

Uchwała z dnia 5 grudnia 2008 r., III CZP 123/08

Sędzia SN Barbara Myszka (przewodniczący)

Sędzia SN Józef Frąckowiak

Sędzia SN Zbigniew Kwaśniewski (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Zofii B. przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Infrastruktury o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 5 grudnia 2008 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 10 września 2008 r.:

"Czy szkoda w postaci utraty pożytków cywilnych z rzeczy wyrządzona w wyniku wydania niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej (art. 160 § 1 k.p.a.) o odmowie przyznania prawa własności czasowej powstaje w chwili utraty możliwości korzystania z rzeczy, tzn. wystąpienia pierwszego skutku, bez względu na rozmiar szkody?"

podjął uchwałę:

Szkoda w postaci utraconych korzyści z tytułu czynszu najmu, będąca następstwem wydania decyzji administracyjnej, której nieważność następnie stwierdzono, powstaje w chwili niemożności uzyskania czynszu w terminie płatności.

Uzasadnienie

Powódka żądała zapłaty tytułem odszkodowania za utracone od dnia 17 października 1997 r. korzyści, w postaci niezyskanego czynszu najmu z zabudowanej nieruchomości, w związku z ostateczną decyzją administracyjną Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 4 grudnia 1952 r., utrzymującą w mocy orzeczenie Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 5 maja 1952 r., odmawiające jej poprzednikowi prawnemu przyznania prawa własności czasowej.

Sąd pierwszej instancji oddalił powództwo, ustalając, że decyzją z dnia 28 czerwca 2002 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził nieważność wymienionej decyzji administracyjnej z dnia 4 grudnia 1952 r., a ponadto, że prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 24 czerwca 2005 r. zasądzono na rzecz powódki od Skarbu Państwa, na podstawie art. 160 § 1 k.p.a., odszkodowanie za rzeczywistą szkodę. W ocenie Sądu pierwszej instancji, szkoda powódki w postaci utraconych korzyści powstała w chwili wydania w 1952 r. ostatecznej decyzji administracyjnej, której nieważność później stwierdzono, wobec czego w niniejszej sprawie – na podstawie art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692 – dalej: „ustawa zmieniająca”) – znajduje zastosowanie art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 września 2004 r.

Przy rozpoznawaniu apelacji powódki, kwestionującej ustalenie chwili powstania szkody w postaci *lucrum cessans*, powstało zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości Sądu Apelacyjnego, przedstawione na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu. (...)

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

(...) Orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące określania chwili powstania szkody w postaci utraconych korzyści, jako następstwa wydania bezprawnej decyzji administracyjnej, której nieważność następnie stwierdzono, nie jest jednolite.

Przyjmuje się, że szkoda w postaci utraconych korzyści, będąca następstwem wydania niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej, powstaje równocześnie ze szkodą rzeczywistą, a więc z chwilą wydania takiej decyzji, a w późniejszym czasie ulegają jedynie powiększeniu rozmiary tej samej szkody, która powstała już wcześniej. Stanowisko takie zajęto m.in. w wyrokach z dnia 8 czerwca 2005 r., V CK 697/04 (nie publ.), z dnia 25 stycznia 2006 r., I CK 273/05 ("Biuletyn SN" 2006, nr 5, s. 11) i z dnia 5 grudnia 2007 r., I CSK 301/07 (nie publ.), w których zaaprobowano rezultaty zastosowania jednej z prezentowanych w piśmiennictwie zasad, a mianowicie zasady jedności szkody.

Za moment powstania szkody, w postaci utraty spodziewanych korzyści przyjmuje się także chwilę, w której doszło do realnej utraty określonej korzyści, a więc chwilę, w której w majątku poszkodowanego nie doszło do spodziewanego przysporzenia, a którego uzyskania w tym czasie mógł on realnie oczekiwać w

normalnym toku zdarzeń (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 2008 r., I CSK 477/07, nie publ., z dnia 12 marca 2008 r., I CSK 435/07, nie publ., z dnia 4 kwietnia 2008 r., I CSK 464/07, nie publ., z dnia 18 kwietnia 2008 r., II CSK 639/07, nie publ., z dnia 26 czerwca 2008 r., II CSK 79/08, nie publ., z dnia 30 października 2008 r., II CSK 257/08, nie publ. oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2008 r., III CZP 101/08, OSNC 2009, nr 4, poz. 57).

Zajęcie określonego stanowiska nie tylko wpływa na rozumienie pkt 2 sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02 (Dz.U. Nr 170, poz. 1660), ale także przesądza stosowanie właściwych norm prawa materialnego. Należy zważyć, że już po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw wymienionego wyroku Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca uchwalił w dniu 17 czerwca 2004 r. ustawę o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie z dniem 1 września 2004 r. (Dz.U. Nr 162, poz. 1692). Przepis art. 5 tej ustawy nakazał stosowanie m.in. art. 160 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia ustawy zmieniającej w życie do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie, tj. powstałych do dnia 31 sierpnia 2004 r. włącznie. Ponieważ za zdarzenie należy uznać również powstanie szkody i to także w postaci *lucrum cessans*, to określenie chwili powstania tej postaci szkody przesądzi zastosowanie uchylonego art. 160 § 1 k.p.a. do nieprzedawnionych roszczeń odszkodowawczych, do których znajduje on jeszcze zastosowanie.

W orzecznictwie wyrażono pogląd, aprobowany przez skład orzekający w niniejszej sprawie, że brzmienie art. 160 § 1 k.p.a., obowiązującego do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, uwzględnia od dnia promulgowania w Dzienniku Ustaw powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego skutki prawne dokonanego ogłoszenia (art. 190 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji; por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 czerwca 2008 r., II CSK 79/08 nie publ.). Oznacza to, że do zdarzeń i stanów prawnych powstałych w okresie od dnia 17 października 1997 r. do dnia 31 sierpnia 2004 r. przepis art. 160 § 1 k.p.a. stosuje się włącznie w takim brzmieniu, które jest podstawą materialną naprawienia szkody także w postaci *lucrum cessans*, jeżeli tylko szkoda w tej postaci powstała we wskazanym przedziale czasowym. (...)

Nie da się skutecznie bronić stanowiska zwolenników zasady jedności szkody wyrażającego się w stwierdzeniu, że zdarzenie deliktowe zawsze wyrządza tylko

jedną szkodę, która może się składać z wielu uszczerbków. Oba pojęcia, tj. „szkoda” i „uszczerbek”, są traktowane jako synonimy, co sprzeciwia się ich odróżnianiu i podejmowanym próbom nadawania każdemu z nich odmiennego znaczenia. W reprezentatywnym piśmiennictwie wyrażono pogląd, że wielość uszczerbków (szkód) może składać się na tzw. szkodę obrachunkową, która w sensie obliczeniowym może łącznie obejmować kilka szkód o różnej cywilnoprawnej postaci (szkody rzeczywistej oraz szkody w postaci utraconych korzyści) albo tylko jedną z nich.

Aprobatę dla koncepcji tzw. szkody obrachunkowej, a więc polegającej na możliwej wielości odrębnych szkód o zróżnicowanej cywilnoprawnej postaci każdej z nich, choć będących następstwem jednego zdarzenia, uzasadnia okoliczność, że szkoda w postaci utraconych korzyści nie pojawia się w oderwaniu od szkody rzeczywistej, co nie oznacza zawsze ich jednoczesnego występowania. Innymi słowy, szkoda w postaci *lucrum cessans* jest funkcjonalnie i skutkowo związana ze zdarzeniem wyrządzającym szkodę najpierw w postaci *damnum emergens*, ale może powstać w późniejszym czasie w stosunku do chwili powstania szkody rzeczywistej albo nawet nie powstać w ogóle. Możliwość późniejszego powstania szkody w postaci utraconych korzyści z rzeczy zostaje wyłączona na skutek naprawienia szkody rzeczywistej przez restytucję naturalną albo zapłatę odszkodowania stanowiącego ekwiwalentne naprawienie rzeczywistej szkody; po wystąpieniu któregośkolwiek spośród tych zdarzeń nie może już nastąpić w tym okresie utrata korzyści rozumiana jako postać szkody będącej następstwem bezprawnego pozbawienia możliwości korzystania z rzeczy.

Za stanowiskiem sprzeciwiającym się uznaniu, że szkoda w postaci utraconych korzyści zawsze powstaje już w chwili wystąpienia zdarzenia będącego źródłem rzeczywistej szkody przemawia kilka argumentów. Przede wszystkim konsekwentne zastosowanie zasady jedności szkody prowadziłoby do sytuacji, w której wyrok uwzględniający w określonej chwili dające się wcześniej sprecyzować powództwo o naprawienie szkody musiałby skutkować powagą rzeczy osądzonej. Oznaczałoby to konsekwentnie wyłączenie możliwości skutecznego dochodzenia naprawienia później dopiero powstałych i ujawnionych uszczerbków, wręcz niemożliwych nawet do przewidzenia w chwili pierwszego zdarzenia sprawczego, będącego źródłem powstania w tym momencie rzeczywistej szkody. Wskazane konsekwencje procesowe są niemożliwe do zaaprobowania, zważywszy na

wyraźną tendencję ustawodawcy do rozszerzania cywilnoprawnej ochrony poszkodowanych bezprawnymi zachowaniami funkcjonariuszy Skarbu Państwa. Ponadto wyrok Trybunału Konstytucyjnego, będący wyrazem wsparcia tej tendencji, ograniczył skutki prawne wcześniejszego funkcjonowania w obrocie niekonstytucyjnego w części art. 160 § 1 k.p.a. przez odwołanie się do wskazania daty granicznej powstania szkód, a nie do chwili nastąpienia bezprawnego zdarzenia, będącego sprawczym źródłem ich powstania, i nie dającego się utożsamiać z jedynym momentem powstania każdej z możliwych postaci szkody.

Należy również podzielić stanowisko zajęte w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2008 r., II CSK 257/08 (nie publ.), które sprowadza się do stwierdzenia, że nie można mówić o jednej chwili powstania szkody w odniesieniu do tak różnych następstw wadliwej decyzji administracyjnej jak utrata nieruchomości, stanowiąca jednorazowy uszczerbek majątkowy powstający już w chwili wydania tej decyzji (szkoda rzeczywista), oraz późniejsze, powstające okresowo uszczerbki w postaci utraty możliwości wynajęcia lokali i pobierania okresowo czynszu najmu z tego tytułu. Szkody takie powstają z upływem czasu, ale zarazem szkoda w tej postaci mogła w ogóle nie powstać już w chwili wydania wadliwej decyzji administracyjnej. W okresie, w którym doszło do jej wydania wynajmowanie nieruchomości, mogło być z różnych powodów niedopuszczalne lub niemożliwe (np. ograniczenia wynikające z tzw. publicznej gospodarki lokalami), a utrata korzyści mogła nastąpić dopiero później, gdy sytuacja społeczno-polityczna ulegała zmianie i wolnorynkowy najem stała się prawnie możliwy. Wynikające z wadliwej decyzji administracyjnej szkody mogą mieć zatem i różną postać i mogą powstać w różnym czasie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2008 r., I CSK 435/07, nie publ.).

Przyjęcie odmiennej wykładni, wiążącej czas powstania całej szkody wyłącznie z chwilą wydania wadliwej decyzji administracyjnej, w oderwaniu od daty wydania decyzji nadzorczej, prowadzi do uznania sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, za niezrozumiałą i wewnętrznie sprzeczną; wówczas, pomimo uznania częściowej niekonstytucyjności art. 160 § 1 k.p.a., w istocie uniemożliwiono by poszkodowanym uzyskanie odszkodowania w zakresie utraconych korzyści. Argument ten nie może być uznany za pozbawiony znaczenia wobec wymogu racjonalnego i wewnętrznie spójnego tłumaczenia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Wreszcie, nie można zanegować stanowiska, że chociaż bezpośrednim źródłem sprawczym szkody jest wydanie wadliwej ostatecznej decyzji administracyjnej, której nieważność stwierdzono (uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06, OSNC 2007, nr 6, poz. 79), to jednak dopiero wydanie ostatecznej decyzji nadzorczej, stwierdzającej tę nieważność, było końcowym elementem złożonego zdarzenia prawnego pozwalającym na dochodzenie roszczenia odszkodowawczego w odpowiednim postępowaniu, także sądowym. Uprawomocnienie się zatem decyzji nadzorczej jest tym decydującym, końcowym elementem takiego złożonego zdarzenia i jeśli nastąpiło przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, tj. przed dniem 1 września 2004 r., to stosuje się przepisy w brzmieniu obowiązującym w dniu wejścia tej ustawy w życie, bez względu na to, kiedy ostateczna decyzja stała się wadliwa (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2008 r., III CZP 101/08). Z chwilą uprawomocnienia się decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność wadliwej decyzji powstała dopiero możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego, ponieważ wystąpił drugi z niezbędnych elementów takiego zdarzenia. Zgodnie z ogólnymi regułami intertemporalnymi, do oceny zdarzenia prawnego jako całości należy stosować ustawę, która obowiązywała w chwili, gdy wystąpił ostatni element składający się na to złożone konstrukcyjnie zdarzenie. W stanie faktycznym niniejszej sprawy tym ostatnim zdarzeniem było uprawomocnienie się w 2002 r. decyzji nadzorczej, stanowiącej prejudykat i nieodzowną przesłankę dochodzenia roszczenia odszkodowawczego.

Należy ponadto zważyć, że w art. 160 § 6 k.p.a. związane powstanie stanu wymagalności roszczeń odszkodowawczych nie z chwilą powstania zobowiązania do naprawienia szkody, ale z chwilą, gdy stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wyrządzającej szkodę. Tym samym powstanie stanu wymagalności roszczenia o naprawienie szkód powstałych w majątku powódki po dniu 17 października 1997 r. nie może być wiązane wyłącznie z wydaniem decyzji administracyjnej wyrządzającej szkodę, lecz z chwilą uprawomocnienia się decyzji nadzorczej (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2008 r., I CSK 464/07, nie publ. i z dnia 18 kwietnia 2008 r., II CSK 639/07, nie publ.). Takie wskazanie przez ustawodawcę przesłanki określającej powstanie stanu wymagalności roszczenia oznacza, że wolą ustawodawcy było rekompensowanie szkód powstałych w następstwie wydania wadliwej decyzji administracyjnej, tyle tylko że początkowo w

zakresie ograniczonym wyłącznie do naprawienia rzeczywistej szkody; ten stan prawny uległ zmianie po ogłoszeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie (art. 390 k.p.c.).