



Sygn. akt I CSK 447/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 czerwca 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Dończyk (przewodniczący)

SSN Roman Trzaskowski

SSN Katarzyna Tyczka-Rote (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa K. P.

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 16 marca 2017 r., sygn. akt I ACa (...),

uchyła zaskarżony wyrok w części zmieniającej wyrok Sądu Okręgowego w W. z dnia 26 stycznia 2015 r. (sygn. akt II C (...)) oraz w części orzekającej o kosztach sądowych i kosztach procesu (pkt 1, 3 i 4) i w tym zakresie przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Powódka K. P. domagała się zasądzenia od Skarbu Państwa - Wojewody (...) kwoty 4 980 000 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty. Wyjaśniła, że jako następczyni prawna swojego męża - S. P., współwłaściciela w 12/32 częściach nieruchomości położonej przy ul. K. w W. poniosła szkodę w związku z wydaniem bezprawnych decyzji administracyjnych dotyczących tej nieruchomości. Szkada odpowiada wartości lokali sprzedanych na podstawie tych decyzji.

Wyrokiem z dnia 26 stycznia 2015 r. Sąd Okręgowy w W. umorzył postępowanie w zakresie żądania zasądzenia kwoty 981 350,62 zł (dotyczącej sprzedanych lokali nr 1, 19 i 20) z odsetkami ustawowymi od dnia 1 kwietnia 2009 r. do dnia zapłaty oraz w zakresie żądania odsetek ustawowych od kwoty 3 666 276 zł od dnia 1 kwietnia 2009 r. do dnia 17 grudnia 2013 r., z uwagi na skuteczne cofnięcie pozwu w tej części; w pozostałym zakresie oddalił powództwo i orzekł o kosztach postępowania.

Ustalił, że nieruchomość przy ulicy K., o powierzchni 559 m² (w której skład wchodzi obecnie część działki ewidencyjnej nr 16 oraz działka nr 134), została objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 - dalej „dekret warszawski”). W dniu wejścia w życie tego dekretu była zabudowana dotkniętym zniszczeniami wojennymi 4 - kondygnacyjnym budynkiem mieszkalnym z 1895 r., w którym mieściło się 30 lokali. Budynek był całkowicie wypalony i częściowo zburzony. Jego wartość techniczna wynosiła 50%, a użytkowa - 0% wartości przedwojennej.

Właścicielkami nieruchomości były H. C. w udziale 5/8 i M. S. w udziale 3/8. W dniu 25 lipca 1946 r. zbyły one część udziałów wraz z prawami wynikającymi z dekretu warszawskiego na rzecz E. R. (6/32), M. O. (6/32) i S. P. (12/32).

Za zezwoleniem władz budowlanych właściciele odbudowali budynek z własnych środków na podstawie projektu zatwierdzonego w dniu 20 czerwca 1947 r. i pozwolenia z dnia 21 lipca 1947 r. Fakt ten został potwierdzony

orzeczeniem Zarządu Miejskiego w W. Wydziału Inspekcji Budowlanej z dnia 29 września 1949 r.

W dniu 30 czerwca 1948 r. E. R., M. O., S. P. i M. S. złożyli na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego wniosek o przyznanie im prawa własności czasowej do tej nieruchomości.

Orzeczeniem administracyjnym z dnia 5 kwietnia 1955 r. Prezydium Rady Narodowej w W. odmówiło ustanowienia tego prawa, powołując się na konieczność przejęcia posesji na cele publiczne.

Prezydent W. decyzją z dnia 29 listopada 1949 r. wyłączył budynek przy ulicy K. spod przepisów dekretu z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (Dz. U. z 1946 r. Nr 4, poz. 27).

W latach 1974 - 1990 organy administracji wydały decyzje o sprzedaży lokali mieszkalnych nr 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 i 29 w budynku przy ulicy K. wraz z oddaniem ułamkowej części gruntu przypisanego do tych lokali w użytkowanie wieczyste. W oparciu o te decyzje zawarte zostały umowy sprzedaży.

Decyzją z dnia 30 stycznia 2004 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. (SKO) na wniosek Z. T., przy uczestnictwie S. P., L. O., E. R., M. R. i A. P. stwierdziło nieważność orzeczenia administracyjnego z dnia 5 kwietnia 1955 r., odmawiającego ustanowienia własności czasowej nieruchomości, z wyłączeniem 0,0907 części tej nieruchomości - przypadających na lokale o numerach 1, 19 i 20, w której to części stwierdziło wydanie tego orzeczenia z rażącym naruszeniem art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego. Wadliwość orzeczenia była wynikiem nieustalenia przez organ, który je wydał, czy korzystanie z gruntu przez byłych właścicieli dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu w planie zagospodarowania przestrzennego.

Z. T., M. R., A. P. i L. O. wystąpili o odszkodowanie za wydanie wadliwej decyzji. Decyzją z dnia 31 stycznia 2007 r. SKO odmówiło przyznania odszkodowania z powodu niewykazania przez wnioskodawców wysokości poniesionej szkody.

Następnie SKO decyzjami wydanymi od dnia 29 sierpnia 2008 r. do dnia 10 grudnia 2008 r. stwierdziło, że decyzje o sprzedaży lokali o numerach 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 i 29 zapadły

z naruszeniem prawa, uznając jednak, że nie można stwierdzić ich nieważności z powodu wywołania przez nie nieodwracalnych skutków prawnych.

Prawa powódki K. P. do spadku po S. P. zostały ustalone postanowieniem z dnia 5 stycznia 2009 r., w wyniku zmiany wcześniejszego postanowienia wydanego w 2006 r.

W wyniku rozpoznania wniosku spadkobierców dawnych właścicieli Prezydent W. decyzją z dnia 27 czerwca 2013 r. ustanowił na 99 lat prawo użytkowania wieczystego udziału 0,20530 w nieruchomości o powierzchni 559 m², oznaczonej jako działka ewidencyjna numer 134 na rzecz K. P. w udziale 0,076987500 części, na rzecz L. O. w udziale 0,038493750 części, na rzecz M. R. w udziale 0,019246875 części, na rzecz A. P. w udziale 0,019246875 części, na rzecz E. W. w udziale 0,025662500 części i na rzecz J. T. w udziale 0,025662500 części. W decyzji odmówiono ustanowienia prawa użytkowania wieczystego udziału wynoszącego 0,7040 części gruntu, oddanego w użytkowanie wieczyste właścicielom lokali mieszkalnych o numerach 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 i 29.

Decyzję tę SKO utrzymało w mocy decyzją z dnia 13 listopada 2013 r. Wartość lokali mieszkalnych nr 2-9, 11, 13-18 i 21-29 z udziałami w częściach wspólnych w budynku przy ulicy K. w W. i prawie współużytkowania wieczystego gruntu, według ich stanu na datę wydania wadliwej decyzji (5 kwietnia 1955 r.) i według cen na styczeń 2010 r. wynosiła 14 843 798 zł. Wartość wskazanych lokali z uwzględnieniem obciążenia ich prawem najmu wynosiła 10 761 753 zł.

Sąd uznał powódkę za legitymowaną do wytoczenia powództwa odszkodowawczego, mimo że nie brała udziału w postępowaniu zakończonym wydaniem z naruszeniem prawa decyzji z dnia 5 kwietnia 1955 r. (art. 156 § 1 k.p.a.).

W sprawie spór ogniskował się na określeniu źródła poniesionej przez powódkę szkody, spowodowanej utratą praw do lokali mieszkalnych sprzedanych osobom trzecim. Powódka wskazywała, że przyczyną jej szkody są: orzeczenie z dnia 5 kwietnia 1955 r. o odmowie przyznania dotychczasowym właścicielom prawa własności czasowej do nieruchomości przy ulicy K. oraz decyzje w sprawie sprzedaży poszczególnych lokali wydane w latach 1974 - 1990.

Sąd Okręgowy za podstawę prawną zgłoszonego roszczenia uznał art. 160 § 1 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). Oceniał, że szkodę powódce wyrządziło orzeczenie z dnia 5 kwietnia 1955 r. o odmowie ustanowienia własności czasowej, gdyż w jego wyniku utraciła prawo do udziału we własności lokali. Późniejsze decyzje administracyjne zezwalające na sprzedaż lokali nie mogły już wywołać tej szkody, ponieważ nie zmieniły ich stanu prawnego - lokale nie były w tym czasie własnością poprzednika prawnego powódki, ani jej samej. Skutkiem decyzji o sprzedaży nie uległa zwiększeniu wcześniejsza szkoda, nie powstała też nowa. Sąd zauważył też, że decyzje administracyjne o sprzedaży stanowiły tylko niezbędny element umożliwiający ustanowienie odrębnej własności w lokalach stanowiących własność Skarbu Państwa i następnie sprzedaż tych lokali. Skutkiem ich wydania było ograniczenie możliwości naprawienia już powstałej szkody - wyłączona została możliwość przywrócenia stanu poprzedniego przez zwrócenie lokali w naturze, przy czym doprowadziły do tego dopiero następne czynności - zawarcie umów sprzedaży. Sąd Okręgowy nie stwierdził w związku z tym logicznej ani adekwatnej więzi przyczynowej.

Sąd uznał ponadto roszczenie odszkodowawcze powódki za przedawnione, skoro powódka wniosła pozew w dniu 1 kwietnia 2009 r., a ostateczna decyzja nadzorcza, wyznaczająca początek biegu terminu przedawnienia (art. 160 § 6 k.p.a.), została wydana w dniu 30 stycznia 2004 r. W okresie ponad pięciu lat nie nastąpiło żadne zdarzenie powodujące przerwę biegu przedawnienia roszczenia.

Sąd Okręgowy nie stwierdził nadużycia przez pozwanego prawa podmiotowego przez podniesienie zarzutu przedawnienia, ponieważ nie dopatrzył się żadnych wyjątkowych i szczególnych uwarunkowań, wskazujących na sprzeczność skorzystania z tego zarzutu z zasadami współżycia społecznego.

Na skutek apelacji powódki wyrokiem z dnia 16 marca 2017 r. Sąd Apelacyjny w (...) zmienił zaskarżony wyrok częściowo, w ten sposób, że zasądził od Skarbu Państwa - Prezydenta W. na rzecz powódki kwotę 3 666 276 zł z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 16 marca 2017 r. do dnia zapłaty, oddalił jej apelację w pozostałym zakresie i orzekł o kosztach postępowania.

Sąd Apelacyjny uznał, że zaskarżone orzeczenie narusza art. 361 § 1 k.c. z powodu nieprawidłowego przyjęcia, iż pomiędzy bezprawnymi orzeczeniami administracyjnymi o sprzedaży lokali a szkodą powódki nie istnieje normalny związek przyczynowy. W jego ocenie, związek przyczynowy, o jakim mowa w art. 361 § 1 k.c., może stanowić szereg zdarzeń, pozostających ze szkodą w bliższej lub dalszej korelacji, o ile szkoda jest adekwatnym następstwem każdego z nich. Odmowa przyznania własności czasowej zwiększała prawdopodobieństwo decyzji o zbyciu lokali, zaś wydanie tych decyzji zwiększało prawdopodobieństwo utraty prawa użytkowania wieczystego do gruntu i prawa własności do części budynku. Przyjęcie, że szkoda powodów jest normalnym następstwem bezprawnej decyzji dekretovej nie wykluczało stwierdzenia adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą a kolejnym ogniwem w tym łańcuchu zdarzeń, tj. decyzjami o sprzedaży lokali, których wydanie było koniecznym warunkiem zawarcia umowy sprzedaży, ponieważ decyzja określała treść tej umowy i zezwalała na jej zawarcie. Sprzedaż odrębnej własności lokalu osobie trzeciej stanowiła normalną konsekwencję decyzji administracyjnej o sprzedaży.

Sąd przyjął, że w wypadku wstecznego zniesienia decyzji dekretovej w wyniku stwierdzenia jej niezgodności z prawem dochodzi do niekonkurencyjnego zbiegu roszczeń odszkodowawczych z tytułu dwóch samodzielnych deliktów administracyjnych, pozostających w związku. W rozpatrywanym wypadku roszczenie ma kompensować szkodę polegającą na sprzedaży lokali, co do których stwierdzono nieważność odmownej decyzji dekretovej. W takim wypadku, zdaniem Sądu odwoławczego, wadliwe decyzje o sprzedaży lokali stanowią samoistne źródło odpowiedzialności odszkodowawczej.

Należne powódce odszkodowanie za szkodę rzeczywistą Sąd obliczył w oparciu o przeprowadzony dowód z opinii biegłego. Odszkodowanie zostało określone w wysokości odpowiadającej wartości sprzedanych lokali według ich stanu na dzień wydania decyzji, które spowodowały szkodę, aktualnych cen, zgodnie z treścią art. 363 § 2 k.c. Sąd uwzględnił też ograniczenia prawne, którym podlegałaby nieruchomości, gdyby nie doszło do jej bezprawnego przejęcia przez Państwo, przyjmując bliskie pewności prawdopodobieństwo, że zostałyby z czasem

poddana rygorom dekretu o publicznej gospodarce lokalami, mimo wyłączenia dokonanego decyzją z dnia 29 listopada 1949 r.

Sąd nie stwierdził też wystąpienia podstaw do hipotetycznego przypisania możliwości dysponowania jednym lokalem przez każdego ze współwłaścicieli.

Przypadającą na udział powódki wartość lokali Sąd ustalił na kwotę 3 752 700 zł, uwzględnił jednak jej apelację jedynie w granicach zaskarżenia, tj. do kwoty 3 666 276 zł.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną wniósł pozwany, zaskarżając go w części zmieniającej wyrok Sądu Okręgowego i orzekającej o kosztach procesu. Skarżący zarzucił niewłaściwe zastosowanie art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. polegające na przyjęciu, że powstała w majątku powódki szkoda utożsamiana z utratą udziałów w prawie własności lokali usytuowanych w budynku posadowionym na nieruchomości gruntowej przy ul. K. w W., sprzedanych w latach 1974-1990, wraz ze stosownymi udziałami w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, stanowi normalne - w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. - następstwo wydania niezgodnych z prawem decyzji o sprzedaży lokali. We wnioskach skarżąca domagała się uchylenia wyroku Sądu Apelacyjnego w zaskarżonej części i jego zmiany przez oddalenie apelacji powódki od wyroku Sądu pierwszej instancji oraz orzeczenie o kosztach dotychczasowego postępowania.

W odpowiedzi powódka wносиła o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarżący kwestionuje koncepcję związku przyczynowego przyjętą przez Sąd Apelacyjny, opowiadając się za poglądem, zgodnie z którym ustalone fakty nie dają podstawy do powiązania przyczynowego szkody powstałej w majątku powódki, która polega na utracie udziału w nieruchomości, odpowiadającego wydzielonym i sprzedanym nieruchomościom lokalowym wraz z prawami związanymi, z wydanymi przez organy administracji w latach 1974-1990 wadliwymi decyzjami o sprzedaży tych lokali. Zdaniem pozwanego, wyłącznym źródłem szkody powódki była decyzja dekretowa odmawiająca ustanowienia czasowej własności gruntu na rzecz jej poprzednika. Z chwilą wydania tej decyzji dotychczasowi właściciele utracili całość praw do nieruchomości, wobec czego późniejsze decyzje

administracyjne o sprzedaży lokali, nawet jeśli stwierdzono następczo ich wydanie z naruszeniem prawa, wpłynęły jedynie na treść przysługującego powódce roszczenia (odszkodowanie pieniężne, bez możliwości żądania przywrócenia stanu poprzedniego), nie spowodowały jednak szkody, której zrekompensowania powódka domagała się w niniejszym postępowaniu, tzn. nie stały się przyczyną wyjścia z majątku powódki objętej żądaniem części nieruchomości. Skarżący słusznie zwraca uwagę na wątpliwości, jakie występowały w orzecznictwie przy ocenie podobnych stanów faktycznych. Rozbieżności w rozstrzygnięciach Sądu Najwyższego były tak znaczne, że działanie w kierunku ujednolicenia poglądów dotyczących znaczenia zakwestionowanych w postępowaniu nadzorczym decyzji o sprzedaży lokali wymagało powzięcia dwóch uchwał w powiększonym składzie. W pierwszej z nich - z dnia 3 września 2015 r. (III CZP 22/15, OSNC 2016, nr 3, poz. 30), Sąd Najwyższy rozstrzygał przedstawione przez skład zwykły tego Sądu zagadnienie prawne - czy wydana z naruszeniem prawa decyzja zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym w nieruchomości, której dotyczyła niezgodna z prawem decyzja administracyjna odmawiająca przyznania byłemu właścicielowi nieruchomości prawa własności czasowej, wydana na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego, może być także źródłem jego szkody. W uchwale Sąd Najwyższy wyjaśnił, że jeżeli stwierdzono wydanie z naruszeniem prawa decyzji odmawiającej byłemu właścicielowi przyznania prawa do gruntu na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, źródłem poniesionej przez niego (jego następców prawnych) szkody nie jest decyzja zezwalająca na sprzedaż lokalu w budynku położonym na nieruchomości, także w razie stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa. Uchwała odnosiła się więc do stanu, w którym negatywna decyzja dekretowa została uznana za wydaną z naruszeniem prawa, co powodowało, że mimo swej wadliwości - pozostawała w obrocie i zmiany stanu prawnego, które spowodowały jej wydanie były wiążące. W tym wypadku późniejsze wadliwe decyzje o sprzedaży lokali nie stanowiły źródła szkody i nawet w razie stwierdzenia ich nieważności nie uzasadniały włączenia ich jako ogniwa zdarzeń połączonych przyczynowo i prowadzących do powstania szkody. Tego rodzaju problem nie występował jednak w niniejszej sprawie, gdyż powódka cofnęła roszczenie o odszkodowanie

za sprzedane lokale 1, 19 i 20, co do których zapadły tej treści rozstrzygnięcia nadzorcze w odniesieniu do decyzji dekretowej.

W rozbudowanym uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy, wykraczając poza przedmiot sporu, wskazał na odmiennność wypadku, w którym w postępowaniu kontrolnym stwierdzona została nieważność decyzji dekretowej i poddał ocenie także ten wariant, stwierdzając, że wówczas decyzja nadzorcza uchyla wadliwą decyzję ze skutkiem od chwili jej wydania (*ex tunc*), co może spowodować niekonkurencyjny zbieg roszczeń odszkodowawczych z tytułu dwóch powiązanych, chociaż samodzielnych deliktów administracyjnych - jednego polegającego na wydaniu nieważnej decyzji dekretowej i drugiego - związanego z wydaniem wadliwych decyzji o sprzedaży lokali.

Problem poruszony w uzasadnieniu uchwały z dnia 3 września 2015 r. i występujący w niniejszej sprawie stał się przedmiotem rozważań powiększonego składu Sądu Najwyższego i rozstrzygnięty w kolejnej uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 28 marca 2018 r. (III CZP 46/17, OSNC 2018, nr 7-8, poz. 65), zgodnie z którą w razie stwierdzenia nieważności decyzji utrzymującej w mocy decyzję odmawiającą ustanowienia na rzecz byłego właściciela nieruchomości prawa użytkowania wieczystego na tej nieruchomości na podstawie przepisów dekretu, źródłem poniesionej szkody nie jest decyzja wydana z naruszeniem prawa, zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości. Sąd wskazał, że także w tym wypadku utratę prawa własności budynku, w którym położone były sprzedawane później lokale mieszkalne, powodowała już niezgodna z prawem decyzja dekretowa (art. 8 dekretu), a odszkodowanie za jej wydanie powinno obejmować także negatywne następstwa w postaci rozporządzenia lokalami. Podkreślił, że odmowna decyzja dekretowa pozostawała w mocy w czasie wydawania decyzji o sprzedaży lokali, więc budynek nie należał wówczas do byłych właścicieli gruntu. Za następstwo decyzji o sprzedaży lokali Sąd uznał nieodwracalność skutków wadliwej decyzji dekretowej i ograniczenie sposobu naprawienia szkody do odszkodowania w pieniądzu, bez możliwości przywrócenia stanu poprzedniego. Zwrócił też uwagę, że wprawdzie stwierdzenie nieważności (art. 156 § 1 k.p.a.) decyzji dekretowej unicestwia tę

decyzję od chwili jej wydania, jednak przyczyną nieważności są najczęściej wady formalne, co nie przesądza zwykle o odpowiedzialności cywilnej.

Wskazał ponadto, że roszczenie odszkodowawcze jest jedno i niepodzielne, nie występują natomiast dwa niezależne roszczenia. Z tego powodu wiązanie początku biegu przedawnienia ze stwierdzeniem naruszenia prawa przy wydawaniu decyzji lokalowych prowadziłoby do sztucznej fragmentaryzacji stanu faktycznego sprawy i rozciągnięcia w czasie terminu dochodzenia roszczenia, który z założenia miał być krótki. Kierunek wykładni łączący początek biegu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego z podważeniem zgodności z prawem lub stwierdzeniem nieważności decyzji o sprzedaży lokali, Sąd uznał za nieprzystający do obowiązków strony w rozsądny sposób dbającej o swoje interesy. Zauważył, że poszkodowany już z uzasadnienia decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność decyzji dekretowej mógł się dowiedzieć, czy i jakie lokale w budynku posadowionym na nieruchomości zostały zbyte na rzecz osób trzecich do chwili wydania decyzji nadzorczej, co wskazywało, iż możliwość dochodzenia restytucji majątku w tej części ogranicza się do odszkodowania należnego na podstawie art. 160 k.p.a. W rezultacie Sąd Najwyższy uznał, że cele instytucji przedawnienia, a w szczególności art. 160 § 6 k.p.a. sprzeciwiały się wydłużeniu okresu ochrony prawnej przyznanej roszczeniu odszkodowawczemu, przez obliczanie terminu przedawnienia od dnia wydania decyzji o sprzedaży lokali.

Przyjęty kierunek wykładni kładzie nacisk na trzy elementy:

1) na pierwotną przyczynę sprawczą szkody, którą była wadliwa decyzja dekretowa, niezależnie od tego, czy jej wada spowodowała następnie stwierdzenie jej nieważności, czy też doprowadziła do uznania jej za niezgodną z prawem (co związane było w dużym stopniu z wykładnią sądów administracyjnych - por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 2018 r., I CSK 443/17, nie publ. i cytowane tam orzecznictwo) - ta decyzja ukształtowała bowiem na długi czas stan prawny, traktowany jako obowiązujący, który umożliwiał podjęcie decyzji o sprzedaży lokali;

2) wiedzę osób poszkodowanych o wyrządzeniu im szkody w postaci zbycia nieruchomości lokalowych, wynikającą z decyzji nadzorczej, stwierdzającej

wadliwość decyzji dekretowej; wiedza ta umożliwiała skonkretyzowanie poniesionej szkody, co było niezbędne, aby wystąpić o odszkodowanie;

3) na tożsamość części szkody wyrządzonej bezprawnym pozbawieniem praw do budynku (jego części) w wyniku decyzji dekretowej i w wyniku realizacji decyzji o sprzedaży nieruchomości lokalowych.

Przedstawione założenia wskazują na to, że - przyjmując co do zasady, iż stwierdzenie w decyzji nadzorczej nieważności odmownej decyzji dekretowej spowodowało upadek jej skutków prawnych z mocą wsteczną, a więc w czasie wydawania decyzji o sprzedaży lokali budynek pozostawał własnością byłego właściciela gruntu warszawskiego lub jego następców - uszczerbek w majątku powodowała sprzedaż lokali, jednak podstaw do naprawienia tego uszczerbku nie można łączyć z wadliwością decyzji o sprzedaży lokali, lecz z wadliwością odmownej decyzji dekretowej. Jest to próba pogodzenia stanu wiążącej mocy decyzji administracyjnych w czasie przeszłym realnym ze stanem fikcyjnym, wynikłym wstecznie, jako rezultat o wiele późniejszego stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej. Odmowna decyzja dekretowa wywołała pierwotnie - następnie zniwelowany z mocą *ex tunc* - skutek w postaci utraty prawa własności budynku i w łańcuchu przyczynowo-skutkowym jest główną przyczyną szkody, a późniejsze decyzje o sprzedaży lokali - będące jedynie przesłanką ich zbycia - miały charakter wtórny. Stwierdzenie wadliwości decyzji dekretowej jest przyczyną uzasadniającą odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za stratę związaną ze sprzedażą lokali.

Szkoda w rzeczywistości powstała wcześniej - z chwilą sprzedaży lokali, która miała miejsce w okresie od lat 70-tych do 90-tych. Przyjęcie w art. 160 § 6 k.p.a. terminu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych liczonego od dnia, w którym decyzja nadzorcza stała się ostateczna, stanowiło rozwiązanie prawne korzystne dla poszkodowanych, zważywszy że sama możliwość wystąpienia przez nich z żądaniem wydania decyzji nadzorczej nie była ograniczona w czasie. Nie zachodzą więc uzasadnione społecznie przyczyny przemawiające za poszukiwaniem sposobu przerwania biegu przedawnienia na skutek dochodzenia tożsamego roszczenia odszkodowawczego z powołaniem się na inną wadliwość

decyzję, i to taką, która istniała już w obrocie prawnym w czasie kwestionowania decyzji dekretowej.

Akceptując stanowisko ujęte w uchwale z dnia 28 marca 2018 r., Sąd Najwyższy w niniejszym składzie przyjmuje, że w razie stwierdzenia nieważności odmownej decyzji dekretowej, której następstwem była utrata własności budynku położonego na gruncie warszawskim (art. 8 dekretu), a pośrednio także sprzedaż lokali położonych w tym budynku, nie można uznać, iż źródłem wynikającej stąd szkody są wydane z naruszeniem prawa decyzje o sprzedaży lokali. Oznacza to, że terminy przedawnienia roszczenia odszkodowawczego powinny być liczone od ostatecznej decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność decyzji dekretowej zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a.

Ponieważ jednak Sąd Apelacyjny przyjął odmienne założenia, co spowodowało pominięcie merytorycznej oceny orzeczenia Sądu pierwszej instancji, który prawidłowo łączył roszczenie powódki z dotkniętą nieważnością decyzją dekretową, skarga kasacyjna okazała się uzasadniona i konieczne stało się uchylenie zaskarżonego wyroku na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania. Sąd nie rozważył zarzutów apelacyjnych powódki dotyczących znaczenia ponownie prowadzonego postępowania dekretowego i wydanego w nim orzeczenia, jako okoliczności istotnej do oceny, czy roszczenie powódki uległo przedawnieniu. Konieczne jest uwzględnienie zmieniających się zapatrywań prawnych i wymagań stawianych osobom dochodzącym roszczeń analogicznych jak żądania odszkodowawcze powódki, wynikających z orzecznictwa sądowego, w tym wyrażanego w szeregu judykatów stanowiska, że stwierdzenie nieważności odmownej decyzji dekretowej nie wystarczy do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym, gdyż konieczne jest uprzednie ponowne rozpatrzenie wniosku złożonego na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego, zakończone odmową ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu - tylko wówczas możliwe bowiem będzie ustalenie szkody i związku przyczynowego (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2009 r., I CSK 96/09, nie publ. i uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2015 r., III CZP 22/15 i z dnia 13 lipca 2016 r., III CZP 14/16, OSNC 2017, nr 1, poz. 1). Dopiero w powołanej uchwale składu

siedmiu sędziów z dnia 13 lipca 2016 r., III CZP 14/16 Sąd Najwyższy stwierdził, że postępowanie administracyjne o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego, toczące się po stwierdzeniu nieważności odmownej decyzji dekretovej, nie przerywa biegu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody spowodowanej nieustanowieniem tego prawa unieważnioną decyzją, jednak w uzasadnieniu zastrzegł, iż 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. (por. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2016 r., I CSK 1080/14, nie publ.).

Nie można także pomijać silnego nurtu wykładni, który przed powzięciem uchwały z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17, optował za możliwością oparcia roszczenia odszkodowawczego na delikcie wywodzonym z wadliwości decyzji o sprzedaży lokalu (por. orzecznictwo cytowane w uzasadnieniu uchwały III CZP 46/17). Mogło to wpływać na działania powódki podejmowane po uzyskaniu decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność pierwotnej decyzji dekretovej i powinno zostać rozważone przy ocenie dopuszczalności skutecznego podniesienia zarzutu przedawnienia.

Orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego uzasadnia art. 398²¹ w zw. z art. 391 § 1 i art. 108 § 2 k.p.c.

jw