



Sygn. akt IV CSK 151/08

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 lipca 2008 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Barbara Myszka (przewodniczący)

SSN Zbigniew Strus (sprawozdawca)

SSN Katarzyna Tyczka-Rote

Protokolant Hanna Kamińska

w sprawie z powództwa W. N.
przeciwko Skarbowi Państwa - Staroście O.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej
w dniu 24 lipca 2008 r.,
dwóch skarg kasacyjnych: powoda i strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 30 października 2007 r.,

1. **uchyla zaskarżony wyrok w punkcie 1 litera "a", w części dotyczącej początkowej daty naliczania zasądzonych odsetek i określa tę datę na dzień 8 czerwca 2005 r., a powództwo o odsetki za czas poprzedzający tę datę oddala,**
2. **oddala skargę kasacyjną pozwanego w pozostałym zakresie,**
3. **oddala skargę kasacyjną powoda w całości,**
4. **znosi wzajemnie koszty procesu w postępowaniu kasacyjnym.**

Uzasadnienie

Ustalenia przytoczone przez Sąd Apelacyjny wskazują, że Naczelnik Gminy w O. w dniu 25 kwietnia 1988 roku wydał decyzję – pozwolenie na budowę budynków odlewni żeliwa wraz z infrastrukturą. Po ich wzniesieniu (niektóre budynki zostały wybudowane bez pozwolenia lecz następnie przyjęte do użytkowania) oraz urządzeń towarzyszących powód uruchomił w 1991 r. produkcję wyrobów odlewniczych. Zakład przynosił dochód o zmiennej wysokości wyliczony na kwotę przekraczającą łącznie 1 milion złotych w ostatnich pięciu latach działalności.

Z części sprawozdawczej uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego wynika, że już od 1994 r. trwały (prawnie nieskuteczne) działania organów administracji rządowej zmierzające do ustalenia dopuszczalnych rodzajów i ilości substancji zanieczyszczających, wprowadzanych do atmosfery (art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska), bądź do uzyskania od powoda kompleksowej oceny oddziaływania na środowisko eksploatowanej odlewni. Skutkami działalności odlewni w latach 90 ub. wieku zajmował się również Prokurator Rejonowy w O. pod kątem popełnienia przestępstwa przewidzianego w art. 107 ust. 1 ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska. Prawomocny wyrok uniewinniający powoda został wydany w 2003 r., a prawomocne umorzenie innego postępowania nastąpiło w 2004 r.

Produkcję odlewniczą powód wstrzymał w pierwszym kwartale 2000 r., a w następnym roku zaprzestał prowadzenia działalności gospodarczej. Sąd ustalił, że wstrzymanie produkcji miało związek z wspomnianymi postępowaniami karnymi oraz faktem wydania przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Warszawie po raz pierwszy decyzji, stwierdzającej nieważność decyzji – pozwolenia na budowę. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił tę decyzję nadzorczą. W dalszej kolejności Wojewoda [...] decyzją z 18 listopada 2002 r. skutecznie stwierdził nieważność decyzji – pozwolenie na budowę, ale nie nakazano rozbiórki ani rekultywacji gruntu, dotkniętego skutkami inwestycji lub działalności odlewni.

W dniu 18 maja 2003 r. powód wystąpił do Wojewody z żądaniem odszkodowania, które nie zostało uwzględnione, w związku z czym wniósł pozew zawierający żądanie zasądzenia od Skarbu Państwa - Starosty O. kwoty 4 484 000 zł z odsetkami w ustawowej wysokości od dnia wniesienia powództwa.

Sąd Okręgowy zasądził kwotę 1 369 411 zł, z odsetkami w ustawowej wysokości naliczanymi od 4 listopada 2003 r. (data doręczenia odpisu pozwu) upatrując zasadność roszczenia w tym, że stwierdzenie nieważności decyzji zniweczyło możliwość prowadzenia działalności gospodarczej (strata spodziewanych korzyści) oraz doprowadziło do utraty wartości nieruchomości, maszyn i urządzeń służących do produkcji grzejników żeliwnych.

Po rozpoznaniu sprawy na skutek apelacji obydwu stron, Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że:

1. zasądził odszkodowanie w wysokości 1 090 450 zł z odsetkami naliczanymi od 4 września 2003 r. (pkt 1.a); orzekł o kosztach procesu (pkt 1.b) i należnościach Skarbu Państwa od powoda oraz pozwanego (pkt 1.c),
2. Oddalił apelacje w pozostałej części oraz orzekł o kosztach procesu w postępowaniu apelacyjnym.

Opierając ustalenia dotyczące wysokości szkody na uzupełniającej opinii biegłych oraz przeprowadzonego w postępowaniu odwoławczym dowodu z opinii wydanej przez biegłego J. A. uprawnionego do szacowania nieruchomości, zgodnie z wymaganiami ustawy o gospodarce nieruchomościami, Sąd Apelacyjny wskazał przede wszystkim, że granice przedmiotowe odpowiedzialności odszkodowawczej określa nieważna decyzja (tak m. in. wyrok z 23 lipca 2004 r., sygn. III CK 181/03, publikacje w bazach elektronicznych), której przedmiotem było pozwolenia na budowę.

Szkoda polega na zmniejszeniu się wartości nieruchomości (wraz z budynkami i urządzeniami wniesionymi tylko na podstawie tego pozwolenia), która po wyeliminowaniu decyzji nieważnej w części zabudowanej może być wykorzystana na cele magazynowe. Stąd też od strony przedmiotowej szkoda obejmuje budynki wzniesione zgodnie z pozwoleniem, tzw. boksy na surowce, koks i żeliwo, drogi dojazdowe i place utwardzone, zbiornik na ścieki i ogrodzenie. Sąd akceptował

wnioski biegłego, że zadanie budowlane określone w nieważnej decyzji nie mogłoby funkcjonować bez stacji transformatorowej, oświetlenia, dokumentacji technicznej oraz nadzoru budowlanego, dlatego nieważność decyzji uprawnia powoda - zdaniem Sądu drugiej instancji – do żądania również tych dodatkowych wydatków z uwzględnieniem wartości zajętego gruntu, a także maszyn i urządzeń niezbędnych do działalności zakładu. Stosując metodę różnicową ustalania wysokości szkody, Sąd drugiej instancji porównał wartość nieruchomości wraz zakładami dokonanymi na podstawie decyzji korzystającej z domniemania zgodności z prawem (1 019 494 zł) oraz jej obniżoną wartość (250. 740 zł) po wydaniu nadzorczej decyzji Wojewody z 18 listopada 2002 r. Wartość mniejsza uwzględnia rolnicze przeznaczenie terenu oraz istnienie zabudowań, zdolnych do wykorzystania na cele nieuciążliwe dla otoczenia. Różnica stanowiąca szkodę wynosi kwotę 768 754 zł.

Drugim istotnym elementem szkody jest utrata wartości maszyn i urządzeń ściśle związanych z przeznaczeniem budynków odlewni. Tę pozycję szkody Sąd Apelacyjny ustalił przy pomocy biegłych na kwotę 291 045 zł, w czym mieszczą się również koszty demontażu.

Łącznie obydwie grupy strat, tj. nieruchomości wraz z budynkami oraz zbędne maszyny i urządzenia powodują szkodę w kwocie 1 090 450 zł, zasądzoną jako świadczenie główne.

Szkody polegającej na niezyskaniu przez powoda zysków z przedsiębiorstwa po dniu stwierdzenia nieważności decyzji z 25 kwietnia 1988 r. Sąd Apelacyjny nie uwzględnił. Potwierdzając - co do zasady - żądanie utraconych korzyści przy naprawianiu szkody wyrządzonej wydaniem nieważnej decyzji, Sąd nie zgodził się z odpowiedzialnością Skarbu Państwa z tytułu nieosiągnięcia dochodów z działalności gospodarczej i wyraził pogląd, że decyzja nieważna, ze względu na tę wadę, nie może wywoływać skutków prawnych.

Zmiana wynikająca z uwzględnienia apelacji powoda dotyczyła daty początkowej opóźnienia Skarbu Państwa w spełnieniu świadczenia odszkodowawczego. Sąd Apelacyjny ustalił ją zgodnie z żądaniem powoda na dzień zawiadomienia Starosty O. o zgłoszeniu żądania zapłaty, tj. 4 września 2003 r.

Bezzasadne zdaniem Sądu Apelacyjnego było żądanie powoda zasądzenia równowartości świadczeń należnych pracownikom zwalnianym z pracy, ponieważ rozwiązywanie umów następowało przed wydaniem decyzji stwierdzającej nieważność pozwolenia na budowę i było wynikiem zaprzestania produkcji przez powoda.

Nie uwzględnił Sąd odwoławczy zarzutu dotyczącego kosztów rekultywacji gruntów, ponieważ strata w tym zakresie jeszcze nie wystąpiła, tzn. nie została wydana decyzja ustalająca koszty rekultywacji i powód nie poniósł jej kosztów.

Wyrok Sądu Apelacyjnego z 30 października 2007 r. skargami kasacyjnymi zaskarżyły obydwie strony. Powód zaskarżył wyrok w części:

- punktu 1. tego orzeczenia, w zakresie, w jakim Sąd Apelacyjny zmienił wyrok Sądu Okręgowego i oddalił powództwo odnośnie do roszczenia powoda o odszkodowanie za utracone korzyści należne za okres od dnia wstrzymania ruchu przedsiębiorstwa do dnia stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę (tj. za okres od 5 marca 2000 r. do 18 listopada 2002 r.), co zdaniem skarżącego obejmuje kwotę 873 981, 36 zł,
- punktu 2. w zakresie oddalającym roszczenia powoda o odszkodowanie obejmujące: a/ wartość ciążącego na powodzie zobowiązania do rekultywacji gruntów, b/ wartość odtworzeniową obiektów powiązanych technologicznie z odlewnią żeliwa i wchodzących w skład przedsiębiorstwa powoda a nie objętych decyzją o stwierdzeniu nieważności pozwolenia na budowę odlewni żeliwa, c/ kwotę wyrażającą różnicę między wartością maszyn ustaloną przez biegłego na dzień 18 listopada 2002 r., a tą wartością na dzień 5 marca 2000 r. Obejmuje to kwoty, odpowiednio: a/ 590.000, 00 zł b/ 109.662, 00 zł i c/ 18.859, 60 zł.

Jako podstawę skargi kasacyjnej skarżący wskazał:

- Niewłaściwe zastosowanie art. 160 § 1 k.p.a., w zw. z art. 361 § 2 k.c. przez „błędne przyjęcie”, że wadliwa decyzja nie wywiera skutków prawnych i oddalenie roszczeń o utracone korzyści za okres między

wstrzymaniem produkcji a wydaniem decyzji nadzorczej Wojewody oraz odszkodowanie obejmujące wartość maszyn wchodzących w skład odlewni „jaką przedtem miały te maszyny od momentu wstrzymania produkcji do dnia stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę”.

- Naruszenie art. 160 § 1 k.p.a. w związku z art. 77 Konstytucji RP przez błędną wykładnię wyrażającą się w poglądzie, że szkoda doznana wskutek stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej (pozwolenia na budowę) rozpatrywana odrębnie od szkody związanej z wydaniem decyzji dotkniętej wadą ogranicza się do przedmiotu tej decyzji, w sytuacji gdy obiekt budowlany stanowiący przedmiot decyzji o stwierdzeniu nieważności wchodzi w skład przedsiębiorstwa i decyduje o możliwości jego ruchu.
- Obrazę art. 102 ust. 1 i ust. 8 ustawy z dnia 22 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska przez błędną ich wykładnię, tj. stwierdzenie, że „obowiązek rekultywacji gruntów do wymaganego prawnie standardu jakości, wynikły z utraty możliwości prowadzenia na gruntach produkcji przemysłowej i zmiany tego standardu pod wpływem zmiany możliwego sposobu korzystania z nieruchomości, nie powstaje z mocy prawa”, lecz wymaga decyzji starosty w przedmiocie określenia kosztów rekultywacji a szkodą jest dopiero zrealizowanie tego obowiązku.

Pozwany Skarb Państwa zastępowany przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa zaskarżył wyrok w części obejmującej zasądzenie kwoty 1 090 450 z odsetkami (pkt 1.a) oraz w punkcie 2. w zakresie, w jakim Sąd Apelacyjny oddalił apelację Skarbu Państwa.

Skargę oparł na pierwszej podstawie (art. 398¹ § 1 k.p.c.), podnosząc naruszenie art. 160 § 1 k.p.a. w zw. z art. 361 § 2 k.c., przez pominiecie korzyści uzyskanych przez powoda oraz naruszenie art. 481 § 1 i 2 k.c. i art. 363 § 2 k.c. przez ustalenie cen z daty orzekania i zasądzenie odsetek od daty wcześniejszej.

Skarżący domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku w części zaskarżonej i jego zmianę przez oddalenie powództwa i zasądzenie na rzecz pozwanego kosztów procesu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Uzasadniona jest tylko skarga kasacyjna pozwanego w części dotyczącej orzeczenia o odsetkach.

Wytoczenie powództwa o naprawienie szkody w pieniądzu powoduje zbieg dwóch norm. Z art. 361 § 2 k.c. wynika kompensacyjna funkcja odszkodowania i jego granice, które nie dopuszczają wzbogacenia się poszkodowanego. Ponadto § 2 wprowadza zasadę ustalania wysokości odszkodowania według cen z daty jej ustalenia, chyba że szczególne okoliczności wymagają przyjęcia za podstawę cen istniejących w innej chwili. Zasadę tę stosował Sąd orzekający w zaskarżonym wyroku.

Art. 481 § 1 k.c. natomiast należy do grupy przepisów regulujących skutki niewykonania zobowiązań i - jak powszechnie przyjmuje się - ustanawia obiektywną sankcję opóźnienia się dłużnika ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, w postaci odsetek za czas opóźnienia. Współistnienie tych regulacji prowadzi niejednokrotnie do wątpliwości, czy zasądzenie odsetek za okres poprzedzający dzień wyrokowania nie narusza kompensacyjnego charakteru odszkodowania.

Praktyka sądowa, w tym orzecznictwo Sądu Najwyższego wskazuje, że nie ma w omawianym zakresie reguły uniwersalnej, pozwalającej rozstrzygać jednakowo wszystkie przypadki, a przepis art. 481 k.c. bywa traktowany jako instrument pozwalający uwzględnić element słuszności istotny również w procesie o naprawienie szkody.

Pojęcie opóźnienia w zapłacie sumy dłużnej wiąże się z terminem spełnienia świadczenia. Obowiązek naprawienia szkody według reżimu odpowiedzialności deliktowej na ogół jest nieterminowy, w rozumieniu art. 455 k.c. a przypadki szczególne, np. obowiązek zwrotu rzeczy lub pieniędzy przywłaszczonych, można pominąć w rozpoznawanej sprawie. Wobec tego istotną przesłanką stosowania art. 481 § 1 k.c. jest wezwanie do zapłaty. Według skarżącego funkcja odszkodowania nie da się pogodzić z zasądzeniem odsetek od innego dnia niż wyrokowanie, ponieważ zasądzona kwota w tej właśnie chwili wyrównuje (cały) uszczerbek. Jeżeli

ta kwota wzrasta o sumę wyliczoną za okres przeszły, to poszkodowany bogaci się kosztem odpowiedzialnego.

Poglądu takiego nie można przyjąć bez zastrzeżeń, wynikających z odmiennych funkcji świadczenia odszkodowawczego i świadczenia z tytułu odsetek za opóźnienie, które ma charakter stymulacyjny i waloryzacyjny (np. wyrok z dnia 30 października 2003 r., IV CK 130/02 nieopubl.; wyrok z dnia 18 kwietnia 2002 r., II CKN 606/00, nieopubl.; wyrok z dnia 11 marca 2003 r., V CKN 1723/00, nieopubl.) a nawet odszkodowawczy, przy czym ten ostatni nie wydaje się najważniejszy, o czym przekonuje zastrzeżenie „choćby nie poniósł żadnej szkody”. Poza tym z funkcją odszkodowawczą koliduje wyłączenie w art. 481 k.c. przesłanki winy i dopuszczalność naprawienia szkody na zasadach ogólnych (art. 481 § 3 k.c.). Gospodarcza rola unormowania zawartego w omawianym przepisie polega zatem na uwzględnieniu elementu czasu w otrzymaniu świadczenia pieniężnego, korzystniejsze z reguły dla wierzyciela jest bowiem wcześniejsze niż późniejsze otrzymanie zapłaty. W razie niewielkich wahań wartości pieniądza („cen”, wg. art. 363 § 2 k.c.) zasądzenie odsetek od dnia wyrokowania stawiałoby wierzyciela w gorszej sytuacji niż sprawcę szkody, a nawet sprzyjałoby przewlekaniu postępowania. Łatwo wykazać przykłady, które budziłyby zastrzeżenia aksjologiczne, gdyby w sprawach o skomplikowanym stanie faktycznym, wymagających znacznego czasu do rozpoznania obowiązek wynagrodzenia szkody odwlekałby się z uszczerbkiem dla pokrzywdzonego. Przytoczone obficie w skardze pozwanego orzecznictwo Sądu Najwyższego i sądów powszechnych potwierdza zatem dostosowywanie rozstrzygnięć w tej mierze do okoliczności faktycznych rozpoznawanej sprawy, a początkowy termin naliczania odsetek oscyluje między dniem wymagalności, nawet gdy dłużnik kwestionuje istnienie lub wysokość świadczenia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 października 1994 r., I CRN 121/94, OSNC 1995, nr 1, poz. 121), a dniem wyrokowania. Wymaga również zwrócenia uwagi, że zahamowanie procesów inflacyjnych oraz stopy odsetek ustawowych powoduje utratę znaczenia funkcji waloryzacyjnych a pozostawienie funkcji tradycyjnej, tj. wynagradzającej korzystanie z pieniędzy należnych wierzycielowi oraz stymulującej dłużnika do spełniania świadczeń według wzorca ustawowego (art. 455 k.c.). Odpowiada im

rozstrzygnięcie w rozpoznawanej sprawie, a skarżący nie powołuje konkretnych ustaleń, które by potwierdziły tezę o zastosowaniu podwójnego mechanizmu waloryzacyjnego.

Skarga pozwanego jest jednak uzasadniona, o ile zarzuca naruszenie art. 481 § 1 k.c. odnośnie do pojęcia opóźnienia. Ocena przesłanki opóźnienia istniejącego ze względu na obowiązek spełnienia świadczenia niezwłocznie po wezwaniu (art. 455 k.c.) wymaga zastosowania odpowiedniego do okoliczności sprawy, w której roszczenie wierzyciela wymagało obszernych ustaleń faktycznych, złożonej analizy prawnej i ekonomicznej a ponadto, jak się okazało później, roszczenie to było kilkakrotnie zawyżone.

Dokonywane w toku procesu ustalanie zasady odpowiedzialności i wysokości szkody opartej na twierdzeniu powoda, że nieruchomości z częściami składowymi i przynależnościami utraciła wartość zostało oparte na opinii biegłego J. J., która co do wielkości strat nie odbiegała w zasadniczy sposób od wniosków biegłego J. A. Dopiero zatem doręczenie opinii J. J. stronie pozwanej pozwoliło organowi reprezentującemu pozwaną Skarb Państwa podjąć decyzję co do zasadności roszczeń powoda i uznać, że od tej daty (8 czerwca 2005 r.) strona pozwana pozostawała w opóźnieniu, a powodowi należą się odsetki. Stanowisko nakazujące rozważanie każdorazowo okoliczności konkretnego przypadku, analizowanego zgodnie z ogólnymi regułami art. 354 i art. 355 k.c. wyrażał Sąd Najwyższy m. in. w wyroku z dnia 28 kwietnia 2004 r., V CK 461/03 (publ. elektroniczne).

W pozostałej części skarga pozwanego nie ma usprawiedliwionej podstawy.

Reguła *compensatio lucri cum damno* wynika z wyrównawczego charakteru odszkodowania. W praktyce orzeczniczej jest rozumiana jako uprawnienie dłużnika do podniesienia zarzutu, że wierzyciel osiągnął również korzyść ze zdarzenia wyrządzającego szkodę. Ocena wspólnego źródła uszczerbku i korzyści jest tym łatwiejsza, im ściślejszy jest związek między zdarzeniem sprawczym a wynikiem w postaci straty lub korzyści. W rozpoznawanej sprawie związek między wadliwą decyzją – pozwoleniem na budowę, a szkodą w postaci zmniejszenia się wartości nieruchomości wraz z częściami składowymi w postaci budynków i innych urządzeń

odlewni, nie jest kwestionowany w skardze kasacyjnej strony pozwanej. Sąd Najwyższy zgodnie z art. 398¹³ § 1 k.p.c. pozostawia zatem tę kwestię poza rozważaniami poprzestając na ocenie, czy korzyści osiągnięte w okresie lat 1991 – 2001, tj. od rozpoczęcia produkcji do zakończenia działalności gospodarczej związanej z produkcją wynikają z tego samego zdarzenia i mają taki sam charakter, jak szkoda wyżej omówiona.

Mimo wątpliwości co do potrzeby poszukiwania związku przyczynowego między zdarzeniem wyrządzającym szkodę a korzyściami, nie sposób jej zaprzeczyć w rozpoznawanej sprawie. Gdyby bowiem odrzucić konstrukcję normalnego związku przyczynowego, to wszelkie korzyści osiągnięte przez poszkodowanego po wystąpieniu zdarzenia wywołującego szkodę stawałyby się podstawą zarzutu. Tymczasem reguła ustalania korzyści podlegających kompensacie uwzględniająca związki kauzalne przy kwalifikacji korzyści pozwala uniknąć rozstrzygnięć absurdalnych. W rozpoznawanej sprawie należy zatem uwzględnić, że korzyści osiągnięte przez powoda ze sprzedaży wyrobów gotowych były normalnym skutkiem prowadzenia racjonalnej i opłacalnej produkcji, a nie pozwolenia na budowę. Między tym pozwoleniem a ekonomicznym wynikiem sprzedaży produkcji finalnej przynoszącej zysk istnieje tak dużo czynników pośrednich, różnego pochodzenia, że związek między wydaniem wadliwej decyzji a zyskiem z produkcji i sprzedaży gotowych wyrobów nie może być uznany za następstwo normalne i kompensowany ze szkodą, którą – jak przyjął to Sąd Apelacyjny - wywołała nieważność decyzji pozwolenie na budowę. Dlatego w tej części skarga kasacyjna pozwanego została oddalona.

Skarga kasacyjna powoda jest również pozbawiona usprawiedliwionych podstaw. Należy zauważyć, że Sąd Apelacyjny zmieniając zaskarżony wyrok nie zawarł w nim sformułowania o oddaleniu powództwa poprzestając na stwierdzeniu zmiany zaskarżonego wyroku i podaniu jego nowej treści. Zarzut braku „substratu zaskarżenia” byłby jednak nieuzasadniony, gdyż pozbawienie strony możliwości zaskarżenia opierałoby się na ogólnie zarysowanej konstrukcji semantycznej (art. 386 § 1 k.p.c.).

Przechodząc zatem do merytorycznej oceny zasadności skargi kasacyjnej powoda, Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Odnosnie do kwoty 873 981, 36 zł tytułem zysków utraconych z prowadzenia przedsiębiorstwa w okresie od 5 marca 2000 r. (wstrzymanie produkcji) do 18 listopada 2002 r. (wydanie decyzji nadzorczej) skarżący w uzasadnieniu wyraża zapatrywanie, że momentem powstania szkody była chwila wydania decyzji – pozwolenia na budowę ale roszczenie jego nie mogło powstać aż do zaniechania produkcji, ponieważ w tym czasie uzyskiwał dochody. Wywodzi również, że wstrzymanie produkcji było podyktowane zamiarem poszanowania prawa i świadomością, że kontynuowanie produkcji może wyrządzić szkody otoczeniu i odpowiedzialność z winy umyślnej w zamiarze ewentualnym.

Naruszenie art. 361 § 2 k.c. przez błędną wykładnię przepisu skarżący upatruje w poglądzie prawnym Sądu Apelacyjnego, że decyzja wadliwa nie wywołuje żadnego skutku od momentu jej wydania i nie przyznaje adresatowi żadnych praw zasługujących na ochronę. Należy jednak zauważyć, że ten pogląd dotyczył okresu od 18 listopada 2002 r. do dnia złożenia pozwu, którego dotyczyło wyliczenie utraconego dochodu, a przede wszystkim nie był jedynym dotyczącym postaci szkody. Wcześniej bowiem, dążąc do samodzielnego jej ustalenia Sąd Apelacyjny rozważał zakres przedmiotowy odpowiedzialności odszkodowawczej i wskazał, że wadliwa decyzja - pozwolenie na budowę nie może być utożsamiana z pozwoleniem na prowadzenie działalności gospodarczej (odlewni żeliwa), co uniemożliwia zdaniem tego Sądu poszerzenie odpowiedzialności pozwanego Skarbu Państwa poza szkody wynikające z formalnie określonego jej (sc. decyzji) przedmiotu.

Ta ogólna uwaga ma istotne znaczenie w rozpoznawanej sprawie, ponieważ Sąd drugiej instancji wyraźnie potwierdził (zgodnie ze stanem normatywnym ukształtowanym wyrokiem TK w sprawie K.20/02) dopuszczalność dochodzenia odszkodowania w odniesieniu również do nieosiągniętych korzyści, a tym samym nie dopuścił się naruszenia art. 361 § 2 k.c. W rzeczywistości tzw. zakres przedmiotowy wadliwej decyzji i szkody wyrządzonej jej wydaniem jest kwestią związku przyczynowego zakwestionowanego przez Sąd Apelacyjny.

Wywody Sądu drugiej instancji można uzupełnić przez podkreślenie okoliczności kwalifikujących wady postępowania i wydanej decyzji, jako aktu administracyjnego wymagającego eliminacji. Były one związane z zapewnieniem kontroli nad oddziaływaniem zakładu powoda na środowisko. Powód w pozwie stwierdził, że nie ma możliwości ukształtowania emisji substancji szkodliwych przez swój zakład na wymaganym poziomie. Tymczasem przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska zabraniały podejmującemu lub prowadzącemu działalności gospodarczą wyrządzania szkody, czego wyrazem były art. 15 ust. 2, art. 27 i 28 ust. 2, nakładające obowiązek monitorowania (pomiarów) stężeń substancji zanieczyszczających wprowadzanych do środowiska, określające sposób nieszkodliwego wykonywania działalności gospodarczej oraz zobowiązujące do stosowania metod i technologii oraz środków technicznych chroniących powietrze przed zanieczyszczeniem a w miarę potrzeby występowania o wyznaczenie stref ochronnych. Uzupełniał te regulacje art. 30 ust. 2 potwierdzający odpowiedzialność podmiotu gospodarczego za szkody powodowane zanieczyszczeniem powietrza, nawet w wypadku stosowania się do wymagań decyzji organu administracji państwowej. Według art. 28 ust. 2 w brzmieniu obowiązującym w chwili wydawania pozwolenia na budowę osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą powodującą wprowadzanie do powietrza substancji zanieczyszczających były obowiązane prowadzić pomiary stężeń tych substancji. Już z tych przepisów wynika, że zaniedbania organu wydającego zezwolenie na budowę uniemożliwiające w przyszłości rozciągnięcie skutecznej kontroli nad wpływem działalności powoda na środowisko nie zwalniały go od przestrzegania wymagań ustawy z 31 stycznia 1980 r.

Poza uwarunkowaniami prawnymi, decyzja ekonomiczna o prowadzeniu działalności gospodarczej, a tym bardziej kalkulacja zysku wynika z obiektywnych warunków ekonomicznych, zdolności organizacyjnych, technicznych i handlowych osoby lub zespołu kierującego przedsiębiorstwem, warunków technologicznych itd. Dopiero suma spełnionych warunków prowadzi do stanu, w którym można uznać osiągnięcie zysku za wysoce prawdopodobne lub graniczące z pewnością. Niewystarczające do takiej prognozy jest uzyskanie decyzji - pozwolenia na budowę, tym bardziej, jeżeli oczekiwany zysk dotyczy okresu, w którym

przedsiębiorca uznał za niemożliwe spełnienie warunków działalności nieszkodzącej otoczeniu i wybrał wariant zakończenia produkcji, a po stwierdzeniu nieważności decyzji zaniechał próby dostosowania warunków produkcji do wymogów prawnych.

Ze względu na przytoczone okoliczności, nawet uznanie trafności zarzutu dotyczącego stwierdzenia w uzasadnieniu wyroku, że decyzja nieważna nie wywołuje żadnego skutku prawnego, nie usprawiedliwia roszczenia o naprawienie szkody polegającej na nieuzyskaniu zysku. Brak bowiem związku przyczynowego (art. 361 § 1 k.c.) między wydaniem decyzji obarczonej wadą a spodziewanym zyskiem. Skarżący pomija również kontekst wytkniętego Sądowi drugiej instancji zdania, znajdującego się w wywodzie prawnym sądu odwoławczego, wskazującym, że „skutki decyzji nieważnej” zostały przeciwstawione następstwom decyzji niewadliwej. Treść zaskarżonego wyroku uwzględniającego w części powództwo wskazuje na uznanie skutku wadliwej decyzji w postaci domniemania jej zgodności z prawem, usprawiedliwiającego możliwość dochodzenia przez niego naprawienia szkody, natomiast zezwalająca treść decyzji nieważnej nie pozwala przy konstruowaniu roszczeń odszkodowawczych wykraczać poza jej przedmiot, tj. wzniesienie zabudowań i innych urządzeń.

Drugą grupę strat stanowiących według skarżącego szkodę stanowią: wartość przybudówki nr 7, wartość boksów, wiaty, stacji transformatorowej oraz różnicy między wartością maszyn i urządzeń znajdujących się w odlewni w dniu zaprzestania produkcji, a wartością tą w dniu wydania decyzji nadzorczej.

Przytoczona podstawa skargi i jej uzasadnienie nie pozwalają uwzględnić jej wniosków również w tym zakresie, a uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego przejrzyście przedstawia podstawę faktyczną i prawną orzeczenia. Szkodę stanowi utrata wartości nie tylko budynków lecz również innych elementów, o których była już mowa wyżej a bez których według opinii biegłego J. A. „zadanie budowlane” nie mogłoby funkcjonować, tj. boksów na koks, żeliwo i surowce, dojazdów i placów, zbiornika na ścieki, ogrodzenia, transformatora, oświetlenia, maszyn i urządzeń zamontowanych w wybudowanych obiektach.

Składniki tego mienia zostały oszacowane według stanu na dzień wydania decyzji nadzorczej i cen z chwili wyrokowania.

Data ustalenia stanu wiąże się z funkcją decyzji nadzorczej umożliwiającej dochodzenie odszkodowania, co stanowi specyfikę odpowiedzialności odszkodowawczej za wydanie wadliwej decyzji. Art. 160 k.p.a. mówi wprawdzie o szkodzie wyrządzonej na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, nie można go jednak odczytywać jako potwierdzenia, że źródłem szkody jest decyzja stwierdzająca nieważność. Taka interpretacja, oparta na językowej wykładni części przepisu jest błędna a przepis art. 160 k.p.a. nie może być wykładany z pominięciem zasady odszkodowania za decyzje organu władzy publicznej niezgodne z prawem (art. 77 ust. 1 Konstytucji), która uzasadniała w okresie sprzed Konstytucji 1997 r. wprowadzenie odpowiedzialności bez winy funkcjonariusza. Jest oczywiste, że właściwość tę ma tylko decyzja wadliwa, a nie decyzja nadzorcza przywracająca stan zgodny z prawem przez eliminację aktu dotkniętego istotnymi wadami (podobnie wyrok z dnia 8 lutego 2007 r. I CSK 266/06, niepubl.).

Przyjęte przez Sąd Apelacyjny założenia dotyczące stwierdzenia szkody i ustalania jej wysokości są prawidłowe: stan powstały w wyniku wydania pozwolenia na budowę od początku był potencjalnym źródłem szkody, która od chwili wydania ostatecznej decyzji nadzorczej (stanowiącej *conditio iuris*) przekształcała się w szkodę istniejącą, z cechą wymagalności i uprawniała powoda do żądania odszkodowania (art. 160 § 4 i 5 k.p.a.) a także otwierała bieg terminu przedawnienia (art. 160 § 6 k.p.a.).

Dla określenia stanu przyjętego za podstawę określania rodzaju i wysokości szkody, jaką ustalił Sąd Apelacyjny, istotna jest wspomniana już zezwalająca treść decyzji. Dostosowanie się do niej powoda i rozpoczęcie oraz ukończenie z powodzeniem inwestycji, prowadziło raczej do wzrostu wartości nieruchomości a nie strat. Przebieg działalności gospodarczej (np. wygaszenie produkcji), jak i inne czynniki gospodarcze, np. innowacyjność zakładu, wzrost konkurencji, ruch kosztów i cen, mogły również mieć wpływ na fluktuację wartości nieruchomości i słusznie nie stanowiły przedmiotu szczegółowej analizy w procesie ani jako

podstawa określania wysokości szkody, ponieważ luźno i przypadkowo wiązały się z jego przedmiotem.

Dla ustalenia chwili miarodajnej dla ustalania wysokości szkody Sąd przyjął dzień wydania decyzji nadzorczej, a skarga nie wskazuje przekonujących argumentów, dlaczego z powołanych przepisów (zwłaszcza art. 361 § 2 k.c.) miałby wynikać obowiązek przyjęcia dnia zakończenia produkcji. Nie można pominąć, że przytoczonej w uzasadnieniu wyroku konstrukcji prawnej skarżący przeciwstawił twierdzenia dotyczące motywów zaprzestania produkcji oraz obaw niesprostania wymaganiom obowiązującego prawa. Elementy stanu faktycznego nie mogą być w świetle art. 398³ § 3 k.p.c. i art. 398¹³ § 2 k.p.c. weryfikowane w postępowaniu kasacyjnym, dlatego ta argumentacja nie ma wpływu na ocenę prawidłowości wyboru chwili miarodajnej dla ustalania stanu mienia determinującego zakres przedmiotowy szkody jego wartości, a tym samym naruszeniu art. 361 § 2 k.c. Wskazana przez skarżącego kwota 18 859, 60 zł odpowiadająca wg powoda obniżeniu się wartości maszyn i urządzeń w okresie od 5 marca 2000 r. do 18 listopada 2002 r. pozostaje jedynie w sferze hipotez zgłaszanych przez stronę powodową.

Nie ma również dostatecznego uzasadnienia zarzut pominięcia przy obliczaniu szkody elementów postaci przybudówki, boksów i stacji transformatorowej, gdy z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika wniosek przeciwny.

Sąd Apelacyjny aprobował także ustalenia Sądu Okręgowego co do zaliczenia wartości maszyn i urządzeń, które stały się bezużyteczne dla powoda (uzasadnienie str. 19 i 20). Ponieważ skarga kasacyjna nie zawiera podstawy pozwalającej dokonywać kontroli uzasadnienia zaskarżonego wyroku należy poprzestać na stwierdzeniu, że przedstawiony w nim zakres przedmiotowy szkody związanej z utratą wartości nieruchomości nie narusza art. 361 § 1 k.c.

Uznając, że skarga kasacyjna powoda nie ma w całości uzasadnionej podstawy, a skarga kasacyjna pozwanego w pozostałej części, Sąd Najwyższy oddalił je (art. 398¹⁴ k.p.c.) a rozstrzygnięcie o kosztach procesu oparł na art. 102 k.p.c.