



Sygn. akt II CSK 318/07

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 21 listopada 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Stanisław Dąbrowski (przewodniczący)

SSN Antoni Górski

SSN Dariusz Zawistowski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Banku [...] Spółki Akcyjnej w W.  
przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi Miasta Ł. - wykonującemu  
zadanie z zakresu administracji rządowej i Wojewodzie [...]  
o zapłatę,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym  
w Izbie Cywilnej w dniu 21 listopada 2007 r.,  
skargi kasacyjnej strony powodowej  
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]  
z dnia 2 lutego 2007 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok oraz poprzedzający go wyrok Sądu  
Okręgowego w Ł. z dnia 31 marca 2006 r. i przekazuje sprawę  
Sądowi Okręgowemu w Ł. do ponownego rozpoznania,  
pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach  
postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy w Ł. wyrokiem z dnia 31 marca 2006 r. oddalił powództwo o zapłatę odszkodowania w wysokości 4 931 109,60 zł wniesione przez Bank [...] przeciwko Skarbowi Państwa-Prezydentowi Miasta Ł. Sąd ten ustalił, że strona powodowa jest następcą prawnym Banku [...], który na podstawie decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w Ł. z dnia 23 sierpnia 1991 r. uzyskał użytkowanie wieczyste gruntów położonych w Ł. przy Al. K. [...] oraz własność czterech usytuowanych tam budynków. Z tytułu ceny nabycia zabudowań i pierwszej opłaty za użytkowanie wieczyste bank zapłacił łącznie 7 798 644 000 starych zł. Wojewoda decyzją z dnia 7 maja 2001 r. stwierdził nieważność decyzji z 23 sierpnia 1991 r. Następnie decyzją z dnia 31 stycznia 2005 r. przyznał Bankowi [...] odszkodowanie w wysokości 779 864,40 zł.

Sąd pierwszej instancji przyjął, że stronie powodowej w świetle regulacji z art. 160 k.p.a. przysługiwało odszkodowanie za poniesioną szkodę rzeczywistą. Strona pozwana zwróciła jej wartość świadczenia, co do którego odpadł tytuł prawny. Brak było natomiast podstaw prawnych do waloryzacji tej kwoty, co przemawiało za oddaleniem powództwa.

Apelacja strony powodowej została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego z dnia 2 lutego 2007 r., który podzielił ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji i jego ocenę, że roszczenia odszkodowawczego strona powodowa mogła dochodzić na podstawie art. 160 k.p.a. Szkada wynikająca z nieważnej decyzji administracyjnej powstała przed dniem wejścia w życie Konstytucji RP, co uzasadniało trafność stanowiska Sądu Okręgowego wskazującego na ograniczenie odpowiedzialności strony pozwanej do szkody rzeczywistej (*damnum emergens*). Należało przyjąć, że obowiązek naprawienia szkody wynikającej z wydania decyzji, której nieważność stwierdzono, istniał po stronie organu administracji już w dniu uiszczenia przez bank kwoty 7 798 644 000 starych zł. W tej sytuacji odszkodowanie powinno polegać na zwróceniu stronie powodowej tej samej sumy. Sąd Apelacyjny podkreślił, że zobowiązanie strony pozwanej z tego tytułu nie było zobowiązaniem umownym, a jego przedmiotem nie było stricte świadczenie pieniężne, co wyłączało zastosowanie art. 357<sup>1</sup> i 358<sup>1</sup> § 3 k.c. Nadto nie sposób przyjąć istnienia normalnego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem wadliwej

decyzji administracyjnej, a spadkiem siły nabywczej pieniądza, co w ocenie strony powodowej spowodowało jej szkodę. W tej sytuacji niecelowe było przeprowadzenie na wniosek strony powodowej postępowania dowodowego w celu wykazania spadku siły nabywczej pieniądza.

Skarga kasacyjna strony powodowej została oparta o podstawę naruszenia prawa materialnego (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.). Skarżąca zarzuciła naruszenie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, art. 361 § 1 i 2 k.c. oraz art. 361 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 316 k.p.c., a także art. 160 § 1 i 2 k.p.a. W oparciu o te zarzuty wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wymaga na wstępie podkreślenia, że strona powodowa dochodziła bezsprzecznie roszczenia odszkodowawczego, związanego z wydaniem w dniu 23 sierpnia 1991 r. wadliwej decyzji administracyjnej, której nieważność stwierdzono w 1999 r. Chodzi zatem o zobowiązanie powstałe z deliktu. Ma to dwojakie znaczenie. Po pierwsze wysokość odszkodowania podlega wówczas ustaleniu według zasad określonych w art. 363 k.c. Tym samym bezprzedmiotowe były rozważania Sądów obu instancji dotyczące możliwości zastosowania art. 357<sup>1</sup> i art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c. dla oceny zasadności rozmiaru dochodzonego roszczenia. Po wtóre zaś konstrukcja tego roszczenia wskazuje na określone zdarzenie prawne, którego skutkiem miało być według strony powodowej powstanie stosunku zobowiązaniowego. Strona powodowa upatruje go w decyzji nadzorczej (stwierdzającej nieważność decyzji z dnia 23 sierpnia 1991 r.) i tym uzasadnia stanowisko, że w sprawie znajduje zastosowanie art. 77 ust. 1 Konstytucji. Pogląd ten nie jest jednak uzasadniony. Decyzja nadzorcza ma charakter deklaratoryjny. Stwierdza jedynie, że odnosząca się do niej decyzja administracyjna była wadliwa już od chwili jej wydania. Źródłem szkody jest zatem wydanie wadliwej decyzji, stanowiące przesłankę powstania zobowiązania *ex delicto*. Powstanie zobowiązania do naprawienia szkody związane z wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej decyduje o reżimie odpowiedzialności zgodnie z zasadą, że mają zastosowanie przepisy obowiązujące w chwili powstania zdarzenia rodzącego

odpowiedzialność. Miało ono miejsce przed wejściem w życie Konstytucji, co wyłącza możliwość zastosowania jej przepisów do odszkodowania dochodzonego na podstawie art. 160 k.p.a. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2006 r., I CK 273/05). W rozpoznawanej sprawie kwestia ta nie ma przy tym istotnego znaczenia, skoro strona powodowa dochodzi jedynie naprawienia szkody tzw. rzeczywistej, w postaci wyrównania poniesionych strat związanych z wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej, co dopuszczał art. 160 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie Konstytucji.

Istota sporu sprowadza się do oceny istnienia podstaw do naprawienia tej szkody w rozmiarze przekraczającym wysokość świadczenia pieniężnego strony powodowej, pozostającej w granicach normalnego związku przyczynowego między szkodą a wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej. Chybione było natomiast stanowisko Sądu Apelacyjnego, że dla istnienia roszczenia odszkodowawczego strony powodowej istotne było wystąpienie normalnego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej (której nieważność stwierdzono w decyzji nadzorczej) a spadkiem siły nabywczej pieniądza. Spadek siły nabywczej pieniądza, który według twierdzeń strony powodowej miał miejsce, a co nie było przedmiotem oceny Sądu, mógł wpływać na wysokość doznanej przez nią szkody. W rzeczywistości istotne było stwierdzenie normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a dochodzoną szkodą w tym znaczeniu, czy szkoda nastąpiłaby wówczas, gdyby nie została wydana decyzja niezgodna z prawem. Usprawiedliwiony był zatem zarzut naruszenia art. 361 k.c.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 16 kwietnia 2002 r. (V CKN 960/00) Sąd Najwyższy stwierdził, że szkoda w rozumieniu art. 160 § 1 k.p.a. może być następstwem spadku wartości pieniądza powstałej pomiędzy dokonaniem przez stronę świadczenia, a jego zwrotem przez organ administracyjny, w następstwie stwierdzenia nieważności decyzji.

Odmowa uwzględnienia przez Sąd Apelacyjny co do zasady tego rodzaju okoliczności jako podstawy ustalenia wysokości szkody, według reguł określonych w art. 363 § 2 k.c., doprowadziło do naruszenia także tego przepisu, a w konsekwencji również art. 160 k.p.a. Zasada, że naprawienie szkody

w pieniądzu następuje według cen z daty ustalenia odszkodowania nie odnosi się bowiem jedynie do tych przypadków, gdy roszczenie odszkodowawcze jest ściśle związane z „ustaleniem ceny” z daty wyrokowania. W uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 1990 r. (II CR 225/90, LEX nr 9030) Sąd Najwyższy podkreślił, że art. 363 § 2 k.c. ma zastosowanie także do tych wszystkich wypadków roszczeń odszkodowawczych, w których odszkodowania nie określa się według „cen” w dosłownym tego słowa znaczeniu.

Z przyczyn wyżej wskazanych skarga kasacyjna podlegała uwzględnieniu na podstawie art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c.