



Sygn. akt I CSK 66/09

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 października 2009 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Zawada (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Antoni Górski

SSN Wojciech Jan Katner

w sprawie z powództwa J.D. i J.Ż.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Infrastruktury

o odszkodowanie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 15 października 2009 r.,

skargi kasacyjnej powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 4 czerwca 2008 r., sygn. akt [...],

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od powodów na rzecz
Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej kwotę 3600 (trzy
tysiące sześćset) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania
kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Powodowie ostatecznie domagali się zasądzenia od pozwanego Skarbu Państwa następujących kwot: 1 128 015 zł na rzecz J.D., 1 148 820,61 zł na rzecz J.Ż. i 229 864,39 zł na rzecz Z.Ż., tytułem odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem orzeczenia z dnia 3 grudnia 1952 r. o odmowie przyznania prawa własności czasowej i decyzji z dnia 21 grudnia 1953 r., utrzymującej to orzeczenie w mocy, których nieważność stwierdził Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast decyzją z dnia 31 lipca 2001 r. Dochodzone odszkodowania obejmowały straty (rzeczywistą szkodę) i utracone korzyści. Domagano się ich wraz z odsetkami ustawowymi, żądanymi częściowo od dnia wniesienia pozwu, a częściowo od dnia wyrokowania.

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 25 czerwca 2007 r. zasądził od pozwanego Skarbu Państwa na rzecz J.D. kwotę 984 465 zł, na rzecz J.Ż. 1 002 965,83 zł i na rzecz Z.Ż. kwotę 200 539,17 zł, z odsetkami ustawowymi od dnia wyrokowania; w pozostałym zakresie powództwo w stosunku do pozwanego Skarbu Państwa oddalił. Przyznane odszkodowania obejmowały jedynie straty (rzeczywiste szkody) spowodowane orzeczeniem z dnia 3 grudnia 1952 r. i decyzją z dnia 21 grudnia 1953 r. Podstawę zasądzenia tych odszkodowań stanowił art. 160 k.p.a.

Sąd Apelacyjny oddalając wyrokiem z dnia 4 czerwca 2008 r. apelację powodów, skarżącą wyrok Sądu Okręgowego w części oddalającej żądanie zasądzenia odszkodowania obejmującego utracone korzyści, podzielił pogląd Sądu Okręgowego o zastosowaniu w sprawie art. 160 k.p.a. Wskazał, że jego zastosowanie w sprawie było uzasadnione w świetle art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. nr 162, poz. 1692 – dalej: „ustawa nowelizująca”). Znajdował on w sprawie zastosowanie w swym pierwotnym brzmieniu, tj. w kształcie sprzed jego zmiany wywołanej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02 (OTK-A 2003, nr 7, poz. 76), którym ta część art. 160 § 1 k.p.a., która ograniczała odszkodowanie do rzeczywistej szkody (strat), została uznana za niezgodną z art. 77 ust. 1 Konstytucji, z tym jednak zastrzeżeniem (punkt 2 sentencji), że zastosowanie tego

rozstrzygnięcia odniesiono tylko do szkód powstałych po wejściu w życie Konstytucji, tj. po dniu 16 października 1997 r. W ocenie Sądu Apelacyjnego szkoda powstaje w chwili wydania wadliwej decyzji.

Powodowie skarżąc wyrok Sądu Apelacyjnego w części oddalającej ich apelację oraz orzekającej o kosztach postępowania apelacyjnego jako podstawy kasacyjne przytoczyli naruszenie art. 5 ustawy nowelizującej oraz art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu wynikającym z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, w związku z art. 361 § 2 k.c. Istotą skargi kasacyjnej jest twierdzenie, że art. 160 § 1 k.p.a., uwzględniając zmiany w jego treści wynikające z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, uzasadnia zasądzenie odszkodowanie obejmującego korzyści utracone od dnia 17 października 1997 r. wskutek wadliwych decyzji wydanych przed tą datą.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Utrata mocy obowiązującej przez art. 160 k.p.a. z chwilą wejścia w życie ustawy nowelizującej (1 września 2004 r.) nie stała na przeszkodzie jego zastosowaniu w sprawie. Zgodnie z art. 5 tej ustawy, do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie stosuje się przepisy art. 417, 419, 420, 420¹, 420² i 421 k.c. oraz art. 153, 160 i 161 § 5 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia jej w życie. Interpretując art. 5 ustawy nowelizującej należy mieć na względzie ogólną regułę międzyczasowego prawa prywatnego, zgodnie z którą o odpowiedzialności z tytułu czynu niedozwolonego rozstrzyga ustawa obowiązująca w chwili jego nastąpienia; przy czym, jeżeli chodzi o złożone stany faktyczne, rozstrzyga ustawa obowiązująca w chwili nastąpienia ostatniego elementu tego stanu będącego zachowaniem się człowieka (czynem). Zgodnie z tą regułą, do kategorii „zdarzeń i stanów prawnych”, o których mowa w art. 5 ustawy nowelizującej, należy zaliczyć, w zakresie, w jakim dotyczy on art. 160 k.p.a. – którego zastosowanie art. 13 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. nr 4, poz. 8 ze zm.) odniósł w drodze wyjątku od zasady nieretroakcji także do decyzji wydanych przed jego wejściem w życie, jeżeli tylko stwierdzenie ich nieważności lub wydania z naruszeniem prawa nastąpiło po jego wejściu w życie - przede

wszystkim wadliwą decyzję. Ona stanowi wskazany wyżej zasadniczy element rozpatrywanego czynu niedozwolonego. Nie można natomiast tą kategorią objąć skutków wydania wadliwej decyzji – nie chodzi tu o zachowanie się człowieka (czyn), ale o jego następstwa - jak też w zasadzie wydania decyzji nadzorczej (stwierdzającej nieważność wadliwej decyzji lub jej wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a.) – nie stanowi ono w ogóle elementu rozpatrywanego czynu niedozwolonego, a jedynie prejudykat stwierdzający jedną z przesłanek warunkujących ten czyn.

Zgodnie z art. 5 ustawy nowelizującej, o zastosowaniu art. 160 k.p.a. w takich okolicznościach jak występujące w sprawie decyduje zatem chwila wydania wadliwej decyzji. Jeżeli wydanie wadliwej decyzji poprzedziło dzień 1 września 2004 r., należy stosować art. 160 k.p.a., choćby decyzja ta wywoływała uszczerbek majątkowy po tej dacie lub choćby po tej dacie zapadła decyzja nadzorcza (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2009 r., I CSK 524/08, i powoływane w nim orzecznictwo, LEX nr 511024).

W rezultacie skoro wadliwe decyzje, na które powołują się powodowie, zostały wydane przed dniem 1 września 2004 r., rozstrzygając o odpowiedzialności za wyrządzoną nimi szkodę, należało stosować art. 160 k.p.a., także gdy chodzi o uszczerbki powstałe od dnia 1 września 2004 r.

Stosując w sprawie, zgodnie z art. 5 ustawy nowelizującej, art. 160 k.p.a. trzeba było mieć na względzie oczywiście także dotyczący go wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02. Rozstrzygnięcie sprawy w zakresie objętym skargą kasacyjną wymagało wyjaśnienia budzącej kontrowersję kwestii, czy decydujące, według punktu 2 sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, o zasięgu czasowym tego wyroku, powstanie szkód po wejściu w życie Konstytucji należało wiązać z powstaniem po dniu 16 października 1997 r. uszczerbku w majątku poszkodowanego, czy też z powstaniem po tym dniu, będącego źródłem uszczerbku w majątku poszkodowanego, zdarzenia w postaci wadliwej decyzji.

Według jednego stanowiska, znajdującego odzwierciedlenie w orzeczeniach Sądu Najwyższego: z dnia 22 stycznia 2008 r., II CSK 376/07 (niepubl.), z dnia

8 lutego 2008 r., I CSK 477/07 (LEX nr 398419), z dnia 12 marca 2008 r., I CSK 435/07 (LEX nr 484709), z dnia 4 kwietnia 2008 r., I CSK 464/07 (LEX nr 484712), z dnia 18 kwietnia 2008 r., II CSK 639/07 (niepubl.), z dnia 26 czerwca 2008 r., II CSK 79/08 (niepubl.), z dnia 30 października 2008 r., II CSK 257/08 (niepubl.), z dnia 5 grudnia 2008 r., III CZP 123/08 (LEX nr 466348), z dnia 9 stycznia 2009 r., I CSK 272/08 (LEX nr 490425), z dnia 14 maja 2009 r., I CSK 306/08, LEX nr 512001, i z dnia 14 maja 2009 r., I CSK 485/08 (LEX nr 510995), przez powstałą po wejściu w życie Konstytucji szkodę, o której mowa w postanowieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego określającym czasowy zasięg jego skutków, należy rozumieć powstały po dniu 16 października 1997 r. uszczerbek w majątku poszkodowanego (skutkowe ujęcie szkody); praktycznie rzecz biorąc, doniosłość przypisuje się tu tylko powstałemu w tym czasie uszczerbkowi w postaci *lucrum cessans*. Konsekwencją tego stanowiska jest objęcie odszkodowaniem zasądzanym na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie tylko strat wynikłych na skutek wydania wadliwej decyzji, ale i korzyści utraconych na skutek wydania tej decyzji w okresie od dnia 17 października 1997 r.

W myśl natomiast drugiego stanowiska, które znalazło wyraz w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2003 r., I CK 150/02 (OSNC 2004, nr 7-8, poz. 132), wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2006 r., I CK 273/05 (LEX nr 181261), uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05 (OSNC 2006, nr 12, poz. 194), wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2007 r., I CSK 220/07 (LEX nr 306813), wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2007 r., I CSK 301/07 (LEX nr 371425), wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2008 r., I CSK 472/07 („Monitor Prawniczy” 2008, nr 8, s. 398), wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2009 r., I CSK 524/08, wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 2009 r., II CSK 26/09 (niepubl.), i za którym opowiedział się także Sąd Apelacyjny w zaskarżonym wyroku, w postanowieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego określającym czasowy zasięg jego skutków przez szkodę powstałą po wejściu w życie Konstytucji należy rozumieć powstałe po dniu 16 października 1997 r. zdarzenie w postaci wadliwej decyzji, będące źródłem uszczerbku w majątku poszkodowanego; innymi słowy, szkoda, według tego stanowiska, oznacza

naruszenie przez wadliwą decyzję prawnie chronionych dóbr poszkodowanego (jednolite pojęcie szkody).

Należy podzielić drugie stanowisko. Przemawiają za nim następujące argumenty, przytoczone już w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2009 r., I CSK 524/08.

Wyroki Trybunału Konstytucyjnego nie są źródłem prawa. Trybunał Konstytucyjny nie jest także upoważniony, jak trafnie zauważył Sąd Apelacyjny, do udzielania w swych orzeczeniach wiążących wskazówek organom stosującym prawo. Wpływ wyroku Trybunału Konstytucyjnego na treść obowiązującego prawa sprowadza się do eliminacji z porządku prawnego określonych przepisów, wynikających z nich norm lub – jak w przypadku wyroku z dnia 23 września 2003 r., K 20/02 – oznaczonych fragmentów przepisu. Artykuł 160 § 1 k.p.a. po orzeczeniu o niezgodności zastrzeżonego w nim ograniczenia odszkodowania do rzeczywistej szkody z art. 77 ust. 1 Konstytucji pozostał w mocy w pozostałym zakresie. Nadal więc zawierał regulację przewidującą odpowiedzialność odszkodowawczą za czyn niedozwolony polegający na wydaniu decyzji administracyjnej w okolicznościach uzasadniających stwierdzenie jej nieważności. Również zatem po zmianie wynikającej z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, określał on – podobnie jak inne przepisy ustanawiające odpowiedzialność *ex delicto* – zdarzenie stanowiące czyn niedozwolony (wydanie decyzji administracyjnej w okolicznościach uzasadniających jej nieważność) i – wespół z ogólnymi przepisami o odpowiedzialności odszkodowawczej - przesłanki przypisania odpowiedzialności odszkodowawczej za ten czyn oraz jej treść (pełne już naprawienie szkody). W konsekwencji, mimo iż omawiana zmiana art. 160 § 1 k.p.a. była wynikiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, należało przy określaniu czasowego zasięgu jej zastosowania nawiązać *mutatis mutandis* do powoływanej wyżej reguły intertemporalnej, nakazującej oceniać zobowiązania z czynów niedozwolonych według przepisów obowiązujących w chwili zdarzenia, z którym ustawa łączy odpowiedzialność odszkodowawczą. Innymi słowy, także o tym, czy zastosowany zostanie art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu zmienionym przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego, powinna decydować chwila wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. (czy jej wydanie nastąpiło po

wejściu w życie Konstytucji), chwila zaś wynikłych, w jakiegokolwiek postaci, uszczerbków z tej decyzji (przed lub po wejściu Konstytucji w życie) jako zdarzeń związanych z istotą zobowiązania z czynu niedozwolonego (por. art. art. XLIX p.w.k.c. oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2009 r. I CSK 312/08, niepubl.) powinna być z tego punktu widzenia obojętna; skutki tych uszczerbków należy określić na podstawie art. 160 k.p.a. w brzmieniu właściwym ze względu na chwilę wydania wadliwej decyzji administracyjnej. Gdyby było inaczej – a więc gdyby opowiedzieć się za pierwszym stanowiskiem - istniałaby niezrozumiała różnica w porównaniu z rozwiązaniem przyjętym w art. 5 ustawy nowelizującej, przewidującym, jak wiadomo, zastosowanie art. 160 k.p.a. nie ze względu na chwilę nastąpienia uszczerbku wskutek wadliwej decyzji, lecz ze względu na chwilę wydania tej decyzji.

Pierwsze stanowisko pozostaje ponadto w sprzeczności z założeniami, na których jest oparta kontrola aktów normatywnych przez Trybunał Konstytucyjny. Podstawą kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał mogą być wyłącznie przepisy obowiązującej Konstytucji. Jest ona źródłem konstytucyjnych praw podmiotowych, których zagwarantowanie znacznie zacieśniło w wielu dziedzinach swobodę prawotwórczą zwykłego ustawodawcy. Celem obowiązującej Konstytucji jest zapewnienie skutecznej ochrony tych praw po jej wejściu w życie. Stąd wyprowadza się wniosek, że zawarte w Konstytucji wzorce nie mogą pełnić funkcji adekwatnego kryterium oceny przez Trybunał Konstytucyjny stanowionego wcześniej prawa w odniesieniu do normowanych przez to prawo stanów faktycznych zaistniałych przed wejściem Konstytucji w życie. Podkreśla się w szczególności, że Konstytucja nie działa wstecz i nie uzasadnia podważania przewidzianych w aktach normatywnych, obowiązujących przed jej wejściem w życie skutków prawnych takich stanów. Należy uznać, zgodnie z ogólną zasadą: *tempus regit actum*, że zdarzenie prawne wywołuje skutki określone przez normy prawne obowiązujące w chwili zajścia zdarzenia (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie z dnia 6 listopada 2008 r., P 5/07, OTK-A 2008, nr 9, poz. 163, pkt II.4 i pkt II.6 uzasadnienia). Wychodząc z takich założeń, przyjmuje się, w zgodzie z motywami wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 (OTK 2001,

nr 8, poz. 256, pkt IV uzasadnienia), że stan prawny będący skutkiem tego wyroku – orzekającego m.in., iż art. 418 k.c. jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji - ma zastosowanie w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej orzeczeniem lub zarządzeniem wydanym po wejściu w życie Konstytucji a przed 1 września 2000 r.; w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej orzeczeniem lub zarządzeniem wydanym po wejściu w życie kodeksu cywilnego a przed wejściem w życie Konstytucji należy natomiast nadal stosować art. 418 k.c. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2003 r., I CK 150/02). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, pozostaje w ścisłym związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00. Dlatego wszystkie racje, przemawiające za związaniem czasowego zasięgu skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, z chwilą wydania orzeczenia lub zarządzenia, są odpowiednio aktualne także w odniesieniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, to jest uzasadniają związanie czasowego zasięgu skutków tego wyroku z datą wydania wadliwej decyzji administracyjnej.

Wnioski wynikające z powyższych argumentów, przytoczonych na uzasadnienie drugiego stanowiska, dają się pogodzić z użyciem w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, przy określaniu czasowego zasięgu skutków tego wyroku terminu „szkoda”. Według mającego wielu zwolenników w nauce prawa cywilnego zapatrywania, szkodą jest samo naruszenie prawnie chronionego dobra, jakkolwiek pewne znaczenie może mieć też odróżnienie od zdarzenia naruszającego dobro prawnie chronione szkody rozumianej jako skutek tego naruszenia (por. T. Dybowski, w: System prawa cywilnego, t. III, cz. 1, Wrocław 1981, s. 224-226; A. Szpunar, Odszkodowanie za szkodę majątkową. Szkoda na mieniu i osobie, Bydgoszcz 1998, s. 30 i 194; W. Czachórski, Zobowiązania. Zarys wykładu, Warszawa 2007, s. 100). Wszystko to skłania do przypisania użytemu w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, terminowi „szkoda” takiego właśnie znaczenia, jakie nadają mu zwolennicy wskazanego zapatrywania, a w konsekwencji - do identyfikowania powstania szkody, o której mowa w rozpatrywanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego, z wydaniem wadliwej decyzji. Przeszkodą nie może

być ewentualna krytyczna ocena teoretycznej poprawności tego zapatrywania na gruncie przepisów kodeksu cywilnego normujących naprawienie szkody. Jeżeli by bowiem nawet na gruncie tych przepisów uznać za trafniejsze konkurencyjne, „skutkowe ujęcie szkody”, to nie wynikałaby stąd jeszcze niemożność nadawania w innych przepisach terminowi szkoda odmiennego znaczenia.

Niektóre z argumentów przytaczanych na rzecz pierwszego stanowiska odwołują się do okoliczności nie mających z punktu widzenia rozstrzyganej kwestii żadnego znaczenia. Dotyczy to w szczególności odróżnienia powstania roszczenia odszkodowawczego od jego wymagalności. W świetle art. 160 k.p.a. decyzja nadzorcza warunkuje wymagalność każdego roszczenia odszkodowawczego, a więc także obejmującego jedynie straty (rzeczywistą szkodę).

Podsumowując, jeżeli wadliwa decyzja administracyjna zapadła przed wejściem w życie Konstytucji, odszkodowanie należne na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji.

Podniesiony w skardze kasacyjnej powodów zarzut naruszenia art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu wynikającym z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, w związku z art. 361 § 2 k.c. przez odmowę zasądzenia na ich rzecz odszkodowania obejmującego utracone w okresie od dnia 17 października 1997 r. korzyści wskutek wadliwych decyzji z lat pięćdziesiąt minionego stulecia jest więc nietrafny.

Ze względu na bezzasadność przytoczonych przez powodów podstaw kasacyjnych Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ oddalił skargę kasacyjną, a o kosztach postępowania kasacyjnego orzekł zgodnie z art. 98 w związku z art. 108 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.