



Sygn. akt I CSK 546/18

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 13 grudnia 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Dończyk (przewodniczący)

SSN Paweł Grzegorczyk

SSN Marta Romańska (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa A. K., J. K., A. K. i M. M.
przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Przedsiębiorczości i Technologii
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 13 grudnia 2019 r.,
skargi kasacyjnej powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 9 maja 2018 r., sygn. akt I ACa (...),

**uchyła zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania, przekazując
temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania
kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powodowie A. K., J. K., A. K. i M. M. wniesli o zasądzenie od Skarbu Państwa kwoty 415.840 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od uprawomocnienia się wyroku, z czego na rzecz M. M. w 1/4 części, a na rzecz pozostałych powodów po 1/6 części tej kwoty, jako odszkodowania za przedsiębiorstwo złożone z nieruchomości zabudowanej czynnym młynem, do utracenia którego z majątku ich poprzednika prawnego doszło na podstawie orzeczenia Przewodniczącego Komitetu Drobnej Wytwórczości z 23 września 1963 r., stwierdzającego jego przejście na własność państwa z dniem 8 marca 1958 r.

Pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Gospodarki, a następnie Ministra Rozwoju i Ministra Przedsiębiorczości i Technologii wniósł o oddalenie powództwa i zarzucił, że powodowie nie wykazali przesłanek roszczenia, które jeśli powstało, to jest przedawnione.

Wyrokiem z 19 października 2016 r. Sąd Okręgowy w W. zasądził od pozwanego na rzecz powodów: A. K., J. K. i A. K. kwoty po 69.306,66 zł, a na rzecz powódki M. M. kwotę 103.960 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia uprawomocnienia się wyroku i w pozostałym zakresie powództwo oddalił.

Sąd Okręgowy ustalił, że właścicielem przedsiębiorstwa „M. – K. M. i K. Z. w R. powiat B.”, w skład którego wchodziła nieruchomość położona w miejscowości R., powiat B., stanowiąca działkę o powierzchni 745 m², dla której Sąd Powiatowy w B. prowadził księgę wieczystą nr (...), byli M. K. i A. K..

Zarządzeniem Ministra Skupu nr 122/23 z 25 marca 1955 r., wydanym na podstawie dekretu Naczelnika Państwa z 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego (Dz. Pr. P.P. Nr 21, poz. 67 ze zm.; dalej - dekret z 16 grudnia 1918 r.) ustanowiono przymusowy zarząd państwowy nad młynem motorowym stanowiącym własność M. K. i Z. K., jako następcy prawnego A. K., powierzając go Rejonowemu Przedsiębiorstwu M. w K.

Orzeczeniem Przewodniczącego Komitetu Drobnej Wytwórczości z 23 września 1963 r., wydanym na podstawie art. 2 i 9 ust. 2 ustawy z 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod przymusowym zarządem państwowym (Dz.U. Nr 11, poz. 37; dalej - ustawa z 25 lutego 1958 r.)

stwierdzono przejście tego przedsiębiorstwa na własność Państwa z dniem 8 marca 1958 r.

Nieruchomość stanowiąca działkę ewidencyjną nr 363/1 o powierzchni 745 m², wchodząca w skład przejętego przez państwo przedsiębiorstwa młyńskiego wraz z mieniem ruchomym stanowiącym urządzenie młyna, na mocy decyzji Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w B. z 10 grudnia 1971 r. została przekazana nieodpłatnie na rzecz Gminnej Spółdzielni „(...)” w P., która umową z 17 sierpnia 1983 r. sprzedała tę nieruchomość wraz z zabudowaniami młyna i częściowo zachowanymi urządzeniami J. K. i B. K. na zasadzie wspólności ustawowej małżeńskiej. Wartość rynkowa tej nieruchomości według jej stanu na 23 września 1963 r. i cen aktualnych wyniosła 328.340 zł.

A. K. zmarł 1 marca 1946 r., a jego spadkobiercami byli: żona M. K. oraz dzieci Z. K. i C. K. po 1/3 części każde z nich. M. K. zmarła 10 października 1968 r., a spadek po niej nabyli syn Z. K. w 1/2 części oraz wnuki W. K. i B. S. po 1/4 części. Z. K. zmarł 22 czerwca 1996 r., a spadek po nim nabyli dzieci J. K., A. K. i A. K. po 1/3 części.

Ostateczną decyzją z 3 lipca 2009 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi stwierdził nieważność zarządzenia Ministra Skupu z 25 marca 1955 r., a decyzją z 28 czerwca 2013 r. Minister Gospodarki stwierdził nieważność orzeczenia Przewodniczącego Komitetu Drobnej Wytwórczości z 23 września 1963 r. w sprawie przejścia na własność Państwa przedsiębiorstwa „M. – K. M. i K. Z.”. Powodowie wystąpili o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną im przez wydanie niezgodnej z prawem decyzji z 23 września 1963 r. najpierw na drodze administracyjnej, a następnie pozwem w niniejszej sprawie, wniesionym 17 października 2014 r. i sprecyzowanym na rozprawie 5 października 2016 r.

Sąd Okręgowy uznał, że żądanie powodów ma podstawę w art. 160 § 1 k.p.a., który z dniem 1 września 2004 r. został wprowadzie uchylony przez art. 2 pkt 2 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692; dalej - ustawa z 17 czerwca 2004 r.), ale stosownie do art. 5 tej ustawy miał zastosowanie w niniejszej sprawie.

Zgodnie z art. 160 § 2 k.p.a. do odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wyrządzoną przez wydanie decyzji wadliwej w stopniu uzasadniającym

stwierdzenie jej nieważności mają zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 418 k.c. Zrealizowanie tej odpowiedzialności wymaga określenia zdarzenia będącego źródłem szkody. W ocenie Sądu Okręgowego, źródłem szkody powodów nie było wydanie przez Ministra Skupu zarządzenia z 25 marca 1955 r. o pozbawieniu ich poprzedników prawnych zarządu nad przedsiębiorstwem młyńskim, gdyż spowodowało ono jedynie odjęcie właścicielom zarządu nad przedsiębiorstwem. Własność przedsiębiorstwa utracili oni dopiero wskutek wydania przez Przewodniczącego Komitetu Drobnej Wytwórczości orzeczenia z 23 września 1963 r., które stanowiło też podstawę ujawnienia w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, a następnie podstawę rozdysponowania składnikami przedsiębiorstwa najpierw na rzecz Gminnej Spółdzielni „(...)” w P., a następnie na rzecz osób fizycznych. Własność nieruchomości wchodzących w skład przedsiębiorstwa nie wróciła do powodów jako następców prawnych właścicieli, gdyż nabywców nieruchomości chroniła rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych.

Skoro powodowie nie odzyskali własności przedsiębiorstwa na skutek decyzji unieważniającej orzeczenie z 23 września 1963 r. o jego przejściu na własność Skarbu Państwa, to ponieśli rzeczywistą szkodę, której naprawienia mogli dochodzić na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. w związku z art. 361 k.c. Do chwili wniesienia pozwu nie upłynął trzyletni termin przedawnienia roszczenia przewidziany przez art. 160 § 6 k.p.a.

Sąd Okręgowy uznał, że co do zasady odszkodowanie należne powodom należało obliczyć według stanu składników przedsiębiorstwa, w tym nieruchomości, na dzień wydania orzeczenia z 23 września 1963 r. Skoro jednak zarząd nad przedsiębiorstwem został odjęty poprzednikom prawnym powodów w 1955 r., to uzasadnione było nawiązanie przez biegłego do stanu składników ruchomych młyna w momencie, gdy poprzednicy prawni powodów zostali pozbawieni faktycznej możliwości korzystania z będącego ich własnością przedsiębiorstwa. Zdaniem Sądu Okręgowego, rozmiar szkody powodów najlepiej oddawała osobna wycena poszczególnych składników przedsiębiorstwa, nie zaś metoda dochodowa, odnosząca się do przedsiębiorstwa jako całości. Sąd Okręgowy zsumował zatem wartość maszyn i urządzeń (87.500 zł) z wartością nieruchomości (328.340 zł),

uzyskując kwotę 415.840 zł, jako obrazującą wartość przedsiębiorstwa utraconego przez poprzedników prawnych powodów, którą to kwotę zasądził na ich rzecz stosownie do udziałów, w których odziedziczyli oni spadek po poprzednich właścicielach. Odsetki ustawowe za opóźnienie w spełnieniu zasądzzonego świadczenia pieniężnego (art. 481 § 2 k.c.), Sąd Okręgowy zasądził od uprawomocnienia się wyroku.

W uwzględnieniu apelacji pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego z 19 października 2016 r., Sąd Apelacyjny w W. wyrokiem z 9 maja 2018 r. zmienił ten wyrok w ten sposób, że powództwo oddalił.

Sąd Apelacyjny zaakceptował ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego, lecz uznał, że z prawidłowo ustalonego stanu faktycznego wyciągnął on błędne wnioski, co do tego, który z aktów administracyjnych wydanych w odniesieniu do przedsiębiorstwa należącego do poprzedników prawnych powodów spowodował w ich majątku szkodę polegającą na jego utracie. Wbrew stanowisku Sądu Okręgowego nie było to bowiem orzeczenie Przewodniczącego Komitetu Drobnej Wytwórczości z 23 września 1963 r., którym stwierdzono przejście przedsiębiorstwa z dniem 8 marca 1958 r. na własność Państwa, lecz zarządzenie Ministra Skupu nr 122/23 z 25 marca 1955 r., którym ustanowiono przymusowy zarząd państwowy nad przedsiębiorstwem. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, zarządzenie Ministra Skupu z 25 marca 1955 r. faktycznie pozbawiło poprzedników prawnych powodów możliwości korzystania z należącego do nich przedsiębiorstwa, a tytuł prawny do niego stracili *ex lege* na mocy ustawy z 25 lutego 1958 r. Orzeczenie z 23 września 1963 r. miało tylko deklaratoryjny charakter i potwierdzało skutek powstały z mocy prawa. Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z 25 lutego 1958 r., orzeczenie Przewodniczącego Komitetu Drobnej Wytwórczości z 23 września 1963 r. było potrzebne jedynie do ujawnienia w księgach wieczystych, w rejestrach handlowych i innych rejestrach publicznych przejścia na własność Państwa przedsiębiorstwa oraz praw rzeczowych stanowiących jego składniki. Samo przejście przedsiębiorstwa na własność Skarbu Państwa nie może być jednak wiązane z orzeczeniem Przewodniczącego Komitetu Drobnej Wytwórczości z 23 września 1963 r. Nastąpiło ono bowiem z mocy prawa i tylko dlatego, że zarządzenie Ministra Skupu z 25 marca 1955 r. wydane zostało z rażącym naruszeniem prawa.

Skoro powodowie na mocy ostatecznej decyzji Ministra Gospodarki z 3 lipca 2009 r. uzyskali stwierdzenie nieważności zarządzenia z 25 marca 1955 r., to odszkodowania za szkodę wyrządzoną im przez wydanie tego zarządzenia mogli dochodzić od Skarbu Państwa - zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a. - w terminie trzech lat od stwierdzenia jego nieważności. W określonym przez ustawodawcę terminie powodowie nie podjęli żadnych czynności skutkujących przerwaniem biegu przedawnienia roszczenia, które należy wiązać przyczynowo z wydaniem zarządzenia Ministra Skupu z 25 marca 1955 r., a podniesienie przez pozwanego zarzutu przedawnienia w okolicznościach niniejszej sprawy nie stanowiło nadużycia prawa podmiotowego (art. 5 k.c.). Powodowie wystąpili z powództwem 3 lata po upływie terminu przedawnienia, a więc znacznie uchybili terminowi.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego z 9 maja 2018 r. powodowie zarzucili, że orzeczenie to zostało wydane z naruszeniem prawa materialnego, tj.: - art. 361 § 1 i 2 k.c. w związku z art. 160 § 1, 2 i 6 k.p.a., art. 2 dekretu z 16 grudnia 1918 r. oraz art. 2 i 9 ust. 2 ustawy z 25 lutego 1958 r. przez ich błędne zastosowanie, tj.: a) uznanie, że samodzielną przyczyną szkody, której doznali poprzednicy prawni powodów w postaci odjęcia im prawa własności młyna motorowego było niezgodne z prawem objęcie go w zarząd przymusowy, podczas gdy utrata własności nie jest normalnym następstwem objęcia przedsiębiorstwa w zarząd przymusowy; b) nieuznanie, że decyzja o przejściu na własność Skarbu Państwa przedsiębiorstwa młyńskiego była źródłem szkody, podczas gdy określiła ona składniki przedsiębiorstwa, których własność utracili poprzednicy powodów, umożliwiając ich późniejsze zbycie; - art. 5 k.c. w związku z art. 117 § 2 k.p.c. i art. 160 § 6 k.p.a., przez uznanie, że podniesienie przez pozwanego zarzutu przedawnienia nie stanowiło nadużycia prawa.

Powodowie wniesli o uchylenie zaskarżanego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy przez oddalenie apelacji pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego względnie o uchylenie zaskarżanego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Pozwany wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Powodowie w niniejszej sprawie domagali się naprawienia szkody wyrządzonej ich poprzednikom prawnym, a polegającej na pozbawieniu ich własności młyna motorowego, stanowiącego przedsiębiorstwo zorganizowane na zabudowanej nieruchomości i czynnego w chwili jego przejęcia. Powodowie wskazali na dwa kolejne zdarzenia, które miały doprowadzić do szkody w powyższej postaci, a mianowicie na wydanie przez Ministra Skupu zarządzenia z 25 marca 1955 r. o ustanowieniu przymusowego zarządu państwowego nad młynem motorowym i powierzeniu go Rejonowemu Przedsiębiorstwu M. w K. oraz na wydanie przez Przewodniczącego Komitetu Drobnej Wytwórczości orzeczenia z 23 września 1963 r. o stwierdzeniu przejścia na własność Państwa tego przedsiębiorstwa z dniem 8 marca 1958 r., na podstawie art. 2 i 9 ust. 2 ustawy z 25 lutego 1958 r. Powodowie uzyskali decyzje administracyjne stwierdzające nieważność obu wymienionych wyżej orzeczeń administracyjnych. Zgłoszone przez powodów roszczenie odszkodowawcze miało podstawę w art. 160 § 1 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. Ze względu na znaczne odstępstwo czasowe pomiędzy wydaniem decyzji stwierdzającej nieważność zarządzenia z 25 marca 1955 r. (3 lipca 2009 r.) i orzeczenia z 23 września 1963 r. (28 czerwca 2013 r.), w kontekście ustalonego w art. 160 § 6 k.p.a. sposobu liczenia terminu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego przewidzianego przez art. 160 § 1 k.p.a., szczególnego znaczenia w sprawie nabrało zidentyfikowanie zdarzenia, z którym przyczynowo może być powiązana szkoda powodów postaci ujętej w pozwie.

Podstawą do wydania zarządzenia z 25 marca 1955 r. był dekret z 16 grudnia 1918 r. Dekret ten - wydany po pierwszej wojnie światowej, w warunkach, gdy zachodziła potrzeba podtrzymania działalności nie tylko przemysłu, ale i wszelkich innych instytucji zabezpieczających rozmaite potrzeby społeczne, a zmieniony rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 25 maja 1927 r. o zmianie niektórych postanowień dekretu z 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego (Dz. U. Nr 49, poz. 437) - nie miał celu nacjonalizacyjnego. Wyraźnie wskazuje na to określony w art. 1 zakres i przesłanki jego zastosowania. W świetle tego przepisu, spośród przedsiębiorstw, zarządem państwowym mogły być objęte w szczególności

instytucje kredytowe, bankowe, ubezpieczeniowe, kolejowe oraz instytucje naukowe, oświatowe, kulturalne, opieki społecznej i dobroczynne, fundacje, tudzież ich mienie ruchome i nieruchome, znajdujące się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej i należące: a) do osób prawnych, które zaprzestały swej działalności w Polsce; b) do osób prawnych zagranicznych, które w państwie ojczystym przestały prawnie istnieć, albo zmieniły podstawy prawne swego istnienia, albo utraciły możliwość prowadzenia statutowo przewidzianej działalności, 3) przedsiębiorstwa przemysłowe, których utrzymanie w ruchu lub puszczenie w ruch, oraz posiadłości ziemskie, których zabezpieczenie lub zagospodarowanie leży w interesie państwa, 4) zakłady i urządzenia użyteczności publicznej (jak np. elektrownie, gazownie, wodociągi, tramwaje).

Zarząd państwowy ustanawiany nad przedsiębiorstwem na podstawie art. 1 dekretu z 16 grudnia 1918 r. nie prowadził do odjęcia dotychczas uprawnionemu prawa własności. Jego wprowadzenie upoważniało zarządcę wyłącznie do przejęcia władania nad przedsiębiorstwem i do prowadzenia jego bieżących spraw w interesie społecznym, gdy wymagał on podtrzymania działalności przedsiębiorstwa. Jedynym obowiązkiem właściciela wiążącym się z ustanowieniem zarządu nad jego przedsiębiorstwem było dostarczenie zarządcy na jego pisemne żądanie wszelkich danych koniecznych do podtrzymania działania przedsiębiorstwa (art. 5 dekretu z 16 grudnia 1918 r.). Ustanowienie zarządu pozbawiało właściciela możliwości podjęcia nie tylko decyzji o zlikwidowaniu przedsiębiorstwa, ale też wpływu na jego bieżącą działalność oraz możliwości bezpośredniego pobierania dochodów z przedsiębiorstwa (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z 8 czerwca 1954 r., I CR 476/54, OSNCK 1955, nr 2, poz. 32). Obowiązkiem zarządcy było składanie dochodu z zarządzanego majątku na rachunek specjalny danego majątku do kas państwowych lub wskazanych przez rząd (art. 10 dekretu z 16 grudnia 1918 r.). Zarządzanie przedsiębiorstwem generowało, poza wpływami, także wydatki, które obciążały majątek objęty w zarząd (art. 8 dekretu z 16 grudnia 1918 r.). Ustanowienie zarządu było jednak rozstrzygnięciem przejściowym o sprawach przedsiębiorstwa, gdyż zarząd państwowy miał być uchylony, gdy odpadnie powód, dla którego został ustanowiony (art. 2 zdanie trzecie dekretu z 16 grudnia

1918 r.), a kompetencje zarządcy w odniesieniu do przedsiębiorstwa poddanego jego zarządowi nie wykraczały poza „upoważnienie do wykonywania czynności prawnych dotyczących tego zarządu” (art. 6 dekretu z 16 grudnia 1918 r.).

Po drugiej wojnie światowej i zmianie ustroju społeczno-gospodarczego, która się wówczas dokonała, przepisy dekretu z 16 grudnia 1918 r. zaczęły być wykorzystywane niezgodnie z pierwotnym celem ich uchwalenia, a mianowicie jako - jak stwierdził Sąd Najwyższy w orzeczeniach z 1 marca 1952 r., ŁC 1158/51 i z 19 czerwca 1953 r., II C 1832/52, PiP 1953, nr 11, s. 731 - przygotowanie do nacjonalizacji rozmaitych obszarów gospodarki. Także jednak wówczas ustanowienia zarządu nie traktowano jako aktu nacjonalizacyjnego, prowadzącego do odjęcia własności przedsiębiorstwa. Ustanowiony zarząd oddziaływał natomiast na rodzaj regulacji prawnej, w świetle której miały być oceniane stosunki prawne dotyczące przedsiębiorstwa (np. wyłączenie zastosowania przepisów kodeksu handlowego na korzyść regulacji poświęconej przedsiębiorstwom uspołecznionym), ale też na rodzaje zobowiązań przedsiębiorstwa, które mogły być zaspokajane z jego majątku, w tym z bieżących dochodów, jakie przynosiło (zob. orzeczenia Sądu Najwyższego z 1 marca 1952 r., ŁC 1158/51 i z 19 czerwca 1953 r., II C 1832/52).

O tym, że w stosunku do przedsiębiorstwa należącego do poprzedników prawnych powodów przepisy dekretu z 16 grudnia 1918 r. zostały zastosowane bezpodstawnie, kompetentny organ administracji orzekł w decyzji z 3 lipca 2009 r. W świetle scharakteryzowanych wyżej skutków ustanowienia zarządu nad przedsiębiorstwem na podstawie dekretu z 16 grudnia 1918 r., trzeba uznać, że zastosowanie przepisów tego dekretu w stosunku do przedsiębiorstwa, które nie miało cech określonych w art. 1 dekretu z 16 grudnia 1918 r. mogło w majątku jego właściciela wywołać szkodę polegającą co najwyżej na pozbawieniu go możliwości osiągania dochodów z przedsiębiorstwa i wpływania na jego bieżącą działalność, w tym także przez podejmowanie decyzji co do tego, jaki ma być kierunek rozwoju przedsiębiorstwa oraz jakie jego zobowiązania, i w jakiej kolejności powinny być zaspokajane z wpływów, które przynosi. Tego rodzaju roszczeń dotyczył art. 10 ustawy z 25 lutego 1958 r. Roszczenie powodów nie dotyczy jednak szkody w tej postaci, lecz utraty substancji przedsiębiorstwa.

Dekret z 16 grudnia 1918 r. został uchylony z dniem 8 marca 1958 r., wraz z wejściem w życie ustawy z 25 lutego 1958 r. Artykuł 2 tej ustawy stanowił, że przedsiębiorstwa pozostające w dniu jej wejścia w życie pod zarządem państwowym ustanowionym na podstawie dekretu z 16 grudnia 1918 r. przechodzą z mocy prawa na własność Państwa, chyba że nastąpi ich zwrot w trybie określonym w tej ustawie. Ustawa z 25 lutego 1958 r. przewidywała wyjątki od ustalonej w art. 2 zasady, a dotyczyły one zarówno przedsiębiorstw nieczynnych w dniu jej wejścia w życie, jak i takich, które zostaną wyłączone spod jej działania ze względu na brak celowości gospodarczej do ich przejęcia. Wyłączenie przedsiębiorstwa spod działania dekretu wymagało jednak wydania stosownej decyzji administracyjnej, na podstawie wniosku złożonego w określonym w nim terminie zawitym.

O nacjonalizacyjnym charakterze ustawy z 25 lutego 1958 r. świadczy nie tylko tryb przejęcia na własność Państwa tych składników majątku osób prywatnych, do których miała ona zastosowanie, ale przede wszystkim założenie przyjęte w art. 9 i 10 tej ustawy, że przejście to następuje bez odszkodowania (z zastrzeżeniem wynikającym z art. 18), w stanie wolnym od obciążeń i zobowiązań powstałych przed objęciem przedsiębiorstwa w zarząd z wyjątkiem służebności gruntowych oraz zobowiązań mających swoje źródło w stosunku pracy lub odpowiedzialności za czyny niedozwolone, a byłym właścicielom przedsiębiorstw nie przysługuje także roszczenie o odszkodowanie za korzystanie, zużycie lub zniszczenie tych obiektów przez państwowe jednostki organizacyjne lub inne jednostki sprawujące zarząd przymusowy nad przedsiębiorstwem.

O zastosowaniu ustawy z 25 lutego 1958 r. w odniesieniu do poszczególnych przedsiębiorstw rozstrzygał organ administracji publicznej wskazany w ustawie. W wyroku z 28 października 1965 r., I CR 283/65 (nie publ.), Sąd Najwyższy uznał, że przejęcie nieruchomości na własność Państwa na mocy ustawy z 25 lutego 1958 r. nie może być kwestionowane w postępowaniu sądowym prowadzonym przed sądem powszechnym w sprawie cywilnej. Decyzje administracyjne orzekające o zastosowaniu ustawy z 25 lutego 1958 r. w odniesieniu do poszczególnych przedsiębiorstw mogły być zatem kwestionowane wyłącznie na drodze administracyjnej. Od 1 września 1980 r. legalność tych decyzji,

jak i innych wydanych w innych sprawach może być jednak przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej, niezależnie od dopuszczalności weryfikowania tych aktów w nadzwyczajnych postępowaniach kontrolnych prowadzonych na drodze administracyjnej. O tym, że istnienie przesłanek zastosowania przepisów ustawy z 25 lutego 1958 r. do mienia o pewnym statusie i przeznaczeniu, w kontekście wcześniejszego zasadnego lub bezzasadnego objęcia go zarządem państwowym na podstawie dekretu z 16 grudnia 1918 r., może być oceniane w postępowaniach przed organami państwa, w których byli właściciele dochodzą roszczeń w związku z zarzucaną władzy bezprawnością działań podejmowanych na podstawie przepisów wydawanych po drugiej wojnie światowej, Sąd Najwyższy wypowiedział się w mającej moc zasady prawnej uchwale składu siedmiu sędziów z 8 grudnia 1987 r, III CZP 47/87 (OSNC 1988, nr 7-8, poz. 91).

Wystąpienie skutku przewidzianego w art. 2, art. 9 ust. 1 i art. 10 ustawy z 25 lutego 1958 r. wymagało stwierdzenia indywidualnym aktem administracyjnym, a kompetencje do jego wydania ustawodawca ustalił w art. 9 ust. 2 ustawy z 25 lutego 1958 r. Skoro orzekanie o przejściu na własność Państwa przedsiębiorstw podlegających zarządowi państwowemu na podstawie dekretu z 16 grudnia 1918 r. należało do drogi administracyjnej, to i weryfikowanie prawidłowości zastosowania w stosunku do poszczególnych przedsiębiorstw najpierw dekretu z 16 grudnia 1918 r., a następnie ustawy z 25 lutego 1958 r., musiało odbywać się na drodze administracyjnej (postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji) i pod kontrolą sądowoadministracyjną. Uchwała z 8 grudnia 1987 r, III CZP 47/87 kształtowała zatem przede wszystkim praktykę organów administracji orzekających w sprawach o stwierdzenie nieważności decyzji wydawanych na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 25 lutego 1958 r. oraz kontrolujących legalność ich orzecznictwa sądów administracyjnych.

Powodowie uzyskali decyzję stwierdzającą nieważność wydanego w stosunku do przedsiębiorstwa ich poprzedników prawnych orzeczenia z 28 czerwca 2013 r. Decyzja z 28 czerwca 2013 r., stwierdzająca nieważność orzeczenia z 23 września 1963 r., oznacza, że ustawa z 25 lutego 1958 r. nie miała zastosowania do przedsiębiorstwa należącego do poprzedników prawnych

powodów i na jej podstawie nie mogło dojść do przejęcia tego przedsiębiorstwa na własność Państwa. Potwierdzała zatem jej bezprawny charakter.

Decyzja wydana na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 25 lutego 1958 r. stwierdzała wprawdzie jedynie, że zaszły okoliczności przewidziane przez art. 2 tej ustawy i w tym sensie można ją uznać za akt deklaratoryjny, ale skoro ustawodawca uznał, iż taka decyzja legitymuje Państwo do ujawnienia jego prawa do przedsiębiorstwa ze skutkiem zarówno wobec byłego właściciela, jak i *erga omnes*, to rację ma Sąd Okręgowy, że bez jej wydania Skarb Państw nie mógłby powoływać się na swoje prawa do przedsiębiorstwa wobec uczestników obrotu prawnego i skutecznie nimi rozporządzać (zob. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 29 lipca 1993 r., III CZP 64/93, OSNCP 1993, nr 12, poz. 209, uchwałę Sądu Najwyższego z 30 grudnia 1992 r., III CZP 157/92, OSNCP 1993, nr 5, poz. 84, postanowienie Sądu Najwyższego z 18 marca 2015 r., I CSK 155/14, nie publ., dotyczące analogicznych problemów na gruncie ustawy z 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.). Wbrew stanowisku Sądu Apelacyjnego, podział na decyzje konstytutywne i deklaratywne nie ma charakteru normatywnego, a wyłącznie doktrynalny. Zasadność odwoływania się do kryteriów tego podziału bywa zresztą kwestionowana, gdyż jeżeli ustawodawca przewidzi konieczność wydania w pewnych stosunkach prawnych aktu administracyjnego, choćby po to, by potwierdzić, że wystąpiły przewidziane ustawą skutki określonej sytuacji faktycznej, to akt ten nie może być zastąpiony przez jakiegokolwiek inne zdarzenie; w tym wyraża się konstytutywny pierwiastek każdego aktu administracyjnego, nawet takiego, który ma mieć dominujące cechy deklaratywne.

Przekazanie na drogę administracyjną orzekania o wystąpieniu skutku w postaci przejścia na rzecz Państwa własności przedsiębiorstwa poddanego na mocy dekretu z 16 grudnia 1918 r. zarządowi państwowemu miało jeszcze i tę konsekwencję, że bez wzruszenia na drodze administracyjnej decyzji stwierdzającej jego wystąpienie byli właściciele nie mogli wykazywać w postępowaniu przed sądem powszechnym, np. w sprawie o wydanie przedsiębiorstwa, że jego stan faktyczny i prawny jest inny niż stwierdzony decyzją.

Drogę do dochodzenia roszczeń dotyczących przedsiębiorstwa otwierało im dopiero wzruszenie dotyczących go orzeczeń administracyjnych. Stwierdzenie nieważności decyzji z 23 września 1963 r. z uwagi na jej wydanie z rażącym naruszeniem prawa oznaczało dla powodów otwarcie możliwości dochodzenia odszkodowania przewidzianego przez art. 160 § 1 k.p.a. za szkodę spowodowaną tą decyzją. Skoro organ administracji bezpodstawnie orzekł w niej o przejściu na własność Państwa przedsiębiorstwa należącego do poprzedników prawnych powodów, to ich szkoda w postaci utracenia prawa do przedsiębiorstwa przyczynowo łączy się z tą właśnie decyzją, nie zaś z decyzją o ustanowieniu zarządu przymusowego nad przedsiębiorstwem.

Z chwilą ustanowienia zarządu państwowego nad ich przedsiębiorstwem poprzednicy prawni powodów zostali pozbawieni wyłącznie dochodów z przedsiębiorstwa i możliwości korzystania ze składników mienia wchodzących w jego skład, ale tytuł prawny do nich utracili dopiero w momencie stwierdzenia - jak się okazało - z rażącym naruszeniem prawa, że własność tego przedsiębiorstwa przechodzi na rzecz Skarbu Państwa, co nastąpiło w decyzji z 23 września 1963 r.

Wadliwe zidentyfikowanie źródła powiązanej przyczynowo z tą postacią szkody, do naprawienia której powodowie zmierzali zgłaszając żądanie w niniejszej sprawie, ma znaczenie przede wszystkim dla oceny skuteczności zarzutu przedawnienia podniesionego przez pozwanego. Zarzut ten musi być przez Sąd Apelacyjny rozważony ponownie, przy przyjęciu jednak, że termin do dochodzenia roszczenia przewidzianego w art. 160 § 1 k.p.a. rozpoczął w stosunku do powodów bieg w chwili, gdy stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji z 23 września 1963 r., nie zaś w chwili, gdy stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji z 25 marca 1955 r. Przy tym założeniu Sąd Apelacyjny musi też rozważyć pozostałe zarzuty apelacji pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego wydanego w sprawie.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 i art. 108 § 2 w związku z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c., orzeczono jak w sentencji.

jw

