody rzeczywistej (*damnum emergens*) ale także szkody w postaci *lucrum cessans*.

Sąd Apelacyjny, powołując się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2006 r., I CK 273/05, uznał, że zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września (K 20/02 OTK-A 2003/7/76), dochodzenie na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. odszkodowania w części obejmującej utracone korzyści jest możliwe tylko w odniesieniu do szkód, które powstały po wejściu w życie Konstytucji (tj. po 17 października 1997 r.).

W ocenie Sądu Apelacyjnego, w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06, uznano, że na gruncie roszczeń odszkodowawczych dochodzonych na podstawie art. 160 k.p.c.,

źródłem szkody jest wydanie wadliwej decyzji administracyjnej i z tym faktem należy łączyć powstanie zobowiązania. Konieczność wydania decyzji stwierdzającej naruszenie prawa ma to znaczenie, że dopiero wówczas powstaje możliwość żądania naprawienia szkody, a niezgodność z prawem istniejąca już wcześniej, zostaje potwierdzona ze skutkiem *ex tunc*. Decyzja nadzorcza, stwierdzająca nieważność ostatecznej decyzji administracyjnej lub uznająca, że wydano ją z naruszeniem prawa, otwiera jedynie w sposób prejudycjalny możliwość dochodzenia odszkodowania wobec podmiotu zobowiązanego do naprawienia szkody. Decyzję tę można uznać za przesłankę skutecznego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego, a nie za zdarzenie, z którym związane jest powstanie zobowiązania.

W ocenie Sądu Apelacyjnego źródłem szkody doznanej przez powodów było wydanie decyzji administracyjnych w postaci zarządzenia Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 1 lutego 1949 r. w sprawie ustanowienia przymusowego zarządu państwowego nad przedsiębiorstwem „R. A. i Synowie” Fabryczne Składy Papieru w K. i orzeczenia Ministra Handlu Wewnętrznego z dnia 11 października 1962 r. w sprawie stwierdzenia przejścia tego przedsiębiorstwa na własność Państwa. Już w dacie wydania tych decyzji szkoda w mieniu poprzedników prawnych powodów powstała, ponieważ właściciele przedsiębiorstwa utracili możliwość zarządzania nim oraz czerpania z niego dochodów.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, który powołał się w tym względzie na poglądy wyrażone w doktrynie, za moment powstania szkody w rozumieniu art. 160 § 1 k.p.a. uznaje się datę pojawienia się tzw. pierwszego skutku (uszczerbku w dobrach poszkodowanego). Jedną przyczyną (w tym wypadku decyzja administracyjna) może powodować wiele skutków, lecz szkoda jest ciągle jedna. Zwiększać się mogą jedynie jej rozmiary (np. powiększanie się szkody o corocznie utracony dochód, jaki nieruchomości przynosi). Szkoda ma bowiem charakter dynamiczny i obok pierwszego uszczerbku mogą pojawiać się dalsze, pozostające w normalnym związku przyczynowym ze zdarzeniem uzasadniającym odpowiedzialność odszkodowawczą, uszczerbki majątkowe w postaci zarówno utraconych korzyści, jak i strat. Równocześnie Sąd Apelacyjny podkreślił, że szkoda w rozumieniu art. 160 § 1 k.p.a., stanowi jedną z przesłanek powstania

zobowiązania w ramach którego Skarb Państw zobowiązany jest do naprawienia szkody jaka ponieśli powodowie. Skoro zdarzenie powodujące powstanie zobowiązania Skarbu Państwa do naprawienia szkody powstało przed wejściem w życie Konstytucji RP, Sąd nie może oceniać przesłanek odpowiedzialności władzy publicznej w świetle regulacji ustawy zasadniczej obowiązującej w dacie orzekania. Przyjęcie stanowiska prezentowanego przez skarżących, w wyniku dokonania odmiennej wykładni wyroku Trybunału Konstytucyjnego, oznaczałoby, że chociaż zdarzenie stanowiące źródło szkody nastąpiło przed wejściem w życie Konstytucji RP, to do oceny, części jego skutków w postaci szkody majątkowej (za okres od dnia wejścia w życie Konstytucji do chwili jej naprawienia) należy jednak stosować ustawę zasadniczą. Stosowanie Konstytucji RP w tej sytuacji polegać musiałoby w istocie na ocenie jednej z przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego Skarbu Państwa, czyli szkody, która powstała przed wejściem Konstytucji w życie, na podstawie regulacji w niej zawartych. Pogląd ten nie jest trafny, a jego przyjęcie prowadzi do naruszeniem konstytucyjnej zasady niedziałania prawa wstecz.

W ocenie Sądu Apelacyjnego pierwszy skutek, a więc strata w majątku poprzedników prawnych powodów, pojawiła się w dacie wydania decyzji administracyjnych z dnia 1 lutego 1949 r. i z dnia 11 października 1962 r. Skoro szkoda powstała przed dniem wejścia w życie Konstytucji RP obowiązek odszkodowawczy pozwanego Skarbu Państwa, wynikający z art. 160 § 1 k.p.a., ogranicza się jedynie do szkody rzeczywistej i nie obejmuje rekompensaty za utracone korzyści, a więc naprawienia szkody w postaci *lucrum cessans* (w przypadku powodów korzyści w formie pożytków cywilnych).

Zdaniem Sądu Apelacyjnego oddalenie przez Sąd Okręgowy powództwa w zakresie żądania naprawienia szkody w postaci *lucrum cessans* było prawidłowe, a więc apelacja powodów w tej części jako nieuzasadniona podlegała oddaleniu. Natomiast apelacja pozwanego była uzasadniona w części kwestionującej zasądzenie odszkodowania w wysokości 155 832,52 zł, chociaż z innych przyczyn, niż powołane przez skarżącego w apelacji, co skutkowało koniecznością zmiany wyroku.

Sąd Apelacyjny uznał za niedopuszczalne zgłoszenie w toku postępowania apelacyjnego roszczenia powodów o naprawienie dalszych szkód w postaci utraconych korzyści na podstawie art. 417 k.c. za zaniechanie wydania decyzji administracyjnej w terminie. Taka zmiana podstawy roszczenia, która polega w istocie na oparciu roszczenia o nowe okoliczności faktyczne, zdaniem Sądu Apelacyjnego, stanowi niedopuszczalne w postępowaniu apelacyjnym rozszerzenie powództwa.

W skardze kasacyjnej powodowie zarzucili naruszeniu prawa materialnego, a mianowicie art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu sprzed utraty mocy części tego przepisu, będącej konsekwencją stwierdzenia jego niekonstytucyjności wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r. (K 20/2002) - przez jego niewłaściwe zastosowanie i błędne przyjęcie, że wynikające z niego ograniczenie zakresu odszkodowania do poniesionej rzeczywistej szkody stosuje się także do uszczerbków majątkowych (szkód), których źródłem była decyzja administracyjna wydana z naruszeniem przepisu 156 § 1 k.p.a. przed wejściem w życie Konstytucji RP, tj. przed dniem 17 października 1997 r., również wówczas, jeśli uszczerbki majątkowe (szkody w postaci utraconych korzyści) z niej wynikające powstawały po tej dacie i po tej dacie decyzja taka została uznana za nieważną, bądź wydaną z naruszeniem prawa. Ponadto skarżący zarzucili naruszeniu przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 213 § 2 k.p.c. przez nieodniesienie się w uzasadnieniu wyroku do podniesionego w apelacji powodów zarzutu naruszenia art. 213 § 2 k.p.c. w wyroku Sądu I instancji przez jego niezastosowanie w sytuacji, w której strona pozwana uznała powództwo co do zasady (co do wszystkich roszczeń zgłoszonych w jego ramach), pozostawiając jedynie jego wysokość do uznania Sądu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Uznanie co do zasady przez pozwanego roszczeń powodów nie oznaczało, że zgadza się on na wysokość zasądzzonego im przez sąd odszkodowania. Co więcej w sytuacji gdy co do części dochodzonego przez powodów roszczenia pozwany w trakcie całego procesu konsekwentnie podnosił zarzut, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy brak podstawy, na tle art. 160 k.p.a., dla zasądzenia

odszkodowania za utracone korzyści, zarzut naruszenia art. 213 k.p.c. i art. 328 § 2 k.p.c., nie może być uznany za zasadny.

Rację mają natomiast skarżący, gdy wskazują, że Sąd Apelacyjny dokonał niewłaściwej wykładni art. 160 k.p.c. w związku z treścią jaką nadał temu przepisowi Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 września 2003 r. (K 20/2002). W wyroku tym Trybunał uznał za niekonstytucyjne ograniczenie odszkodowania przyznawanego na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. tylko do szkody rzeczywistej. Oznacza to, że zgodnie z powołanym wyrokiem zobowiązanie do naprawienia szkody na podstawie art. 160 k.p.a., od chwili wejścia w życie Konstytucji RP czyli od 17 października 1997 r., obejmuje także naprawienie szkody polegającej na utracie spodziewanych korzyści (*lucrum cessans*). Trafnie Sąd Apelacyjny podkreślił, że zobowiązanie Skarbu Państwa do naprawienia szkody, spowodowanej wydaniem decyzji uznanej za niezgodną z prawem lub uchylonej z tego powodu, powstaje z chwilą spełnienia się przesłanek, z którymi ustawa łączy jego powstanie. Dla oceny powstania tego zobowiązania decydujące znaczenie ma więc to kiedy nastąpiło zdarzenie powodujące szkodę, kiedy pojawiła się szkoda oraz czy pomiędzy decyzją niezgodną z prawem a szkodą istnieje adekwatny związek przyczynowy. Nie ulega wątpliwości, że w rozpoznawanej sprawie, zdarzenie powodujące szkodę (wydanie decyzji niezgodnej z prawem) miało miejsce przed wejściem w życie Konstytucji. Także przeważająca część szkody, jaką powodowie z tego tytułu ponieśli, nastąpiła przed wejściem Konstytucji w życie. Należy jednak zwrócić uwagę, że przynajmniej szkoda w postaci utraty korzyści związanych z niemożliwością czerpania zysku z nieruchomości, których pozbawiła powodów decyzja o oddaniu przedsiębiorstwa należącego do ich poprzednika prawnego pod przymusowy zarząd Państwa, a następnie przejęcia go na własność przez Państwo, powstała zarówno przed 17 października 1997 r. jak i po tej dacie. Szkoda ta obejmuje bowiem utracone korzyści przez powodów od chwili pozbawienia ich poprzednika prawnego możliwości korzystania z nieruchomości wchodzących w skład należącego do niego przedsiębiorstwa do czasu gdy jego spadkobiercy odzyskali tytuł prawny do władania tymi nieruchomościami albo wyrównano im poniesiony w związku z tym uszczerbek. Po odzyskaniu tego tytułu nawet jeżeli nie odzyskali faktycznego władztwa nad

nieruchomością mogą oni bowiem, na podstawie przepisów o rozliczeniach pomiędzy posiadaczem a właścicielem nieruchomości (art. 224–229 k.c.), dochodzić należnego im wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy. Wynagrodzenie szkody spowodowanej wydaniem decyzji zamyka zaś rozliczenia pomiędzy Skarbem Państwa o poszkodowanym, gdyż nie ma on tytułu do nieruchomości i uzyskał z tytułu bezprawnego pozbawienia go przysługującego mu prawa, stosowane odszkodowanie; brak wobec tego podstaw prawnych do wysuwania dalej idących roszczeń.

Dla właściwego rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy podstawowe znaczenie ma jednak, nieuwzględniona przez Sąd Apelacyjny okoliczność, że przy zobowiązaniach, dla których podstawę prawną stanowi art. 160 k.p.a., ustawodawca wyraźnie odróżnia momentu powstania samego zobowiązania i roszczenia o odszkodowanie, od chwili wymagalności takiego roszczenia. Gdy chodzi o wskazanie osoby odpowiedzialnej za naprawienie szkody podstawowe znaczenie, zgodnie z art. 36 ust 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), ma moment powstania zobowiązania (wydania decyzji, która wyrządziła szkodę). Natomiast wymagalność roszczeń wynikających z takiego zobowiązania oraz ich przedawnienie zostało w art. 160 § 6 k.p.a. związane - inaczej niż przy innych czynach niedozwolonych - z chwilą gdy stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wyrządzającej szkodę lub decyzja stwierdzająca, że decyzja wyrządzająca szkodę, została wydana z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. Takie rozróżnienie pomiędzy skutkami powstania zobowiązania Skarbu Państwa do naprawienia szkody spowodowanej wydaniem decyzji administracyjnej a wymagalnością i przedawnieniem wynikających z niego roszczeń znalazło swoje wyraźne potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W uchwale siedmiu sędziów z dnia z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/2006 (OSNC 2007/6/79) Sąd Najwyższy wskazał, że dla ustalenia osoby odpowiedzialnej za szkodę wywołaną wydaniem decyzji administracyjnej decydujące znaczenie ma to kiedy została ona wydana. Z drugiej strony za ugruntowane w orzecznictwie tego Sądu można uznać stanowisko, że wymagalność roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej

wydaniem decyzji administracyjnej zostało uregulowane wyłącznie w art. 160 § 6 k.p.a. i nie stosuje się w tym wypadku przepisów ogólnych o czynach niedozwolonych; tak Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów z dnia 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/1988 (OSNC 1989/9/129) oraz w uchwale siedmiu sędziów z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05 (OSNC 2006/12/194).

Wymagalności roszczenia o naprawienie szkody, która powstała w majątku powodów po 17 października 1997 r. nie można więc wiązać z chwilą powstania samego zobowiązania do naprawienia szkody (wydania decyzji administracyjnej, która szkodę wyrządziła). Jeżeli co jest oczywiste powodowie nie mogli korzystać z nieruchomości, której pozbawiła ich decyzje wydane w 1949 r. i 1962 r., także po 17 października 1997 r., a roszczenie w świetle art. 160 § 6 k.p.a. nie uległo przedawnieniu, to ich powództwo w tym zakresie zasługuje na uwzględnienie. Roszczenie to przysługuje powodom do momentu, kiedy odzyskali tytuł prawny do nieruchomości lub odszkodowanie wyrównujące im szkodę spowodowaną wydaniem decyzji, które pozbawiły ich poprzedników prawnych prawa władania tą nieruchomością.

Mając na względzie powyższe Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., orzekł jak w sentencji.