



Sygn. akt I CSK 393/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 czerwca 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Dończyk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Roman Trzaskowski

SSN Katarzyna Tyczka-Rote

w sprawie z powództwa P. K. i A. K.
przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi W.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 15 czerwca 2018 r.,
skargi kasacyjnej pozwanego od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 24 lutego 2016 r., sygn. akt I ACa (...),

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania i
rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powodowie P. K. i A. K. w pozwie z dnia 29 kwietnia 2013 r. wnieśli o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa - Prezydenta W. na rzecz każdego z nich kwot po 729 697,50 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 26 lipca 2012 r. do dnia zapłaty tytułem naprawienia szkody - obejmującej utratę prawa własności lokali nr 7, 8, 9, 10, 11 i 12 położonych w budynku przy ul. P. w W. - poniesionej na skutek wydania decyzji administracyjnych o sprzedaży tych lokali, których wadliwość prawna stwierdzona została decyzjami Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. W trakcie postępowania każdy z powodów cofnął pozew ze zrzeczeniem się roszczenia w zakresie kwot po 86 997,50 zł i wnieśli o zasądzenie od pozwanego na rzecz każdego z nich kwot po 642 700 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 26 lipca 2012 r. do dnia zapłaty.

Pozwany wniósł o oddalenie powództwa, kwestionując powództwo co do zasady, jak i wysokości. Podniósł, że szkodę spowodowała decyzja dekretowa odmawiająca przyznania prawa własności czasowej do gruntu, której wadliwość prawna została również stwierdzona. W związku z tym pozwany zakwestionował istnienie związku przyczynowego pomiędzy decyzjami administracyjnymi dotyczącymi sprzedaży poszczególnych lokali a szkodą powodów. Podniósł także zarzut przedawnienia roszczenia powodów gdyby wiązać je z decyzją Prezydium Rady Narodowej W. z dnia 22 czerwca 1953 r. o odmowie przyznania prawa własności czasowej do gruntu położonego w W. przy ul. P., gdyż od decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 9 kwietnia 2002 r. - stwierdzającej wydanie decyzji z 1953 r. z naruszeniem prawa - upłynął trzyletni termin przewidziany w art. 160 § 6 k.p.a.

Wyrokiem z dnia 26 czerwca 2014 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo. Ustalił, że przedwojennym właścicielem zabudowanej nieruchomości przy ul. P. o powierzchni 797,95 m² (Hip. Nr (...)) był I. K.. Nieruchomość została objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowania gruntów na obszarze W. (Dz.U. Nr 50, poz. 279 - dalej: „dekret z dnia 26 października 1945 r.”), w wyniku czego przeszła ona na własność gminy W., a od

1950 r. stała się własnością Skarbu Państwa. Z dniem 27 maja 1990 r. wskutek komunalizacji stała się ponownie własnością W.

I. K. w dniu 19 października 1948 r. złożył wniosek o ustanowienie prawa własności czasowej do powyższego gruntu. Orzeczeniem administracyjnym z dnia 22 czerwca 1953 r. Prezydium Rady Narodowej Miasta W. odmówiło mu przyznania prawa własności czasowej gruntu nieruchomości położonej w W. przy ulicy P., stwierdzając jednocześnie, iż wszystkie budynki - fragmenty - znajdujące się na tym gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa.

W latach 70 i 80-tych ubiegłego wieku - gdy prawo własności do gruntu i budynku przy ul. P. w W. przysługiwało Skarbowi Państwa - lokale nr 7, 8, 9, 10, 11 i 12 zostały sprzedane dotychczasowym najemcom. Na podstawie decyzji Naczelnika Dzielnic P. z dnia 11 grudnia 1989 r. sprzedany został lokal nr 7, na podstawie decyzji Naczelnika Dzielnic P. z dnia 17 listopada 1982 r. sprzedany został lokal nr 8, na podstawie decyzji Naczelnika Dzielnic P. z dnia 26 marca 1980 r. sprzedany został lokal nr 9, na podstawie decyzji Naczelnika Dzielnic P. z dnia 19 lipca 1974 r. sprzedany został lokal nr 10, na podstawie decyzji Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnic P. z dnia 29 kwietnia 1987 r. sprzedany został lokal nr 11 i na podstawie decyzji Naczelnika Dzielnic P. z dnia 15 grudnia 1977 r. sprzedany został lokal nr 12.

I. K. zmarł 17 maja 1984 r. Jego spadkobiercami są powodowie: A. K., Paweł Kerntopf oraz żona zmarłego B. K. w 1/3 części spadku każde z nich. B. K. zmarła w dniu 23 czerwca 1994 r., a jej spadkobiercami są powodowie w 1/2 części spadku każde z nich.

Po rozpoznaniu wniosku powodów z dnia 29 września 1999 r., decyzją z dnia 9 kwietnia 2002 r., Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło, że orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej w W. z dnia 22 czerwca 1953 r. jest nieważne, jako wydane z rażącym naruszeniem prawa - art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. Wniosek złożony w trybie art. 7 ust. 1 tego dekretu został ponownie rozpoznany i decyzją Prezydenta W. z dnia 30 czerwca 2008 r. na rzecz powodów (w 1/2 części każdego z nich) ustanowione zostało na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do gruntu o powierzchni 534 m² przy ul. P. w W. stanowiącego działkę ewidencyjną nr 12/4 z obrębu 4-15-04, a decyzją tego

samego organu z dnia 2 marca 2011 r. ustanowione zostało na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do gruntu o powierzchni 220 m² w udziale 0,3166 oznaczonego jako działka ewidencyjna nr 18 z obrębu 4-15-04 uregulowanego w KW nr (...) przy ul. P. w W. (na rzecz każdego z powodów w udziale 0,1583) z jednoczesną odmową ustanowienia tego prawa w udziale wynoszącym 0,06834 oddanego w użytkowanie wieczyste właścicielom lokali mieszkalnych nr 5/6, 7, 8, 9, 10, 11 i 12 oraz lokalu użytkowego.

W 2011 r. powodowie, jako następcy prawni byłych właścicieli nieruchomości przy ul. P., złożyli do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych zezwalających na sprzedaż lokali w tym budynku. W wyniku jego rozpatrzenia decyzją z dnia 4 stycznia 2012 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło wydanie z naruszeniem prawa decyzji Naczelnika Urzędu Dzielnicy P. z dnia 11 grudnia 1989 r. o sprzedaży lokalu nr 7 w tym budynku. Decyzją z dnia 4 stycznia 2012 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło wydanie z naruszeniem prawa decyzji Naczelnika Urzędu Dzielnicy P. z dnia 17 listopada 1982 r. o sprzedaży lokalu nr 8 w tym budynku. Decyzją z dnia 4 stycznia 2012 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło wydanie z naruszeniem prawa decyzji Naczelnika Urzędu Dzielnicy P. z dnia 26 marca 1980 r. o sprzedaży lokalu nr 9 w tym budynku. Decyzją z dnia 14 marca 2012 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło wydanie z naruszeniem prawa decyzji Naczelnika Urzędu Dzielnicy P. z dnia 19 lipca 1974 r. o sprzedaży lokalu nr 10 w tym budynku. Decyzją z dnia 13 kwietnia 2012 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło wydanie z naruszeniem prawa decyzji Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicy P. z dnia 29 kwietnia 1987 r. o sprzedaży lokalu nr 11 w tym budynku. Decyzją z dnia 13 kwietnia 2012 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło wydanie z naruszeniem prawa decyzji Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicy P. z dnia 29 kwietnia 1987 r. o sprzedaży lokalu nr 12 w tym budynku.

Łączna wartość prawa własności lokali i związanego z nim udziału w częściach wspólnych budynku i prawie użytkowania wieczystego gruntu, na którym posadowiony został budynek przy ul. P. w W., według jego stanu na

dzień wydania poszczególnych decyzji o sprzedaży lokali i cen aktualnych - z uwzględnieniem obciążenia tych lokali obligatoryjnym prawem najmu - wynosi 1 285 400 zł.

W ocenie Sądu Okręgowego, powodowie wskazywali, że jedynym źródłem szkody w ich majątku, której naprawienia dochodzą, są decyzje administracyjne zezwalające na sprzedaż najemcom lokali nr 7, 8, 9, 10, 11 i 12 w budynku przy ul. P. w W., których wydanie z rażącym naruszeniem prawa stwierdzone zostało w 2012 r. przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. Podstawą prawną dochodzonego przez powodów roszczenia jest art. 160 § 1 k.p.a. Przesłankami odpowiedzialności odszkodowawczej jest powstanie szkody oraz istnienie normalnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą a zdarzeniem, które ją wywołało.

Decyzje o sprzedaży lokali w budynku przy ul. P. oraz sama sprzedaż lokali przez Skarb Państwa nastąpiła w czasie, gdy wniosek o ustanowienie prawa własności czasowej pozostawał ostatecznie rozstrzygnięty, a pozwanemu przysługiwał status właściciela gruntu i budynku. Powodowie w 1999 r. złożyli wniosek o stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej W. z dnia 22 czerwca 1953 r. i w dniu 9 kwietnia 2002 r. uzyskali korzystne rozstrzygnięcie w postaci decyzji SKO w W., które stwierdziło, że orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej w W. z dnia 22 czerwca 1953 r. jest nieważne jako wydane z rażącym naruszeniem prawa. Już więc w 2002 powodowie mogli wystąpić do właściwego organu o odszkodowanie obejmujące wartość utraconych lokali, ewentualnie w warunkach opisanych w § 5 art. 160 k.p.a. skierować się na drogę sądową, czego nie uczynili. W razie ustalenia wadliwości prawnej decyzji dekretowej nie ma potrzeby dodatkowego badania prawidłowości podejmowania decyzji lokalowych, bo prowadzi to jedynie do sztucznej fragmentaryzacji stanu faktycznego i tym samym szkody, która jednak jest jedna i wynika z pierwotnej decyzji dekretowej. Roszczenie powodów wynikające z decyzji dekretowej uległo przedawnieniu, zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a., z dniem 9 kwietnia 2005 r. Powodowie dopiero w 2011 r. wystąpili o stwierdzenie nieważności decyzji lokalowych. Oznacza to, że decyzje o sprzedaży lokali, jakkolwiek wadliwe prawnie, nie stanowią samoistnego źródła szkody i nie zachodzi

adekwatny związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. pomiędzy tymi decyzjami a szkodą w postaci utraty wartości praw do lokali nr 7, 8, 9, 10, 11 i 12 w budynku przy ul. P.

Z tych przyczyn Sąd pierwszej instancji ocenił, że powodom nie należy odszkodowanie za utratę wartości praw do lokali, których nie odzyskali i, które zostały zbyte na rzecz osób trzecich.

Wyrokiem z dnia 24 lutego 2016 r. Sąd Apelacyjny w (...), na skutek rozpoznania apelacji powodów, zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w W. z dnia 26 czerwca 2014 r. w ten sposób, że zasądził od pozwanego na rzecz powodów kwoty po 642 700 zł z ustawowymi odsetkami z tytułu opóźnienia od dnia 26 czerwca 2014 r. do dnia zapłaty.

Sąd Apelacyjny uznał za prawidłowe ustalenia Sądu Okręgowego, przyjmując je za własne. Nie podzielił jednak oceny prawnej tego Sądu, że źródłem szkody doznanej przez powodów nie były decyzje o sprzedaży sześciu lokali, co do których decyzjami nadzorczymi zostało stwierdzone, że wydane zostały z naruszeniem prawa, lecz wyłącznie decyzja Prezydium Rady Narodowej W. z dnia 22 czerwca 1953 r. o odmowie przyznania poprzednikowi prawnemu powodów prawa własności czasowej do gruntu położonego w W. przy ul. P.

Przyjął, że jeżeli stwierdzono nieważność decyzji administracyjnej odmawiającej przyznania byłemu właścicielowi nieruchomości prawa własności czasowej na podstawie art. 7 dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze W., źródłem poniesionej przez niego (jego następców prawnych) szkody może być także wydana z naruszeniem prawa decyzja zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości. Odwołał się do koncepcji tzw. wielocłonowego związku przyczynowego, która zakłada, że określona szkoda może być skutkiem wielu zdarzeń bezpośrednich i pośrednich, a ocena, które z nich spełniają wymaganie normalnego związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 § 1 k.c., stanowiącego jedną z przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, zależy od okoliczności konkretnej sprawy. Przedmiotem postępowania o stwierdzenie nieważności jest ustalenie wad decyzji istniejących od dnia jej wydania. Kasacyjny charakter decyzji stwierdzającej nieważność innej decyzji administracyjnej, mającej charakter konstytutywnego zdarzenia prawnego,

powoduje, że decyzja której dotyczy, przestaje istnieć w obrocie prawnym ze skutkiem wstecznym, tj. od chwili wydania. Decyzja nadzorcza stwierdzająca nieważność obala dotychczasową decyzję, pozbawiając jej mocy i znosi jej skutki od daty podjęcia (*ex tunc*). Tym samym upadają domniemania legalności i prawidłowości, przestaje obowiązywać związanie jej treścią. Decyzja nadzorcza stwierdzająca nieważność umożliwia ponowne merytoryczne rozpoznanie sprawy, uzasadnia wydanie powtórnej decyzji dekretowej i może doprowadzić do zmian stanu prawnego nieruchomości, a w każdym razie do weryfikacji następnych względem niej czynności i zdarzeń prawnych. Stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego odmawiającego uwzględnienia wniosku dekretowego otwiera możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego wobec Skarbu Państwa wtedy, gdy po ponownym rozpatrzeniu sprawy dojdzie do odmowy ustanowienia użytkownika wieczystego gruntu, gdyż dopiero wówczas powstaje szkoda. W następstwie wstecznego zniesienia decyzji dekretowych przez decyzje nadzorcze stwierdzające ich nieważność możliwe jest przeprowadzenie zarówno kolejnego postępowania dekretowego, zakończonego ponowną decyzją dekretową, jak i postępowania nadzorczego dotyczącego decyzji lokalowej, a w nim wydania decyzji stwierdzającej jej nieważność (i otwarcia drogi do ewentualnego wydania odmownej decyzji lokalowej, skutkującej możliwością odzyskania przez byłych właścicieli nieruchomości prawa własności budynku w naturze) albo decyzji o wydaniu decyzji lokalowej z naruszeniem prawa. Dochodzi wówczas do zbiegu o charakterze niekonkurencyjnym roszczeń odszkodowawczych z tytułu dwóch deliktów administracyjnych samodzielnych, choć pozostających w związku.

Odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanego uzasadnia związek przyczynowy wieloczłonowy. Delikt administracyjny w postaci decyzji Prezydium Rady Narodowej W. z dnia 22 czerwca 1953 r. o odmowie przyznania poprzednikowi prawnemu powodów prawa własności czasowej do gruntu położonego w W. przy ul. P., której nieważność została stwierdzona decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 9 kwietnia 2002 r., stworzyło warunki do wydania decyzji o sprzedaży lokali nr 7, 8, 9, 10, 11 i 12 położonych w budynku przy ul. P. w W., które również były deliktami administracyjnymi, bowiem Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. decyzjami z

4 stycznia 2012 r., 14 marca 2012 r. i 13 kwietnia 2012 r. stwierdziło wydanie decyzji o sprzedaży tych lokali z naruszeniem prawa. Pomiedzy decyzjami sprzedażowymi a szkodą powodów zachodzi więc normalny związek przyczynowy.

Z tych przyczyn Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że uwzględnił powództwo.

Wyrok Sądu drugiej instancji został zaskarżony w całości skargą kasacyjną przez pozwanego. W ramach podstawy kasacyjnej z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. zarzucono naruszenie:

- art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 363 § 1 k.c. w zw. z art. 160 § 1 i § 2 k.p.a. w zw. z 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 z dnia 17 czerwca 2004 r.”) w zw. z art. 5, art. 7 ust. 2 i art. 8 dekretu z dnia 26 października 1945 r. poprzez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że pomiędzy wydanymi w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych decyzjami administracyjnymi o sprzedaży lokali w budynku położonym przy ul. P. w W., a szkodą powodów istnieje związek przyczynowo-skutkowy i że decyzje te wyrządziły szkodę w majątku powodów w postaci utraty prawa własności tych lokali;

- art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 363 § 1 k.c. w zw. z art. 160 § 1, 2 i § 6 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. w zw. z art. 5, art. 7 ust. 2 i art. 8 dekretu z dnia 26 października 1945 r. poprzez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że roszczenie odszkodowawcze powodów odpowiadające wartości części należącego poprzednikowi prawnemu budynku (lokali) wraz z utratą możliwości ustanowienia prawa użytkowania wieczystego związanego ze sprzedanymi lokalami nie jest przedawnione.

W ramach podstawy kasacyjnej z art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. zarzucono naruszenie przepisów postępowania, tj.: art. 2 § 3 k.p.c. w zw. z art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 363 § 1 k.c. w zw. z art. 160 § 1 i § 6 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. w zw. z art. 5, art. 7 ust. 2 i art. 8 dekretu z dnia 26 października 1945 r. poprzez niezgodne z zasadą rozgraniczenia drogi administracyjnej i drogi sądowej uznanie, iż zastosowanie konstrukcji stwierdzenia nieważności wobec decyzji o odmowie przyznania byłemu właścicielowi nieruchomości prawa

własności czasowej na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. wyklucza przyjęcie wyżej wymienionej decyzji za wyłączne zdarzenie szkodzące.

Pozwany wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego i jego zmianę poprzez oddalenie apelacji w całości, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Jak już to wskazał Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku w orzecznictwie ujawniła się różnica stanowisk co do tego, czy w razie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej odmawiającej albo utrzymującej w mocy decyzję administracyjną odmawiającą ustanowienia na rzecz byłego właściciela nieruchomości prawa użytkowania wieczystego (wcześniej - prawa wieczystej dzierżawy, a następnie prawa własności czasowej) na tej nieruchomości na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r., źródłem poniesionej przez niego (jego następców prawnych) szkody może być także wydana z naruszeniem prawa decyzja zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości. Zagadnienie to zostało rozstrzygnięte w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17 (BSN 2018, nr 3, s. 5), zgodnie z którą w razie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej utrzymującej w mocy decyzję odmawiającą ustanowienia na rzecz byłego właściciela nieruchomości prawa użytkowania wieczystego na tej nieruchomości na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.), źródłem poniesionej przez niego (jego następców prawnych) szkody nie jest decyzja wydana z naruszeniem prawa, zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości. W uzasadnieniu tej uchwały wskazano, że już niezgodna z prawem decyzja odmawiająca osobom uprawnionym na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r., w szczególności art. 7 ustanowienia prawa użytkowania wieczystego (wcześniej prawa wieczystej dzierżawy oraz własności czasowej) powodowała szkodę w postaci utraty prawa własności budynku posadowionego na gruncie objętym działaniem wyżej

wymienionego dekretu, w którym znajdowały się lokale mieszkalne sprzedane w późniejszym czasie po wydaniu odpowiednich decyzji administracyjnych zezwalających na ich sprzedaż. W chwili sprzedaży tych lokali były właściciel gruntu, którego prawo własności przeszło na własność W. z dniem wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. (art. 1 dekretu), na mocy niezgodnej z prawem decyzji odmawiającej ustanowienia prawa wieczystej dzierżawy (własności czasowej, prawa użytkowania wieczystego), był już pozbawiony prawa własności budynku. Zgodnie bowiem z art. 8 dekretu z dnia 26 października 1945 r., w razie nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi gruntu wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy wszystkie budynki, położone na gruncie, przeszły na własność gminy. W konsekwencji późniejsza decyzje administracyjne, w oparciu o które doszło do sprzedaży lokali w budynku położonym na nieruchomości objętej działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r., nie były źródłem szkody. Ich sprzedaż nie miała znaczenia dla powstania szkody, lecz dla powstania nieodwracalnych skutków prawnych decyzji odmawiającej byłym właścicielom (ich następcom prawnym) ustanowienia na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego (wcześniej prawa wieczystej dzierżawy, prawa zabudowy oraz własności czasowej) na tej nieruchomości, powodując ograniczenie możliwości wyboru sposobu naprawienia szkody w formie zwrotu tych lokali w naturze. W konsekwencji nie zachodzi związek przyczynowy między decyzjami lokalowymi (zezwalającymi na sprzedaż lokali) a szkodą poniesioną przez byłych właścicieli (ich następców prawnych), gdyż źródłem tej szkody była decyzja dekretowa, a skoro w chwili sprzedaży lokali mieszkalnych byli właściciele nieruchomości objętych dekretem z dnia 26 października 1945 r. nie byli właścicielami budynku, więc szkody nie mogli ponieść. Tym samym w rozważanej sytuacji nie można przyjąć, aby zachodził adekwatny związek przyczynowy (także o charakterze wieloczołnowym), o którym mowa w art. 361 § 1 k.c., pomiędzy szkodą - poniesioną w następstwie sprzedaży lokali znajdujących się w budynku położonym na nieruchomości objętej dekretem z dnia 26 października 1945 r. - a decyzjami administracyjnymi zezwalającymi na sprzedaż tych lokali, których wadliwość została następnie stwierdzona decyzjami nadzorczymi.

Podzielając to stanowisko, należy w okolicznościach rozpoznawanej sprawy przyjąć, że w związku ze sprzedażą lokali mieszkalnych znajdujących się w budynku stanowiącym obecnie współwłasność powodów nie istnieje możliwość zwrotu ich w naturze - celem naprawienia szkody spowodowanej wadliwym orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej W. z dnia 22 czerwca 1953 r., co stwierdzono decyzją nadzorczą Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 9 kwietnia 2002 r. - mimo, iż decyzja nadzorcza stwierdzająca ze skutkami *ex tunc* nieważność decyzji z dnia 22 czerwca 1953 r. umożliwiła ponowne rozpoznanie wniosku właściciela nieruchomości dekretowej (I. K.) zgłoszonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. Sprzedaż tych lokali powodowała nieodwracalność szkody doznanej przez właściciela budynku wskutek wydania niegodnej z prawem decyzji dekretowej (z dnia 22 czerwca 1953 r.) polegającej na utracie tej części prawa własności budynku, która była związana z własnością później sprzedanych lokali mieszkalnych, oraz utracie możliwości ustanowienia do odpowiedniej części prawa użytkowania wieczystego gruntu. Przeszkody do wyrażenia takiej oceny nie stanowił przepis art. 2 § 3 k.p.c., z którego wyprowadza się zasadę związania sądów w sprawach cywilnych ostateczną decyzją administracyjną (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2007 r., III CZP 46/07 (OSNC 2008, nr 3, poz. 30). W konsekwencji nie zachodził także adekwatny związek przyczynowy, o którym mowa w art. 361 § 1 k.c. - stanowiący jedną z przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkodę spowodowaną wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej przed dniem 1 września 2004 r. na podstawie art. 160 § 1 i § 2 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. - pomiędzy wadliwymi decyzjami administracyjnymi zezwalającymi na sprzedaż lokali w budynku, którego powodowie są obecnie współwłaścicielami, a szkodą polegającą na utracie przez nich (ich poprzednika prawnego) prawa własności tych lokali oraz związanego z tymi lokalami udziałami w prawie użytkowania wieczystego gruntu. Tym samym uzasadnione były zarzuty skargi kasacyjnej naruszenia art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 363 § 1 k.c. w zw. z art. 160 § 1 i § 2 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. w zw. z art. 5, art. 7 ust. 2 i art. 8 dekretu z dnia 26 października 1945 r. poprzez uznanie, że pomiędzy wydanymi w latach siedemdziesiątych

i osiemdziesiątych XX wieku decyzjami administracyjnymi o sprzedaży lokali w budynku położonym przy ul. P. w W., a szkodą poniesioną przez powodów istnieje związek przyczynowo-skutkowy i że decyzje te wyrządziły szkodę w majątku powodów w postaci utraty prawa własności tych lokali.

W skardze kasacyjnej podniesiono także zarzut naruszenia art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 363 § 1 k.c. w zw. z art. 160 § 1, 2 i § 6 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. w zw. z art. 5, art. 7 ust. 2 i art. 8 dekretu z dnia 26 października 1945 r. poprzez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że roszczenie odszkodowawcze powodów odpowiadające wartości części należącego poprzednikowi prawnemu budynku (lokali) wraz z utratą możliwości ustanowienia prawa użytkowania wieczystego związanego ze sprzedanymi lokalami nie jest przedawnione. Zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a., w brzmieniu który obowiązywał przed dniem 1 września 2004 r., i który poprzez art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. ma zastosowanie w okolicznościach sprawy, roszczenie odszkodowawcze przedawania się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1. Sąd drugiej instancji przyjął, że źródłem szkody doznanej przez powodów były decyzje lokalowe wydane w latach 70-tych i 80-tych ubiegłego wieku zezwalające na sprzedaż lokali w budynku położonym na nieruchomości przy ul. P. w W., a których wadliwość została stwierdzona decyzjami nadzorczymi z dnia 4 stycznia 2012 r., 13 i 14 marca 2012 r. Przy takim założeniu Sąd drugiej instancji prawidłowo przyjął, że roszczenie powodów nie było przedawnione, skoro pozew został wniesiony w kwietniu 2013 r. W związku z taką oceną Sądu drugiej instancji nie zachodziła potrzeba odniesienia się przez ten Sąd do kwestii przedawnienia roszczenia powodów, tak jak to uczynił Sąd pierwszej instancji, przy założeniu, że roszczenie odszkodowawcze powodów związane jest także z wadliwą decyzją dekretową (orzeczeniem z dnia 22 czerwca 1953 r.), w odniesieniu do której wydano decyzją nadzorczą w dniu 9 kwietnia 2002 r. Przyjęcie, że powództwo odszkodowawcze powodów wywodzone z utraty prawa własności lokali i odpowiednich związanych z tymi lokalami udziałami w prawie użytkowania wieczystego gruntu można wiązać jedynie z wydaniem wadliwego

orzeczenia z dnia 2 czerwca 1953 r. wymaga więc odniesienia się Sądu drugiej instancji do kwestii, czy postawa faktyczna powództwa obejmowała także niezgodne z prawem orzeczenie z dnia 22 czerwca 1953 r., co wykluczył Sąd pierwszej instancji stwierdzając stanowczo, że powodowie wywodzili swoje roszczenie tylko z wydania wadliwych decyzji lokalowych. Mimo to, Sąd pierwszej instancji dokonał oceny podniesionego przez pozwanego zarzutu przedawnienia roszczenia przy założeniu, że powództwo odszkodowawcze jest związane także z wydaniem wadliwej decyzji dekretovej. Poza tym w postępowaniu sądowym obowiązuje zasada *da mihi factum dabo tibi ius*. Zatem istotne jest, czy dochodząc roszczenia odszkodowawczego powodowie powołali określone fakty, które samodzielnie lub łącznie z innymi faktami uzasadniałyby uwzględnienie ich roszczenia, bez względu na to, jak sami prawnie uzasadniali znaczenie wskazanych faktów. W razie uznania, że roszczenie odszkodowawcze powodów było oparte także na wydaniu niezgodnej z prawem decyzji dekretovej rzeczą Sądu drugiej instancji będzie ocena, jaką szkodę spowodowała ta decyzja oraz zasadności podniesionego przez pozwanego zarzutu przedawnienia, w tym czy nie zachodzą przesłanki do udzielenia powodom ochrony przewidzianej w art. 5 k.c. W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2016 r., III CZP 14/16 (OSNC 2017, nr 1, poz. 1) przyjęto, że postępowanie administracyjne o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego toczące się po stwierdzeniu nieważności decyzji odmawiającej ustanowienia własności czasowej nieruchomości objętej dekretem z dnia 26 października 1945 r., nie przerywa biegu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody spowodowanej nieustanowieniem tego prawa unieważnioną decyzją. W uzasadnieniu tej uchwały wskazano jednak, że w sytuacjach, w których postępowanie administracyjne zostało zakończone po upływie terminu przedawnienia, w razie podniesienia zarzutu przedawnienia roszczenia przez zobowiązanego, możliwe jest *in casu* zastosowanie art. 5 k.c. Wskazano przy tym na konieczność uwzględnienia konstytucyjnej zasady prawa do słusznego odszkodowania i powszechnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej (art. 21 i 77 ust. 1 Konstytucji). Nie może ująć uwagi okoliczność, że przedmiotem roszczenia powodów jest żądanie naprawienia szkody spowodowanej bezprawnym działaniem

władzy publicznej po II wojnie światowej, która nie została naprawiona odrębną ustawą, mimo wielokrotnych deklaracji przedstawicieli władzy publicznej o takiej potrzebie. Z uwagi na źródło dochodzonego roszczenia oraz podmiot pozwany, strony inicjujące postępowanie o zapłatę odszkodowania nie powinny ponosić negatywnych konsekwencji wynikających z niejednolitej i zmiennej linii orzeczniczej organów wymiaru sprawiedliwości będących częścią władzy publicznej - czego przykładem są stanowiska zajęte w uchwałach Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2016 r., III CZP 14/16 oraz z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17 - w szczególności wówczas, gdy we właściwym czasie podjęły działania, które według stanowisk wyrażanych wówczas w orzecznictwie sądowym, powinny doprowadzić do uwzględnienia tych roszczeń.

Z tych względów na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 w zw. z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c. orzeczono, jak w sentencji.

jw

r.g.