



Sygn. akt I CSK 27/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 marca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Grzegorz Misiurek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marian Kocon

SSN Krzysztof Strzelczyk

Protokolant Beata Rogalska

w sprawie z powództwa K. S.

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Przedsiębiorczości i Technologii

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 6 marca 2019 r.,

skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 23 stycznia 2017 r., sygn. akt I ACa (...),

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od powoda na rzecz
Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej
Polskiej kwotę 6250,00 (sześć tysięcy dwieście pięćdziesiąt) zł
tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z dnia 26 września 2014 r. zasądził od pozwanego Skarbu Państwa - Ministra Rozwoju na rzecz powoda kwotę 4.632.204 zł z odsetkami ustawowymi od kwoty 2.672.703 zł - od dnia 10 września 2011 r. i od kwoty 1.959.501 zł - od dnia 26 września 2014 r. (punkt 1), oddalił powództwo w pozostałym zakresie (punkt 2) i orzekł o kosztach procesu (punkt 3), przyjmując za podstawę rozstrzygnięcia następujące ustalenia i wnioski.

S. S., ojciec powoda K. S., był właścicielem C. położonej przy ul. S. w K.. Zarządzeniem z dnia 10 września 1951 r. Minister Przemysłu Drobno i Rzemiosła ustanowił przymusowy zarząd państwowy nad C., wykonywany przez (...) Miejskie Zakłady Przemysłu Terenowego Materiałów Budowlanych. Przejście na własność Skarbu Państwa przedsiębiorstwa C. w K., dokonane na podstawie art. 2 i art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (Dz. U. Nr 11, poz. 37), zostało stwierdzone orzeczeniem Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z dnia 12 sierpnia 1961 r. Przedsiębiorstwo przeszło na własność Skarbu Państwa w całości, wraz ze składnikami majątkowymi ujętymi w protokole zdawczo - odbiorczym z przekazania przedsiębiorstwa przymusowemu zarządcy państwowemu, sporządzonym w dniu 23 października 1951 r. według stanu na dzień 8 marca 1958 r., z wyłączeniem mienia ujętego w decyzji z dnia 8 czerwca 1959 r. Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych; składnik majątkowy przedsiębiorstwa stanowiło m.in. prawo własności nieruchomości o powierzchni 1 ha 65 a 74 m², położonej w K. przy ul. Ż. oraz wzniesionych na niej budynków i budowli.

Postanowieniem z dnia 24 lutego 1970 r., wydanym w sprawie o sygn. akt I Ns (...), Sąd Powiatowy w K. stwierdził, iż spadek po S. S. - zmarłym w dniu 17 grudnia 1969 r. - nabył w całości, z wyjątkiem gospodarstwa rolnego, syn K. S.

W dniu 17 sierpnia 2004 r. Minister Gospodarki i Pracy stwierdził - na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. - nieważność Zarządzenia Ministra Przemysłu Drobno i Rzemiosła z dnia 10 września 1951 r. w sprawie ustanowienia

przymusowego zarządu państwowego nad przedsiębiorstwem C. w K. W uzasadnieniu decyzji wskazano, iż przedmiotowe zarządzenie zostało wydane na podstawie art. 1 ust. 3 i art. 2 dekretu z dnia 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu, jednakże nie została spełniona konieczna przesłanka zastosowania tych przepisów w postaci pozostawiania przedsiębiorstwa w bezruchu.

Minister Infrastruktury decyzją z dnia 30 czerwca 2005 r. odmówił stwierdzenia nieważności orzeczenia Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z dnia 12 sierpnia 1961 r. o przejęciu na własność Skarbu Państwa przedsiębiorstwa C. w K. przy ul. S., wraz z nieruchomością o powierzchni 1 ha 65 a 74 m, położoną w K. przy ul. Ż., uznając, że dostatecznej do tego podstawy nie stanowi stwierdzenie nieważności zarządzenia Ministra Przemysłu Drobного i Rzemiosła z dnia 10 września 1951 r. Dnia 28 października 2005 r. Minister Infrastruktury utrzymał w mocy decyzję z dnia 30 czerwca 2005 r.

Decyzją z dnia 25 kwietnia 2008 r. Minister Gospodarki odmówił przyznania K. S. odszkodowania ze względu na brak skutku w postaci bezpośredniego uszczerbku majątkowego wynikającego z orzeczenia, którego nieważność stwierdzono. W decyzji wskazano, iż zdarzeniem, które wywołało szkodę było zarządzenie z dnia 10 września 1951 r., a szkodą wyłącznie efektywny uszczerbek majątkowy będący bezpośrednim następstwem zdarzenia wywołującego szkodę.

Sąd Okręgowy ustalił, że wartość maszyn i urządzeń, części zapasowych, narzędzi, wyposażenia biurowego oraz wyrobów gotowych wchodzących w skład C. S. S. - według stanu na dzień 10 września 1951 r. i cen obecnych - wynosi łącznie 675.501 zł, w tym wartość rynkowa maszyn i urządzeń - 647.590 zł, części zapasowych do maszyn - 8.522 zł, narzędzi - 1.535 zł, wyposażenia biurowego - 2.010 zł, wyrobów gotowych - 4.820 zł, przedmiotów złomowych - 1.640 zł oraz przedmiotów dodatkowo zgłoszonych przez powoda - 9.384 zł. Wartość budynków i budowli posadowionych na nieruchomości gruntowej wchodzącej w skład przedsiębiorstwa C. S. S. - według stanu na dzień 10 września 1951 r. i według cen obecnych - zamyka się kwotą 2.217.390 zł. Ustalona tą samą metodą wartość pieca hoffmanowskiego wchodzącego w skład przedsiębiorstwa wynosi 455.313 zł, zaś gruntu o powierzchni 16.574 m², położonego w K. przy ówczesnej ul. S.,

stanowiącego własność S. S., który prowadził na tym terenie cegielnię mechaniczną -1.284.000 zł.

Sąd Okręgowy, opierając się na tak ustalonym stanie faktycznym, uznał powództwo za częściowo usprawiedliwione na podstawie art. 160 k.p.a. Wskazał, że skoro w sprawie bezspornym było, iż decyzją z dnia 17 sierpnia 2004 r. Minister Gospodarki i Pracy stwierdził nieważność zarządzenia Ministra Przemysłu Drobного i Rzemiosła z dnia 10 września 1951 r. ustanawiającego przymusowy zarząd państwowy, to została spełniona przesłanka przewidziana w art. 160 k.p.a. w postaci stwierdzenia nieważności orzeczenia administracyjnego. Podkreślił, że szkoda powoda w postaci utraty przez jego poprzednika prawnego własności przedsiębiorstwa pozostaje w normalnym (adekwatnym) związku przyczynowym z wydanym przez Ministra Przemysłu Drobного i Rzemiosła zarządzeniem o jego przejściu w przymusowy państwowy zarząd, wydanym w warunkach nieważności; gdyby na podstawie nieważnego Zarządzenia, C. nie została objęta zarządem przymusowym, to nie byłoby możliwe nabycie z mocy prawa własności tego przedsiębiorstwa przez Skarb Państwa. Źródłem szkody było zatem nieważne Zarządzenie z dnia 10 września 1951 r., zaś kolejne zdarzenie, tj. wydanie orzeczenia stwierdzającego przejście na własność Skarbu Państwa przedsiębiorstwa, miało charakter następczy, tworzący wieloczołowy łańcuch przyczynowo - skutkowy. Poprzednik powoda w wyniku wydania Zarządzenia utracił własność C. jako zorganizowanej całości w rozumieniu art. 40 § 1 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. - Kodeks Handlowy (Dz. U. z dnia 30 czerwca 1934 r.) oraz art. 55¹ k.c., dlatego też wartość odszkodowania za bezprawną nacjonalizację C. powinna obejmować wszystkie składniki wchodzące w jej skład; ich wartość podlega ustaleniu według stanu na dzień przejścia przedsiębiorstwa w zarząd i według cen obecnych.

Sąd Apelacyjny w (...), po rozpoznaniu apelacji obu stron, wyrokiem zaskarżonym skargą kasacyjną zmienił wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że oddalił powództwo o zasądzenie odsetek ustawowych od kwoty 2.672.703 zł za okres od dnia 10 września 2011 r. do dnia 25 września 2014 r., oddalił apelację strony pozwanej w pozostałym zakresie oraz apelację powoda w całości i orzekł

o kosztach procesu. Podzielił ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd pierwszej instancji oraz wskazał, że Sąd ten - posiłkując się opiniami biegłych sądowych - prawidłowo określił wartość gruntu i posadowionych na nim budynków oraz budowli według stanu na dzień 10 września 1951 r. i według cen obecnych. Wycena ta odnosi się do stanu i przeznaczenie nieruchomości w dniu wydania przedmiotowej decyzji; uwzględnia przy tym okoliczność, że w 1951 r. nie było planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego tę nieruchomość. Została ona prawidłowo oparta na metodzie porównywania parami, polegającej na określeniu wartości nieruchomości przy założeniu, że wartość ta odpowiada cenom, jakie uzyskano za nieruchomości podobne, które były przedmiotem obrotu rynkowego i skorygowana ze względu na cechy różniące te nieruchomości oraz zmiany poziomu cen wskutek upływu czasu. Sąd Apelacyjny podkreślił, że skoro z dokumentów zgromadzonych w sprawie wynika, iż przejęta nieruchomość została przeznaczona na cele budownictwa mieszkaniowego dopiero w latach 1966 - 1968, natomiast w 1951 r. na terenie nieruchomości były łąki i nieużytki, to nie istniały w latach pięćdziesiątych dwudziestego wieku przeznaczenia wycenianych nieruchomości pod budownictwo mieszkaniowe. Uznał, że szkoda rzeczywista poniesiona przez powoda wyraża się w uszczerbku majątkowym polegającym na utracie składników majątkowych wchodzących w skład przedsiębiorstwa objętego bezprawnym ustanowieniem przymusowego zarządu państwowego, które doprowadziło do przejęcia ich na własność. Wartość tych składników została ustalona przez Sąd pierwszej instancji w sposób prawidłowy, uwzględniający treść art. 363 § 2 w związku z art. 316 § 1 k.p.c. Wadliwie jednak zostały zasądzone zaskarżonym wyrokiem odsetki ustawowe od kwoty 2.672.703,00 zł za okres liczony od upływu dwóch tygodni od chwili sporządzenia opinii uzupełniającej do dnia 25 września 2014 r., jako że i ta część należnego powodowi odszkodowania została określona według cen z daty wyrokowania.

W skardze kasacyjnej - opartej na podstawie określonej w art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. - powód zarzucił naruszenie art. 361 § 2 k.c. w związku z art. 160 § 1 i § 2 k.p.a. poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na ustaleniu - z wykorzystaniem metody dyferencyjnej - wysokości rzeczywistej szkody, jaką poniósł poprzednik prawny powoda w wyniku wydania wadliwej decyzji

administracyjnej, polegającej na utracie własności nieruchomości położonej w K. przy ówczesnej ul. S. z uwzględnieniem stanu otoczenia, w tym wielkości, charakteru i stopnia zurbanizowana miejscowości, w której nieruchomość jest położona oraz faktycznego sposobu użytkowania na dzień 10 września 1951 r., co doprowadziło do znaczącego obniżenia wysokości odszkodowania, a w konsekwencji zróżnicowania wysokości roszczenia o naprawienie szkody ze względu na sposób jej naprawienia, to jest zapłatę odszkodowania, a nie zwrot w naturze.

Powołując się na tak ujętą podstawę kasacyjną, powód wniósł o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w części oddalającej jego apelację i przekazanie sprawy w tym zakresie temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Pozwany w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o jej oddalenie i zasądzenie na jego rzecz od skarżącego kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzut podniesiony przez skarżącego zmierzał do podważenia prawidłowości zastosowanej przez Sąd Apelacyjny metody oszacowania szkody spowodowanej wadliwą decyzją administracyjną, tj. określenia jej rozmiaru z uwzględnieniem stanu nieruchomości istniejącego w chwili wydania tej decyzji oraz cen z dnia orzekania o odszkodowaniu. Zarzut ten nie mógł zostać uznany za usprawiedliwiony.

Zgodnie z art. 160 § 1 k.p.a., roszczenie odszkodowawcze przysługuje stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji. Stwierdzenie nieważności decyzji, podobnie jak stwierdzenie, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa, stanowi wypełnienie podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 § 1 k.p.a. (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 4).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego dominuje zapatrywanie - aprobowane przez skład orzekający - zgodnie z którym dla ustalenia wysokości odszkodowania za szkodę wynikłą utraty prawa własności określonych składników majątku

poszkodowanego miarodajny jest stan tego majątku z chwili wyrządzenia szkody, oszacowany według cen z chwili ustalania odszkodowania. W odniesieniu do decyzji administracyjnych wyrządzających tego rodzaju szkodę chodzi o stan nieruchomości istniejący w chwili wydania wadliwej decyzji, stanowiącej źródło powstania szkody. Stan taki obejmuje nie tylko parametry fizyczne lub geodezyjne danej nieruchomości (np. jej powierzchnię, infrastrukturę), lecz także samo jej funkcjonalne przeznaczenie społeczno - gospodarcze (zob. m. in. wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 12 grudnia 2013 r., V CSK 81/13, nie publ.; z dnia 14 czerwca 2013 r., V CSK 388/12, nie publ.; z dnia 6 września 2017 r., I CSK 15/17, nie publ.). Przyjmuje się przy tym, że aby szkoda majątkowa, której wysokość sąd ustala w chwili orzekania (art. 316 § 1 k.p.c.), została, z jednej strony, naprawiona w całości - jak tego, co do zasady, wymaga art. 361 § 2 k.c. - a z drugiej strony, przyznane odszkodowanie nie przekraczało jej rozmiaru, należy przy jej ustalaniu uwzględniać nie tylko zdarzenia, które szkodę zwiększają, ale i zdarzenia, które ją zmniejszają. Podkreśla się również doniosłość aspektu słusznościowego przy ustalaniu rozmiaru szkody, związanego ściśle z funkcją odszkodowania; względami tymi uzasadnia się dopuszczalność *compensatio lucri cum damno* (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2010 r., III CZP 7/10, nie publ.). Wyrównanie korzyści z uszczerbkiem nie oznacza zmniejszenia odszkodowania ani jego miarkowania, lecz stanowi element ustalania zakresu prawnie relewantnego uszczerbku w mieniu poszkodowanego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2013 r., II CSK 681/12, nie publ.). Odszkodowanie ze swej natury ma przywrócić równowagę w majątku poszkodowanego. Nie powinno zatem prowadzić do uzyskania korzyści równoznacznych z bezpodstawnym wzbogaceniem (zob. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 1999 r., II CKN 643/98, nie publ.). Z tych też względów, określając wysokość odszkodowania za nieruchomość utraconą wskutek wydania wadliwej decyzji, należy brać pod uwagę stan nieruchomości w chwili wydania tej decyzji (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2016 r., I CSK 776/15, nie publ.).

Sąd Apelacyjny zasadnie przyjął, że wysokość odszkodowania należnego powodowi powinna być określona w wysokości odpowiadającej wartości składników majątkowych wchodzących w skład przedsiębiorstwa objętego bezprawnym

ustanowieniem przymusowego zarządu państwowego według stanu z daty wydania wadliwej decyzji oraz cen aktualnych. Na odmienny sposób szacowania szkody nie pozwalają racje słusznościowe, gdyż prowadziłyby to do bezpodstawnego wzbogacenia poszkodowanego.

W orzecznictwie zwrócono uwagę na trudności w stosowaniu metody dyferencyjnej ustalania szkody majątkowej w przypadku szkód wyrządzonych deliktem szczególnym, tj. wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej, zweryfikowanej negatywnie po kilkudziesięciu latach, która wywarła skutki prawne *ex tunc* w tym sensie, że dopiero treść decyzji nadzorczej usprawiedliwia przyjęcie stanu bezprawności spowodowanego pierwotnym orzeczeniem. W takiej sytuacji nastąpił stan trwałego pozbawienia poszkodowanego nieruchomości, w którym nie mógł on liczyć na jej restytucję, a nowy właściciel nie musiał liczyć się z obowiązkiem jej zwrotu i mógł nią dysponować swobodnie. Trudno w takich przypadkach, wobec niepewności co do losów określonej nieruchomości, racjonalnie konstruować w chwili orzekania tzw. hipotetyczny stan majątkowy poszkodowanego. Nie sposób w szczególności zakładać, że ten stan hipotetyczny obejmowałby również wartość planistyczną utraconej nieruchomości z chwili orzekania (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2016 r., I CSK 467/14, OSNC 2016, nr 3, poz. 34).

Nie można zatem przyjąć, że poprzednik prawny powoda doznał szkody w postaci utraty własności nieruchomości według jej obecnego stanu. Rozmiaru tej szkody nie można określić z uwzględnieniem zmian planistycznych dokonanych po zaistnieniu zdarzenia będącego źródłem szkody, skoro odszkodowanie powinno być adekwatne do rzeczywistej szkody, obejmującej utratę możliwości dotychczasowego sposobu wykonywania prawa, a nie przyszłych szans jego zmiany, wynikającej z nieprzewidywalnego rozwoju zdarzeń w znaczącym odstępie czasowym od utraty prawa (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 24 marca 2017 r., I CSK 416/16, nie publ.; z dnia 14 marca 2014 r., III CSK 152/13, nie publ.).

Sąd Apelacyjny, wbrew odmiennemu zapatrywaniu skarżącego - prawidłowo ustalił wysokość należnego powodowi odszkodowania, przyjmując stan nieruchomości na dzień wydania wadliwej decyzji tj. 10 września 1951 r. oraz mając

na względzie ceny z chwili orzekania. Tak ustalona wartość odszkodowania odpowiada wysokości szkody poniesionej przez powoda i nie prowadzi do jego bezpodstawnego wzbogacenia.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł, jak w sentencji.

jw