



Sygn. akt I CSK 273/08

**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 9 stycznia 2009 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Gerard Bieniek (przewodniczący)

SSN Elżbieta Skowrońska-Bocian (sprawozdawca)

SSA Bogumiła Ustjanicz

Protokolant Anna Matura

w sprawie z powództwa CB Spółki z o.o.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 9 stycznia 2009 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 28 lutego 2008 r.,

**oddala skargę kasacyjną.**

## Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 28 lutego 2008 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację pozwanego Skarbu Państwa - Prezydenta m.st. Warszawy od wyroku Sądu Okręgowego z dnia 1 czerwca 2007 r. zapadłego w sprawie o zapłatę na rzecz CB Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że poprzednik prawny powodowej Spółki był dzierżawcą terenu położonego w W., gdzie prowadził wytwórnię. Uzyskał w dniu 19 grudnia 1997 r. decyzję zezwalającą na budowę wytwórni na terenie nieruchomości położonej przy ul. O. W dniu 29 października 1998 r. Prezydent m.st. Warszawy udzielił pozwolenia na użytkowanie wytwórni. W decyzji tej termin użytkowania wytwórni został ustalony do dnia 1 grudnia 2003 r. Decyzją z dnia 14 września 2001 r. Wojewoda stwierdził nieważność decyzji z dnia 19 grudnia 1997 r. zezwalającej na budowę wytwórni.

W dniu 10 września 2004 r., po wyczerpaniu środków odwoławczych od decyzji Wojewody, poprzednik prawny powódki wystąpił do Wojewody z żądaniem naprawienia, w trybie art.160 § 4 k.p.a., szkody polegającej na utraceniu dochodów z produkcji w okresie od 1 września 2002 r., kiedy to został zmuszony do zaprzestania produkcji, do 1 grudnia 2003 r., a więc daty, do której, zgodnie z decyzją z dnia 29 października 1998 r., działalność wytwórcza mogła być prowadzona. W dniu 15 kwietnia 2005 r. została wydana decyzja odmowna.

Sąd pierwszej instancji zasądzając kwotę 613.593 zł wraz z odsetkami wskazał, że powództwo Spółki CB jest uzasadnione treścią art.160 k.p.a. Ten przepis znajduje w sprawie zastosowanie 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). Przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa zostały spełnione. O bezprawności i winie funkcjonariusza państwowego przesądza stwierdzenie nieważności decyzji, a skutki prawne stwierdzenia nieważności są nieodwracalne (wytwórnia betonu musiała zakończyć działalność). Istnieje związek przyczynowy pomiędzy stwierdzeniem nieważności decyzji a nie uzyskaniem korzyści związanych z prowadzoną działalnością. W ocenie Sądu Okręgowego związek przyczynowy może przybrać postać związku wielocłonowego i

występować w sytuacji, gdy pewne zdarzenie stworzyło warunki wystąpienia innych zdarzeń, z których ostatnie stało się bezpośrednią przyczyną szkody. Taka sytuacja wystąpiła w rozpoznawanej sprawie. Szkoda w postaci *lucrum cessans* została przez stronę powodową wykazana.

Oddalając apelację Skarbu Państwa Sąd Apelacyjny w pierwszej kolejności ustosunkował się do zarzutu naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. wykazując jego niezasadność. Podkreślił, że ustalenia zostały poczynione i ocenione prawidłowo; prawidłowo też Sąd pierwszej instancji zastosował art. 361 § 2 k.c. Wbrew wywodom zawartym w apelacji szkoda poniesiona przez stronę powodową ma charakter utraconych korzyści, a nie szkody ewentualnej. Przesłanka wysokiego prawdopodobieństwa uzyskania określonych dochodów została wykazana. Sąd wskazał także, że produkcja została wstrzymana dopiero po wyczerpaniu drogi odwoławczej od decyzji Wojewody, a żadne czynniki obiektywne (zmniejszenie popytu, sytuacja gospodarcza) i subiektywne (sytuacja finansowa spółki, konkurencyjność jej oferty na rynku) nie pozwalały przyjąć, że dochody z produkcji i sprzedaży miałyby ulec zmniejszeniu.

Skarga kasacyjna Skarbu Państwa oparta została na podstawie naruszenia prawa materialnego. Skarżący wskazuje naruszenie art.160 § 1 k.p.a. w związku z art. 361 § 1 k.c. przez przyjęcie, że brak możliwości czerpania przez stronę powodową dalszych korzyści majątkowych z nieważnej decyzji administracyjnej po stwierdzeniu jej nieważności stanowi normalne następstwo wydania tej decyzji oraz naruszenie art.160 § 1 k.p.a. w związku z art. 361 § 2 k.c. przez przyjęcie, że zyski nieosiągnięte przez powoda stanowią *lucrum cessans*.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej Skarb Państwa prezentuje stanowisko, że nie podlegają kompensacji szkody, w postaci utraconych korzyści, poniesione przez podmiot, który uzyskałby je w okresie po stwierdzeniu nieważności decyzji, w oparciu o którą prowadzona była określona działalność. Wskazuje się, że uchybienia towarzyszące wnioskowi o wydanie pozwolenia na budowę były tak doniosłe, iż powinny prowadzić do wydania decyzji odmownej. W takiej sytuacji poprzednik strony powodowej, jak i ona sam, nie uzyskałaby żadnych korzyści majątkowych. Za całkowicie bezpodstawny należy więc uznać, zdaniem

skarżącego, pogląd Sądu pierwszej instancji, że gdyby decyzja została wydana zgodnie z prawem i nie została następnie unieważniona, wytwórnia mogłaby funkcjonować przez czas wskazany w decyzji dopuszczającej wzniesiony obiekt do użytkowania. Utrata przez stronę powodową korzyści jest następstwem przywrócenia stanu zgodnego z prawem, a więc związek przyczynowy powinien łączyć wadliwą decyzję i powstały uszczerbek, a nie decyzję stwierdzającą nieważność oraz powstałą szkodę. Gdyby zaś nawet założyć, że istnieje związek przyczynowy, to wskazywany przez stronę powodową uszczerbek nie stanowi utraconych korzyści w rozumieniu prawa cywilnego. Zdaniem Skarbu Państwa po stwierdzeniu nieważności decyzji administracyjnej nie można wyprowadzać z niej korzystnych dla siebie skutków prawnych.

Zaprezentowanego stanowiska nie sposób podzielić. Sądy orzekające w sposób nie budzący wątpliwości ustaliły fakty istotne dla powstania odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wynikłą z wydania decyzji administracyjnej, której nieważność następnie stwierdzono. Strona powodowa rozpoczęła działalność w postaci wytwarzania betonu legitymując się wymaganymi przez prawo decyzjami administracyjnymi (pozwoleniem na budowę i dopuszczeniem wzniesionego obiektu do użytkowania). Następnie stwierdzenie nieważności decyzji zezwalającej na wzniesienie wytwórni (pozwolenia na budowę) doprowadziło do zakończenia użytkowania wytwórni w dniu 1 września 2002 r. zamiast, jak wynikało to z decyzji dopuszczającej obiekt do użytkowania, w dniu 1 grudnia 2003 r. Gdyby decyzja z dnia 19 grudnia 1997 r. nie była dotknięta nieważnością, powodowa Spółka kontynuowałaby swoją działalność do 1 grudnia 2003 r. i uzyskiwałaby stosowne korzyści. Związek występujący pomiędzy wydaniem nieważnej decyzji administracyjnej a nie uzyskaniem korzyści z działalności wytwórczej, która byłaby prowadzona w okresie 1 września 2002 r. a 1 grudnia 2003 r. ma charakter normalnego związku przyczynowego, a więc stanowi przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej. Podzielić należy przyjętą przez Sąd pierwszej instancji koncepcję wielocłonowego związku przyczynowego (koncepcja ta nie jest zresztą podważana przez skarżącego).

Nie sposób także podzielić stanowiska skarżącego, że nie podlegają naprawieniu szkody w postaci utraconych korzyści powstałe w okresie po

stwierdzeniu nieważności decyzji, gdyż nie można wywodzić korzystnych skutków prawnych z decyzji po stwierdzeniu jej nieważności. Jeżeli w okolicznościach konkretnej sprawy pewne szkody pozostają w związku z okresem po stwierdzeniu nieważności decyzji, mogą one podlegać naprawieniu, o ile oczywiście spełnione są przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. W rozpoznawanej sprawie takie przesłanki zostały wykazane. Nie sposób przy tym przyjąć, że niemożliwość kontynuowania działalności gospodarczej ze względu na to, iż oparta ona była na decyzji następnie unieważnionej, po stwierdzeniu tej nieważności, może być rozpatrywane w kategoriach korzyści. Naprawienie poniesionej szkody jest wyrównaniem uszczerbku majątkowego poniesionego przez poszkodowanego, a nie uzyskaniem korzyści. Nie zmienia powyższej oceny odwołanie się przez skarżącego do poglądów doktryny oraz orzeczenia GKA z dnia 28 stycznia 1986 r., DO-9139/85, OSPiKA 1987, nr 5-6, poz. 102), gdy wyrażone tam poglądy odnoszą się do sytuacji, gdy działalność wymagająca zezwolenia była prowadzona bez takiego zezwolenia. W rozpoznawanej sprawie poprzednik prawny strony powodowej rozpoczął działalność dysponując decyzjami wymaganymi przez prawo. Późniejsze stwierdzenie nieważności decyzji zawierającej pozwolenie na wzniesienie wytwórni nie może być utożsamiane z sytuacją prowadzenia działalności bez wymaganego zezwolenia.

Z tych względów Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną jako nie znajdującą uzasadnionych podstaw (art. 398<sup>14</sup> k.p.c.).