



Sygn. akt II CSK 257/08

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 października 2008 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Zbigniew Kwaśniewski (przewodniczący)

SSN Irena Gromska-Szuster (sprawozdawca)

SSA Dariusz Dończyk

w sprawie z powództwa I. W.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie [...]

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 30 października 2008 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 21 grudnia 2007 r.,

- 1) oddala skargę kasacyjną;**
- 2) zasądza od strony pozwanej na rzecz powódki kwotę 3600 zł (trzy tysiące sześćset) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 21 grudnia 2007 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody [...] od wyroku Sądu Okręgowego w Ł. z dnia 19 czerwca 2007 r. zasądającego od pozwanego na rzecz powódki Izabeli Wojcierowskiej kwotę 847 531 zł. odszkodowania z tytułu poniesionych strat i utraconych korzyści w związku z wywłaszczeniem nieruchomości.

Sądy ustaliły między innymi, że w dniu 18 października 1952 r. Prezydium Rady Narodowej Miasta Ł. wydało decyzję wywłaszczającą z dniem 9 maja 1945 r. nieruchomość stanowiącą własność poprzedników prawnych powódki, położoną w Ł. przy ul. Ż.[...], zabudowaną budynkiem frontowym, w którym znajdował się zakład kąpielowy oraz oficyną mieszkalną. W dniu 21 sierpnia 2000 r. Prezes UMiRM stwierdził, że zaskarżona decyzja z dnia 18 października 1952 r. jest w części niezgodna z prawem, a w pozostałej części nieważna, co utrzymał w mocy Prezydent Miasta Ł. decyzją z dnia 31 października 2000 r., zaś Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 23 sierpnia 2002 r. oddalił skargę Gminy.

W kwietniu 2003 r. powódka zwróciła się do Prezesa UMiRM o wypłatę odszkodowania za szkodę poniesioną w wyniku wadliwej decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości. W dniu 21 sierpnia 2003 r. została wydana decyzja odmowna, wobec czego powódka wystąpiła w dniu 24 września 2003 r. do Sądu w niniejszej sprawie żądając zasądzenia od strony pozwanej odszkodowania w kwocie 200 000 zł. z odsetkami, odpowiadającego wartości wywłaszczonej nieruchomości i stanowiącego rzeczywiście poniesioną stratę. W toku procesu, w dniu 15 listopada 2006 r., rozszerzyła powództwo o kwotę 642 124,80 zł. z tytułu utraconych pożytków jakie mogła osiągnąć z wynajmu nieruchomości w okresie od 17 października 1997 r. do listopada 2006 r.

W oparciu o opinie biegłych Sądy ustaliły, że wartość rynkowa przedmiotowej nieruchomości, według stanu z chwili wywłaszczenia a cen ze stycznia 2006 r., wynosi 238 000 zł., natomiast wartość utraconych pożytków, jakie

powódka mogłaby osiągnąć z wynajmu nieruchomości w okresie objętym roszczeniem, wynosi 609 531 zł., co łącznie uzasadnia zasądzenie odszkodowania w wysokości 847 531 zł.

Sąd Apelacyjny oddalając apelację strony pozwanej i odnosząc się do jej zarzutów stwierdził, że podstawę odpowiedzialności pozwanego za szkodę powódki stanowi art. 160 k.p.a. o treści nadanej mu wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r. K 20/02 (OTK 2003/7/76). Powódka wyczerpała przewidziany w art. 160 § 5 k.p.a. tryb postępowania administracyjnego, które w dacie, gdy wystąpiła na drogę administracyjną, mogło dotyczyć tylko odszkodowania za poniesienie rzeczywistej szkody. Dopiero w toku postępowania sądowego zapadł powyższy wyrok Trybunału Konstytucyjnego otwierający możliwość dochodzenia także odszkodowania za utracone korzyści. W takim stanie faktycznym i prawnym powódka nie miała już obowiązku występowania ponownie na drogę postępowania administracyjnego o odszkodowanie za utracone korzyści, których mogła dochodzić bezpośrednio przed sądem. Zgodnie ze wskazanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego możliwość dochodzenia odszkodowania także za utracone korzyści dotyczy tylko szkód powstałych po dniu 17 października 1997 r., to jest po wejściu w życie Konstytucji RP, co zdaniem Sądu Apelacyjnego oznacza, że powódka może dochodzić odszkodowania za utracone korzyści jakie mogłaby osiągnąć z wynajęcia budynków na nieruchomości poczynając od dnia 17 października 1997 r. Z tych przyczyn uzasadnione było jej roszczenie w łącznej kwocie 847 531 zł., obejmującej rzeczywistą stratę w wysokości 238 000 zł. oraz utracone korzyści za okres od 17 października 1997 r. do listopada 2006 r. w wysokości 609 531 zł.

W skardze kasacyjnej strona pozwana, choć wskazała, że zaskarża wyrok Sądu drugiej instancji w całości, w istocie objęła zaskarżeniem jedynie jego część oddalającą apelację co do kwoty 609 531 zł utraconych korzyści, na co wskazuje podana wartość przedmiotu zaskarżenia oraz treść zarzutów. Zarzuciła naruszenie prawa materialnego przez wadliwe zastosowanie art. 160 § 1 k.p.a. w wyniku przyjęcia, że przepis ten zezwala na zasądzenie pełnego odszkodowania, ponad szkodę rzeczywistą, w sytuacji, gdy źródłem szkody była decyzja administracyjna wydana w 1952 r., a więc przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedmiotem sporu w rozpoznawanej sprawie jest wykładnia art. 160 § 1 k.p.a. po nadaniu mu nowej treści przez Trybunał Konstytucyjny we wskazanym wyżej wyroku z dnia 23 września 2003 r. oraz zastosowanie tego przepisu do stanu faktycznego sprawy, w której wadliwa decyzja administracyjna zapadła przed wejściem w życie Konstytucji RP, decyzja nadzorcza już po wejściu w życie Konstytucji, a powódka dochodzi utraconych korzyści za okres po tej dacie. W podobnym stanie faktycznym i prawnym Trybunał Konstytucyjny w punkcie 1 omawianego wyroku stwierdził, że art. 160 § 1 k.p.a. w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody, jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, zaś w punkcie 2 wskazał, że punkt pierwszy wyroku znajduje zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 r., to jest od daty wejścia w życie Konstytucji RP. W uzasadnieniu Trybunał stwierdził między innymi, że dopiero od chwili wejścia w życie Konstytucji RP można mówić o konstytucjonalizacji prawa do reparacji szkód wyrządzonych bezprawnie przez władzę publiczną oraz o obowiązku pełnego naprawienia takich szkód zarówno w zakresie szkody rzeczywistej jak i utraconych korzyści, co znalazło wyraz w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Stwierdził, że źródłem szkody jest wadliwa decyzja administracyjna, a decyzja nadzorcza stwierdzająca jej nieważność lub sprzeczność z prawem pociąga za sobą skutki *ex tunc*, co dotyczy także skutków odszkodowawczych. Skoro jednak przed wejściem w życie Konstytucji RP przepisy art. 160 k.p.a. miały status *lex specialis* wobec przepisów kodeksu cywilnego regulujących odpowiedzialność odszkodowawczą także za szkody wyrządzone przez władzę publiczną, nie można kwestionować, do dnia 16 października 1997 r., konstytucyjności ograniczenia odszkodowania w k.p.a. do *damnum emergens*. Dopiero od chwili wejścia w życie Konstytucji RP, zawierającej art. 77 ust. 1, brak już podstaw do naliczania odszkodowania z wyłączeniem *lucrum cessans* dla szkód wyrządzonych wykonywaniem władzy publicznej, także w postaciach określonych w art. 160 k.p.a. Trybunał wskazał też, że w sprawach toczących się lub tych, gdzie w ogóle nie wystąpiono jeszcze z powództwem odszkodowawczym, należy stosować przepisy istniejące w momencie orzekania, a więc uwzględniające fakt

częściowej derogacji, z powodu niekonstytucyjności art. 160 § 1 k.p.a., w zakresie szkód wyrządzonych poczynając od dnia 17 października 1997 r.

Rację ma skarżący, że wykładnia omawianego wyroku Trybunału nasuwa wątpliwości szczególnie co do interpretacji punktu drugiego. Strona pozwana prezentując w skardze kasacyjnej swoje stanowisko w tym przedmiocie słusznie podkreśliła, że na gruncie roszczeń odszkodowawczych dochodzonych na podstawie art. 160 k.p.a., źródłem szkody jest wydanie wadliwej decyzji administracyjnej, z którą należy łączyć zarówno przesłankę bezprawności jak i powstanie zobowiązania do naprawienia szkody wynikającej z wydania tej decyzji. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów z dnia 7 grudnia 2006 r. III CZP 99/06 (OSNC 2007/6/79), konieczność wydania decyzji nadzorczej, stwierdzającej nieważność lub niezgodność z prawem decyzji wadliwej, ma jedynie to znaczenie, że dopiero z chwilą jej uprawomocnienia się powstaje możliwość żądania naprawienia szkody. Decyzja nadzorcza stanowi zatem prejudykat umożliwiający dochodzenie odszkodowania. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 kwietnia 2008 r. II CSK 639/07 (nie publ.), dotyczącym sprawy o identycznym jak w sprawie niniejszej stanie prawnym i zbliżonym stanie faktycznym - na gruncie art. 160 k.p.a. ustawodawca wyraźnie rozróżnia zdarzenie powodujące szkodę, moment powstania samego zobowiązania i roszczenia o odszkodowanie oraz chwilę wymagalności takiego roszczenia, którą jest dzień, gdy decyzja nadzorcza staje się ostateczna. Wymagalności roszczenia o naprawienie szkody, która powstała po dniu 17 października 1997 r. nie można wiązać z chwilą powstania samego zobowiązania do naprawienia szkody, a więc z chwilą wydania wadliwej decyzji administracyjnej, bowiem wymagalność roszczenia zarówno w zakresie szkody *damnum emergens* jak i *lucrum cessans* powstaje dopiero w chwili, gdy staje się ostateczna decyzja nadzorcza, stwierdzająca nieważność lub niezgodność z prawem decyzji wadliwej. Dlatego Sąd Najwyższy w omawianej sprawie II CSK 639/07 uznał, że przepis art. 160 § 1 k.p.a., w brzmieniu nadanym przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., a więc obejmujący także odszkodowanie z tytułu utraconych korzyści, ma zastosowanie również do sytuacji, gdy szkoda z tytułu utraconych korzyści obejmuje okres po 17 października 1997 r., choć wadliwa decyzja

wyrządzająca szkodę została wydana przed wejściem w życie Konstytucji RP, a decyzja nadzorcza stała się ostateczna po tej dacie.

Podzielając to stanowisko dodać należy, że Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyroku ustanawiając cezurę czasową dopuszczającą dochodzenie naprawienia szkody także w postaci utraconych korzyści i wskazując prawnie doniosłe zdarzenie decydujące o tej możliwości, nie odniósł go do żadnych zdarzeń procesowych ani prawnych wynikających z art. 160 k.p.a., takich jak wydanie wadliwej decyzji administracyjnej czy ostatecznej decyzji nadzorczej, powstanie zobowiązania do naprawienia szkody i roszczenia odszkodowawczego, wymagalność tego roszczenia. Za decydujący uznał skutek materialnoprawny w postaci powstania szkody w majątku osoby poszkodowanej. W myśl tego wyroku poszkodowany może w oparciu o art. 160 § 1 k.p.a. dochodzić naprawienia także szkody z tytułu utraconych korzyści, jeżeli szkoda powstała po dniu 17 października 1997 r. Nie ulega wątpliwości, że chodzi o powstanie szkody w postaci utraconych korzyści, bowiem szkoda w postaci straty rzeczywistej zawsze była objęta regulacją art. 160 k.p.a. Jeżeli zatem szkoda *lucrum cessans*, wynikająca z wydania wadliwej decyzji administracyjnej, powstała po dniu wejścia w życie Konstytucji RP, poszkodowany może żądać jej naprawienia w oparciu o art. 160 § 1 k.p.a. W świetle omawianego wyroku Trybunału decydująca jest więc data powstania szkody w postaci utraconych korzyści, a nie jakiegokolwiek inne zdarzenia prawne czy procesowe.

Podobne stanowisko zajął także Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 marca 2008 r. wydanym w sprawie I CSK 435/07 (nie publ.), dotyczącej stanu faktycznego i prawnego zbliżonego do sprawy niniejszej, gdy decyzja wadliwa wydana została przed wejściem w życie Konstytucji RP, decyzja nadzorcza już po tej dacie, a dochodzonym roszczeniem była szkoda *lucrum cessans* obejmująca okres po dniu 17 października 1997 r. W wyroku tym Sąd Najwyższy odniósł się do pojawiających się w doktrynie poglądów, prezentowanych też przez stronę pozwaną w skardze kasacyjnej w rozpoznawanej sprawie, w myśl których za moment powstania szkody w rozumieniu art. 160 § 1 k.p.a. uznać należy datę pojawienia się tzw. pierwszego skutku w postaci uszczerbku w dobrach poszkodowanego, a zatem, choć jedna przyczyna w postaci wadliwej decyzji

administracyjnej może powodować wiele skutków, to powoduje tylko jedną szkodę, której rozmiary mogą się zwiększać. W świetle tych poglądów istotny jest jedynie pierwszy skutek, w postaci uszczerbku majątkowego, który powstaje już w chwili wydania wadliwej decyzji administracyjnej i to jest moment powstania szkody, w rozumieniu omawianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Kolejne następstwa nie powodują już powstania szkody, a jedynie jej zwiększenie. Dlatego w myśl tych poglądów dla odpowiedzialności odszkodowawczej z art. 160 § 1 k.p.a., obejmującej również utracone korzyści, ma znaczenie jedynie moment wydania wadliwej decyzji administracyjnej, bowiem wtedy powstaje cała szkoda. Jeżeli ta decyzja wydana została przed wejściem w życie Konstytucji RP, odszkodowanie obejmuje jedynie rzeczywistą szkodę, natomiast jeżeli wadliwa decyzja wydana została po tej dacie, odszkodowanie obejmuje również utracone korzyści.

We wskazanym wyroku z dnia 12 marca 2008 r. Sąd Najwyższy odnosząc się do tych poglądów stwierdził, że okoliczność, iż jedno zdarzenie (wadliwa decyzja administracyjna) może wywoływać wiele następstw, nie oznacza, że powstaje „jedna szkoda”. Wskazał, że możliwe są różne rodzaje szkód, które mogą powstawać w różnym czasie. Jedne z nich mają charakter szkody jednostkowej, powstającej już w chwili zdarzenia wywołującego szkodę, inne natomiast, w tym szkoda obejmująca utracone korzyści będące następstwem pozbawienia właściciela prawa własności nieruchomości, są związane z utratą przez właściciela kolejnych należnych mu okresowo świadczeń, możliwych do dochodzenia dopiero po nadejściu ich wymagalności. W konsekwencji Sąd Najwyższy stwierdził, że nie jest wyłączona możliwość dochodzenia na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. utraconych korzyści co do szkód powstałych po dniu 17 października 1997 r. także wtedy, gdy decyzja administracyjna stanowiąca źródło szkody wydana została przed tą datą.

Stanowisko to należy podzielić wskazując dodatkowo, że nie można mówić o „jednej szkodzi” w odniesieniu do tak różnych następstw wadliwej decyzji administracyjnej jak na przykład utrata nieruchomości, stanowiąca jednorazowy uszczerbek majątkowy powstający już w chwili wydania tej decyzji oraz powstający okresowo uszczerbek w postaci utraty możliwości wynajęcia lub wydzierżawienia nieruchomości i pobierania okresowego czynszu. Jedynie ta ostatnia szkoda ma charakter dynamiczny, może się zwiększać z upływem czasu, ale może także nie

powstać od razu w chwili wydania wadliwej decyzji administracyjnej, jeżeli w tym czasie wynajęcie lub wydzierżawienie nieruchomości było z jakichś względów niedopuszczalne lub niemożliwe, może natomiast powstać dopiero później, gdy okoliczności zmieniły się i wynajęcie stało się możliwe. Wynikające z wadliwej decyzji administracyjnej szkody mogą mieć zatem różny charakter i mogą powstawać w różnym czasie. Omawiany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r. powinien być rozumiany w ten sposób, że w sytuacji gdy szkoda w postaci utraconych korzyści powstała po wejściu w życie Konstytucji RP, poszkodowany może na podstawie art.160 § 1 k.p.a. dochodzić odszkodowania z tego tytułu także wtedy, gdy wadliwa decyzja administracyjna będąca źródłem szkody została wydana przed tą datą.

Prezentowana przez stronę pozwaną inna wykładnia, dopuszczająca możliwość dochodzenia odszkodowania *lucrum cessans* jedynie w wypadku wydania wadliwej decyzji administracyjnej po dniu 17 października 1997 r., nie tylko nie znajduje podstaw w brzmieniu omawianego wyroku Trybunału ani w treści art. 160 § 1 k.p.a. nadanej mu tym orzeczeniem, lecz, jak słusznie wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 marca 2008 r., prowadziłaby do stwierdzenia wewnętrznej sprzeczności stanowiska Trybunału Konstytucyjnego. Wyrok Trybunału stwierdzający niekonstytucyjność art. 160 § 1 k.p.a. w zakresie w jakim nie dopuszcza możliwości dochodzenia odszkodowania za utracone korzyści jeżeli szkoda powstała po dniu 17 października 1997 r., został bowiem wydany w sprawie, w której wadliwa decyzja administracyjna zapadła przed wejściem w życie Konstytucji RP, decyzja nadzorcza po tym dniu, a przedmiotem roszczeń była szkoda *lucrum cessans*. Stanowisko Trybunału byłoby zatem niezrozumiałe i wewnętrznie sprzeczne, gdyby w takim stanie faktycznym stwierdził w punkcie pierwszym wyroku niekonstytucyjność art. 160 § 1 k.p.a. w zakresie uniemożliwiającym dochodzenie utraconych korzyści, a w punkcie drugim zawarł regulację, z której wynikałoby, że powodom w takim stanie faktycznym nie przysługuje roszczenie o odszkodowanie z tytułu utraconych korzyści. Jakkolwiek nie jest to argument decydujący dla wykładni dokonanej przez Sąd Najwyższy, jednak nie jest też bez znaczenia z punktu widzenia wymogu racjonalnego i spójnego tłumaczenia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Z tych wszystkich względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oddalił skargę kasacyjną, nie podzielając jej zarzutu błędnej wykładni i wadliwego zastosowania art. 160 § 1 k.p.a. w nowym brzmieniu, do ustalonego stanu faktycznego. Na wniosek powódki zawarty w odpowiedzi na skargę kasacyjną zasądzone na jej rzecz od strony pozwanej zwrot kosztów postępowania kasacyjnego na podstawie art. 98 w zw. z art. 108 § 1, art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.