



Sygn. akt I CSK 724/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 października 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Grzegorzczak (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Anna Owczarek

SSN Władysław Pawlak

w sprawie z powództwa M. i K., B. T., P. M. i P. M.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 23 października 2020 r.,
skargi kasacyjnej powódek
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. akt V ACa (...),

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. odstępuje od obciążenia skarżących kosztami postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 30 listopada 2015 r. Sąd pierwszej instancji - Sąd Okręgowy w W. zasądził w połączonych sprawach od Skarbu Państwa - Wojewody

(...) na rzecz W. M. kwotę 263 696,22 zł oraz na rzecz M. R. (obecnie K.), B. T., P. M. i P. M. kwoty po 40 286,92 zł, w każdym przypadku z ustawowymi odsetkami i oddalił powództwo w pozostałej części.

Sąd ustalił, że nieruchomości położona w W. przy ul. C. (obecnie B.) 6, stanowiła współwłasność T. P. w 47%, Janiny Ruszczyńskiej w 24%, Z. M. w 18% i L. M. w 11%. Na skutek wejścia w życie 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”), nieruchomości gruntowa stała się własnością Miasta W. Wniosek właścicieli o ustanowienie własności czasowej został załatwiony odmownie, w związku z czym w dniu 19 września 1968 r. stwierdzono przejście własności budynku na rzecz Skarbu Państwa. Po rozpoznaniu odwołania w dniu 2 grudnia 1968 r. decyzja ta została utrzymana w mocy.

W latach 1975-1991 zapadły decyzje o sprzedaży najemcom lokali w budynku. Decyzje te stanowiły podstawę zawarcia umów sprzedaży.

W dniu 6 sierpnia 1999 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził nieważność orzeczenia z dnia 2 grudnia 1968 r. Po ponownym rozpoznaniu odwołania od decyzji z dnia 19 września 1968 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. w dniu 26 stycznia 2000 r. uchyliło tę decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania. W dniu 6 lutego 2006 r. Prezydent W. częściowo uwzględnił wniosek dawnych właścicieli; użytkowania wieczystego nie ustanowiono natomiast w części obejmującej udział w nieruchomości związany z własnością wyodrębnionych prawnie lokali.

W dniu 14 lipca 2010 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło, że decyzje dotyczące sprzedaży w budynku lokali numer 11, 12 i 14 zostały wydane z naruszeniem prawa oraz że stwierdzenie nieważności tych decyzji jest niemożliwe ze względu na nieodwracalne skutki prawne. Powódka Monika Sumińska wniosła o wznowienie tych postępowań, w związku z czym w dniu 19 października 2011 r. wydano postanowienia o ich wznowieniu. W dniu 28 marca 2012 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze orzekło o odmowie uchylenia decyzji stwierdzających naruszenie prawa.

W dniu 29 lutego 2012 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło wydanie z naruszeniem prawa decyzji o sprzedaży lokali nr 2, 7, 9 i 10.

W dniu 8 lipca 2013 r. P. M., B. T. i P. M. złożyły dwa wnioski o zawezwanie Skarbu Państwa - Wojewody (...) do próby ugodowej dotyczące szkód związanych ze sprzedażą lokali nr 2, 7, 9, 10, 11 i 12 oraz 14. Do zawarcia ugód nie doszło.

Sąd Okręgowy przyjął, że powództwo zasługiwało na częściowe uwzględnienie. W ocenie Sądu, żądania powodów opierały się o fakt wydania decyzji o sprzedaży lokali w budynku należącym do ich poprzedników prawnych. W postępowaniu administracyjnym stwierdzono, że decyzje te zostały wydane z naruszeniem prawa. Roszczenie dotyczyło więc naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie wadliwej decyzji administracyjnej.

Sąd Okręgowy uznał, że legitymacja czynna powodów nie budziła wątpliwości. Powodowie są spadkobiercami osób, które były właścicielami nieruchomości przed wejściem w życie dekretu, a następnie pozostały właścicielami budynku. Przebieg i zakres dziedziczenia praw po pierwotnych właścicielach został wykazany. Spełniona została także przesłanka w postaci wydania decyzji nadzorczej, którą stwierdzono naruszenie prawa przy wydaniu decyzji szkodzących. Były to decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 14 lipca 2010 r. i z dnia 29 lutego 2012 r., które w sposób wiążący stwierdzały bezprawność decyzji o sprzedaży lokali.

Szkoda powodów polegała na utracie prawa własności budynku w zakresie sprzedanej części. Szkoda ta ma charakter nieodwracalny, gdyż sprzedane lokale znajdują się w rękach osób trzecich, które nabyły je w zaufaniu do treści ksiąg wieczystych. Rozmiar szkody wyznaczała wartość praw utraconych przez powodów, względnie ich poprzedników prawnych, a więc wartość lokali sprzedanych osobom trzecim uwzględniająca prawa związane – udział w nieruchomości wspólnej, w tym w prawie użytkowania wieczystego gruntu, przy czym należało wziąć pod uwagę, że lokale były obciążone prawem najmu w ramach publicznej gospodarki lokalami.

Rozważając kwestię związku przyczynowego, Sąd Okręgowy odwołał się do przeważającego orzecznictwa Sądu Najwyższego, przyjmując, że w przypadku sprzedaży lokali na podstawie decyzji administracyjnych szkoda pozostaje

w związku przyczynowym z tymi decyzjami, a nie tylko z decyzją o odmowie uwzględnienia wniosku dekretowego. U podstaw takiego stanowiska leży pogląd o możliwości konstruowania związku przyczynowego o charakterze wielocłonowym. Decyzje te są przyczyną szkody w postaci utraty własności części budynku i możliwości uzyskania odpowiedniej części prawa do nieruchomości wspólnej. Stwierdzenie nieważności decyzji dekretowej wywiera skutek wsteczny, co oznacza, że Skarb Państwa zbył lokale, które nie należały do niego.

Sąd Okręgowy nie podzielił podniesionego przez pozwanego zarzutu przedawnienia. Wskazał, że decyzje nadzorcze dotyczące decyzji sprzedażowych zapadły w dniu 14 lipca 2010 r. i w dniu 29 lutego 2012 r., przy czym miarodajna jest w tej mierze nie tyle nie data decyzji nadzorczej, lecz upływu terminu do złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy zakończonej taką decyzją. Powodowie wytoczyli powództwa przed upływem terminu przedawnienia, przy czym uwzględnienia wymagało, że powódki P. M., B. T. i P. M. wystąpiły w dniu 8 lipca 2013 r. z wnioskami o zawezwanie do próby ugodowej, przerywając 3 letni termin przedawnienia.

W konsekwencji, kierując się wartością lokali ustaloną na podstawie opinii biegłych, Sąd Okręgowy uwzględnił powództwo w zakresie określonym w sentencji wyroku.

Na skutek apelacji powódek i pozwanego, wyrokiem z dnia 20 czerwca 2018 r. Sąd Apelacyjny w (...) zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddalił powództwo i oddalił apelację powódek.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że o wyniku sprawy zadecydowało przede wszystkim uwzględnienie zarzutu naruszenia art. 361 § 1 k.c. Dochodzone roszczenia opierały się o fakt wydania decyzji o sprzedaży lokali w budynku należącym do poprzedników prawnych powodów. Taka podstawa roszczenia została wyraźnie sformułowana w uzasadnieniu wszystkich pozwów. O ile jednak chodziłoby w tej sprawie o szkodę wywołaną ostateczną decyzją z dnia 2 grudnia 1968 r., to 3 letni termin przedawnienia określony w art. 160 § 6 k.p.a. upłynął w przypadku każdego z powodów ponad 10 lat przed wniesieniem pozwu i przed złożeniem przez powódki wniosków o zawezwanie do próby ugodowej.

W przypadku tak znacznego uchybienia terminu nie można czynić pozwanemu korzystającemu z możliwości uchylenia się od zaspokojenia roszczeń (art. 117 § 2 k.c.), zarzutu nadużycia prawa (art. 5 k.c.).

Sąd Apelacyjny uznał, że pogląd Sądu Okręgowego, oparty na koncepcji wieloczołowego związku przyczynowego, okazał się nietrafny w świetle uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17, OSNC 2018, nr 7-8, poz. 65, w której zrównano sytuację stwierdzenia wydania z naruszeniem prawa decyzji odmawiającej byłemu właścicielowi przyznania prawa do gruntu z przypadkami, w których doszło do stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej. Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w tej uchwale, zwracając uwagę w szczególności na tę część jej uzasadnienia, w której wskazano na szkodzący skutek decyzji odmawiającej przyznania prawa własności czasowej, jako powodującej utratę przez dotychczasowych właścicieli własności budynku i lokali znajdujących się w tym budynku (art. 8 dekretu). Późniejsze decyzje administracyjne, które zezwalały na sprzedaż lokali, nie zmieniały stanu prawnego polegającego na tym, że lokale te nie były już własnością osób ubiegających się o nie (ich poprzedników prawnych). Skutkiem tych decyzji nie było zatem wyrządzenie szkody, lecz jedynie utrata możliwość jej naprawienia przez zwrot w naturze.

Skoro zatem to nie decyzje, z których powodowie wywodzili skutki prawne w procesie (dotyczące sprzedaży lokali), były źródłem szkody, lecz bezprawna decyzja administracyjna odmawiająca przyznania prawa własności czasowej z dnia 19 września 1968 r., utrzymana w mocy decyzją z dnia 2 grudnia 1968 r., która spowodowała utratę budynku, w którym znajdują się lokale mieszkalne, powództwo podlegało oddaleniu.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżyły powódki M. K., P. M., B. T. oraz P. M. w części oddalającej powództwo i apelacje, zarzucając naruszenie art. 361 k.c. w związku z art. 363 § 1 k.c., art. 160 k.p.a., art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 162, poz. 1692) i art. 5 k.c. oraz art. 21, 32, 64 i 77 Konstytucji RP; art. 5 k.c.; art. 328 k.p.c. w związku z art. 391 § 1, art. 378 § 1, art. 387 § 2¹, art. 385 i art. 390 § 2 k.p.c. a

contrario oraz art. 390 § 2 *a contrario* k.p.c. Na tej podstawie skarżące wniosły o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego i orzeczenie co do istoty sprawy przez uwzględnienie powództwa w całości, ewentualnie zaś o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odnosząc się do zarzutów naruszenia prawa procesowego, należało zważyć, że uchybienie art. 328 § 2 (w dawnym brzmieniu) w związku z art. 391 § 1 k.p.c. może stanowić skuteczny zarzut skargi kasacyjnej tylko wtedy, gdy sposób skonstruowania uzasadnienia wyroku sądu drugiej instancji uniemożliwia przeprowadzenie efektywnej kontroli kasacyjnej w zakresie przytoczonych w skardze zarzutów (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2018 r., I CSK 608/17, niepubl. i powołane tam dalsze orzecznictwo). W sprawie, w której wniesiono skargę kasacyjną, sytuacja taka nie miała miejsca - motywy zaskarżonego wyroku, odwołujące się do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17, pozwalały bowiem w pełni zrekonstruować tok rozumowania Sądu Apelacyjnego.

Nie doszło również do naruszenia art. 378 § 1 k.p.c. przez zaniechanie rozważenia zarzutów apelacji powódek dotyczących wielkości szkody i sposobu ustalenia początkowego terminu naliczania odsetek, zważywszy, że wynikający z tego przepisu nakaz odniesienia się do zarzutów apelacji (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2018 r., I CSK 608/17) należy interpretować z uwzględnieniem charakteru i przedmiotu zarzutów apelanta, a także występujących między nimi logicznych zależności, zwłaszcza, jeżeli apelacje złożyły obie strony. Jeżeli zatem oddalenie apelacji powódek miało przyczynę w uwzględnieniu dalej idących zarzutów pozwanego opartych na braku związku przyczynowego między zdarzeniem szkodzącym a szkodą, to nierozważenie w motywach wyroku argumentacji powódek dotyczącej wielkości szkody i odsetek nie uchybiało art. 378 § 1 k.p.c. Podejście to należy uznać za wyraz prawidłowego skoncentrowania argumentacji na kwestiach, które zaważyły o wyniku postępowania; pozwoliło ono ponadto uniknąć wrażenia niespójności, które mogłoby powstać w sytuacji, w której sąd - negując żądanie co do zasady - czyniłby

szczegółowe rozważania dotyczące wysokości szkody i wymagalności roszczenia o jej naprawienie (por. też art. 327¹ § 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c.).

Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie wynikało zarazem, by Sąd Apelacyjny uznał się za związany uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17, mimo że zgodnie z art. 390 § 2 k.p.c. wiąże ona *ratione imperii* tylko w konkretnej sprawie. Wynik postępowania stanowił natomiast wyraz aprobaty Sądu Apelacyjnego dla prawnych argumentów uwzględnionych przez Sąd Najwyższy przy podejmowaniu tej uchwały. Trafnie przy tym Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę na art. 1 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (jedn. tekst: Dz. U. z 2019 r., poz. 825 ze zm.), w którym uchwały Sądu Najwyższego uznano *explicite* za wyraz powierzonej temu Sądowi funkcji zapewniania jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych. Choć uchwały te nie oddziałują w płaszczyźnie prawnej na wynik postępowania w innych sprawach, ich znaczenie musi być odczytywane z uwzględnieniem tego przepisu.

Zarzuty naruszenia prawa procesowego należało zatem uznać za nieuzasadnione.

Zarzuty naruszenia prawa materialnego zostały skoncentrowane przede wszystkim na naruszeniu art. 361 k.c., polegającym na błędnym w ocenie skarżących założeniu, że jedynym źródłem szkody w okolicznościach sprawy była decyzja odmawiająca przyznania prawa własności czasowej (decyzja dekretowa), nie zaś decyzje dotyczące sprzedaży lokali w budynku (decyzje lokalowe). Zdaniem skarżących, doprowadziło to do przyjęcia niekorzystnego dla nich terminu przedawnienia, z pominięciem zasad słuszności wyrażonych w art. 5 k.c.

Zagadnienie, którego dotyczył ujęty w ten sposób zarzut, było przedmiotem niejednolitego orzecznictwa Sądu Najwyższego. Spowodowało to konieczność jego ujednolicenia, do czego doszło powoływaną już uchwałą powiększonego składu Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17.

W uchwale tej, dostrzegając wahania dotychczasowej judykatury, Sąd Najwyższy przyjął, że 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, źródłem szkody poniesionej przez byłego właściciela (jego następców prawnych) nie jest decyzja wydana z naruszeniem prawa, zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości. W ocenie powiększonego składu Sądu Najwyższego, decyzja odmawiająca przyznania prawa własności czasowej do gruntu powodowała utratę własności budynku i znajdujących się w nim lokali. Późniejsze decyzje administracyjne, zezwalające na sprzedaż lokali, nie zmieniały tego stanu rzeczy, a ich skutkiem nie było wyrządzenie szkody, lecz jedynie ograniczenie możliwości jej naprawienia do odszkodowania pieniężnego. Wprawdzie, jak dostrzegł Sąd Najwyższy, stwierdzenie nieważności decyzji dekretowej unicestwia ją ze skutkiem *ex tunc*, jednak nieważność decyzji dekretowej jest najczęściej wynikiem wad formalnych, co nie powinno tak znacząco wpływać na konsekwencje w zakresie odpowiedzialności cywilnej.

Rozważając skutki tego stanu rzeczy dla biegu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody, Sąd Najwyższy wywiódł, że byli właściciele (ich następcy prawni) mogli uzyskać wiedzę o wyzbyciu się przez Skarb Państwa lokali mieszkalnych w budynku posadowionym na nieruchomości objętej działaniem dekretu już z chwilą stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej, co stwarzało możliwość dochodzenia restytucji tylko w postaci odszkodowania. W tym kontekście, wiązanie początku biegu przedawnienia ze stwierdzeniem wadliwości decyzji lokalowej oznaczałoby przypisanie tej decyzji charakteru, którego ona nie miała. Stwierdzenie nieważności decyzji dekretowej i wszczęcie postępowania nadzorczego dotyczącego decyzji lokalowej dzieli ponadto długi odstęp czasu, który jest obiektywnie nieracjonalny. Obliczanie terminu przedawnienia poczynawszy od wydania decyzji nadzorczej w odniesieniu do decyzji lokalowej nie byłoby zatem uzasadnione.

Pogląd ten, z pewnymi zastrzeżeniami, został podtrzymany w późniejszym orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 2018 r., I CSK 443/17, niepubl. i I CSK 447/17, niepubl., z dnia 24 maja 2019 r., I CSK 238/18, niepubl. i z dnia 4 października 2019 r., I CSK 189/18, niepubl.), a Sąd Najwyższy w niniejszym składzie nie znalazł podstaw do jego zakwestionowania. Podstawy takie nie wynikały również z uzasadnienia skargi

kasacyjnej, w której w zasadzie nie podważano jurydycznych racji powołanych w uchwale powiększonego składu Sądu Najwyższego, koncentrując się na tym, że zapatrywanie wyrażone we wcześniejszej uchwale Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14, OSNC 2015, nr 5, poz. 60, i w orzeczeniach kontynuujących kierunek rozumowania przyjęty w tej uchwale, było bliższe „poszanowaniu praw uprawnionych”.

W nawiązaniu do argumentacji zawartej w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 2018 r., I CSK 443/17, należało dodatkowo zauważyć, że odmienne traktowanie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym sytuacji, w których zbycie lokali w budynku na nieruchomości objętej działaniem dekretu następowało na podstawie decyzji administracyjnej i umowy oraz na podstawie samej umowy (por. uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 1996 r., OPS 7/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 49 i z dnia 20 marca 2000 r., OPS 14/99, ONSA 2000, nr 3, poz. 9 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 czerwca 2017 r., I OSK 2165/15, niepubl.), może skłaniać do ograniczenia w płaszczyźnie prawa cywilnego wstecznych skutków stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej. W przeciwnym razie rzeczywista długość terminu przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej byłym właścicielom (ich następcom prawnym) mogłaby zależeć od przypadkowego kryterium związanego z tym, czy lokal został zbyty na podstawie samej umowy, czy też na podstawie umowy poprzedzonej wydaniem decyzji lokalowej, co pozwalałoby na swoiste „odnowienie” biegu przedawnienia.

Ponadto, również przy pełnej akceptacji utrwalonego stanowiska o wstecznym skutku stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, w rozważanych przypadkach główną przyczynę szkody w łańcuchu kauzalnym stanowiła każdorazowo wadliwość odmownej decyzji dekretowej, nie zaś późniejszych decyzji lokalowych. Racje funkcjonalne mogą tym samym uzasadniać wyłączenie możliwości wiązania uszczerbku w postaci utraty prawa do części nieruchomości budynkowej i możliwości nabycia prawa do odpowiedniej części gruntu z wydaniem wadliwych - wtórnych wobec decyzji dekretowej - decyzji lokalowych, skoro miałyby to w istocie służyć jedynie odnowieniu biegu przedawnienia.

Nie można również pomijać, że powiązanie początku biegu przedawnienia w art. 160 § 6 k.p.a. z dniem, w którym decyzja nadzorcza stała się ostateczna, stanowi rozwiązanie uprzywilejowujące poszkodowanych w zestawieniu z regułami ogólnego reżimu deliktowego. Jest tak tym bardziej, jeżeli wziąć pod uwagę, że stwierdzenie nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa jest czasowo nieograniczone, a o momencie zainicjowania administracyjnego postępowania nadzorczego decyduje poszkodowany. Założenie, że szkoda wynikająca w pierwszym rzędzie z wadliwej decyzji dekretovej może być wiązana także z późniejszą decyzją lokalową prowadzi tym samym do zbyt daleko idącego rozciągnięcia odpowiedzialności Skarbu Państwa w czasie, co akcentowano już we wcześniejszym orzecznictwie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2014 r., I CSK 299/13, niepubl. i z dnia 15 czerwca 2018 r., I CSK 443/17).

Przytoczone racje, niepodważone w skardze kasacyjnej, dodatkowo skłaniają do zaakceptowania stanowiska wyrażonego w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17.

W skardze kasacyjnej nie wyjaśniono, w jaki sposób na wykładnię tę, dotyczącą relacji kauzalnych między wydaniem wadliwej decyzji lokalowej, a szkodą poniesioną przez byłych właścicieli w reżimie art. 160 k.p.a., miałyby wpływać art. 5 k.c. Przepis ten sankcjonuje nadużywanie prawa podmiotowego, ma zatem obronny charakter i nie może *per se* prowadzić do nabycia prawa podmiotowego (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2013 r., III CZP 2/13, OSNC 2014, nr 2, poz. 10 i powołane tam orzecznictwo). Nie może on również współkształtować relacji kauzalnych w rozumieniu art. 361 § 1 k.c., w tym znaczeniu, by miał on wpływać na identyfikację zdarzenia szkodzącego i sposób postrzegania jego normalnych następstw.

Skarżące nie rozwinęły również, w jaki sposób przedstawiona wykładnia prawa miałyby kolidować z powołanymi w *petitum* skargi kasacyjnej przepisami Konstytucji RP. Przypuszczać można, że przytoczenie gwarancji konstytucyjnych w podstawach kasacyjnych zmierzało przede wszystkim do aksjologicznego wzmocnienia zarzutu naruszenia art. 361 § 1 k.c., niemniej jednak zaniechanie szerszego uzasadnienia tego aspektu zarzutów zwalniało Sąd Najwyższy od

bliższych rozważań w tym zakresie. Należało tym samym ograniczyć się do podkreślenia, że aprobowana przez Sąd Najwyższy wykładnia nie neguje prawa poszkodowanych do naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej ani nie zamyka drogi sądowej do jej dochodzenia (art. 77 Konstytucji RP), a jedynie precyzuje zdarzenie, które - w analizowanym układzie stosunków – stanowi źródło szkody. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się natomiast, że mechanizm przedawnienia, jako instrument podstawowy z zakresu gwarancji pewności prawa i bezpieczeństwa stosunków prawnych, jest w pełni dopuszczalny również w odniesieniu do roszczeń odszkodowawczych kierowanych przeciwko władzy publicznej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 września 2006 r., SK 14/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 97).

Zarzuty naruszenia prawa materialnego związane z błędną wykładnią art. 361 k.c. należało tym samym uznać za bezzasadne.

Przepis art. 5 k.c. nie może wprowadzić rzutować na relacje kauzalne, może natomiast mieć wpływ na skuteczność zarzutu przedawnienia. Zarzucając – w oderwaniu od uprzednio analizowanych zarzutów – naruszenie art. 5 k.c., skarżące twierdziły, że Sąd Apelacyjny błędnie nie zastosował tego przepisu, mimo że wobec stopnia skomplikowania tzw. spraw dekretowych, poważnych wątpliwości interpretacyjnych i nadmiernej długości postępowań administracyjnych i sądowych, podniesienie przez pozwanego zarzutu przedawnienia stanowiło niewątpliwie nadużycie prawa podmiotowego. Także w tym kontekście skarżące powołały się na wskazane wcześniej gwarancje konstytucyjne, nie przytaczając bliższej argumentacji.

Warunkiem rozważenia zasadności zastosowania w okolicznościach sprawy art. 5 k.c. jest założenie, że podstawą faktyczną powództwa było *in casu* objęte roszczenie o naprawienie szkody wywodzone z wadliwej decyzji dekretovej. Nie chodzi jednak o to, czy powódki trafnie zidentyfikowały relacje kauzalne między potencjalnymi źródłami szkody (wadliwymi decyzjami administracyjnymi), a doznanym uszczerbkiem, lecz o to, czy wydanie wadliwej decyzji dekretovej było objęte dowiedzionymi twierdzeniami faktycznymi, co implikowało konieczność rozważenia tej decyzji i jej wadliwości przez sąd w kontekście badania zasadności

żądania zgłoszonego w *petitum* (*da mihi factum dabo tibi ius*). W świetle materiału sprawy kwestię tę należało rozstrzygnąć twierdząco, mimo że powoływane fakty i argumentacja prawna powódek była skoncentrowana na decyzjach lokalowych, jako źródle szkody. Ocenę tę pośrednio potwierdzało stanowisko pozwanego, który - mimo wskazania, że strona powodowa wywodziła szkodę z decyzji lokalowych i podniesienia jako zasadniczego zarzutu naruszenia art. 361 § 1 k.c. - bronił się również przez podniesienie zarzutu przedawnienia. Ocenie prawnej Sądów *meriti* podlegało zatem także roszczenie o naprawienie szkody wywodzone z wadliwej decyzji dekretowej.

Sąd Apelacyjny zauważył w tym zakresie skrótowo - co odzwierciedlało skupienie twierdzeń pozwu na skutkach decyzji lokalowych - że skoro 3 letni termin przedawnienia upłynął ponad 10 lat przed wniesieniem pozwu oraz zawezwaniem do próby ugodowej, podniesienia zarzutu przedawnienia nie można uznać za wyraz nadużycia prawa.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego akceptującym stanowisko wyrażone w uchwale z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17, zwrócono uwagę na potrzebę badania zarzutu przedawnienia podnoszonego przez Skarb Państwa w odniesieniu do roszczeń wywodzonych z wadliwości decyzji dekretowej przez pryzmat art. 5 k.c. Podkreślono, że roszczenia odszkodowawcze wynikające z nieprawidłowego stosowania przepisów dekretu mają swoje źródło w bezprawnych działaniach władzy publicznej, które – mimo licznych deklaracji – nie zostały zrekompensowane w drodze ustawy reparywacyjnej. Wskazano na niestabilną linię orzecniczą organów wymiaru sprawiedliwości, wymagającą podejmowania rozstrzygnięć w powiększonych składach Sądu Najwyższego, niekiedy nie w pełni zgodnych w warstwie motywacyjnej. Odnotowano też, że przed podjęciem uchwały z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17, w judykaturze Sądu Najwyższego silnie reprezentowane było stanowisko, według którego w razie stwierdzenia nieważności odmownej decyzji dekretowej źródłem szkody podlegającej naprawieniu na podstawie art. 160 k.p.a. może być także wydana z naruszeniem prawa decyzja zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na nieruchomości objętej działaniem dekretu, co mogło rzutować na czynności podejmowane przez poszkodowanych celem dążenia do uzyskania naprawienia szkody. Za konieczną

uznano tym samym ocenę, czy w tych okolicznościach, mając na względzie sekwencję działań podejmowanych przez poszkodowanych, właściwe jest obciążenie ich konsekwencjami wynikającymi z wytoczenia powództwa o naprawienie szkody po upływie terminu przedawnienia (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 2018 r., I CSK 443/17, niepubl. i I CSK 447/17, niepubl., oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2018 r., I CSK 335/16, niepubl.).

Zgodzić się należało, że sytuacja, w której podstawą przedawnionego roszczenia jest relacja między państwem a jednostką, powstała w następstwie bezprawnego władczego działania organów władzy publicznej, powinna podlegać wnikliwej ocenie z punktu widzenia zgodności zarzutu przedawnienia podnoszonego przez Skarb Państwa z zasadami współżycia społecznego (art. 5 k.c.). Obiektywne okoliczności związane z brakiem pożądanej regulacji ustawowej, wahaniami judykatury, w tym korzystniejszymi dla poszkodowanych poglądami orzecznictwa wyrażanymi przed podjęciem uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17, lub stopniem prawnego skomplikowania procesów zmierzających do naprawienia szkody, wymagającym kilkukrotnej wypowiedzi Sądu Najwyższego w powiększonych składach, nie mogą jednak być uznane za wystarczające do stwierdzenia, że zarzut ten powinien być zakwalifikowany jako nadużycie prawa. Poprzestanie na tego rodzaju abstrakcyjnych kryteriach prowadziłoby bowiem do częściowego zakwestionowania stanowiska wyrażonego w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17, na której tezę, jak sygnalizowano wcześniej, miały istotny wpływ także racje związane z dążeniem do przeciwdziałania nadmiernemu rozciągnięciu w czasie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, do czego otwierało drogę wiązanie uszczerbku po stronie byłych właścicieli z wydaniem wadliwych decyzji o sprzedaży lokali.

Wykładnia prawa, także w postaci uchwał powiększonych składów Sądu Najwyższego, ma rekonstrukcyjny i odtwórczy, nie zaś normotwórczy charakter. Jest tak również wtedy, gdy istotne znaczenie dla jej wyniku uzyskują pozajęzykowe metody interpretacji tekstu prawnego. Wykładnia taka wskazuje w związku z tym, jak należy prawidłowo rozumieć interpretowany przepis

ze skutkiem *ex tunc* (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 czerwca 2005 r., V CK 700/04, niepubl. i wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 września 2018 r., V CSK 441/17, niepubl.).

Prawidłowość ta sprawia, przy dostrzeżeniu, że rozbieżności interpretacyjne mają naturalny charakter dla procesu sądowego stosowania prawa w warunkach niezawisłości sędziowskiej, iż zaufanie do wykładni sądowej, nawet jednolitej, z istoty nie może być zestawiane na równi z zaufaniem do stanu prawnego kreowanego przez ustawodawcę. Nie może ono także stać na przeszkodzie odstąpieniu od interpretacji uznanej za błędną, nawet jeżeli będzie to rzutować na wynik toczących się postępowań sądowych, przy świadomości, że wynik spraw prawomocnie zakończonych nie ulegnie zmianie. Jedynie w zupełnie wyjątkowych sytuacjach Sąd Najwyższy decyduje się na prospektywne ukierunkowanie przyjmowanej wykładni prawa, jeżeli zastosowanie zasady ogólnej prowadziłoby do szczególnie dotkliwej ingerencji w prawem chronione wartości (por. np. uchwałę pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2014 r., BSA I - 4110 - 4/13, OSNC 2014, nr 5, poz. 49 i uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego (zasada prawna) z dnia 5 czerwca 2008 r., III CZP 142/07, OSNC 2008, nr 11, poz. 122). Uwzględnienia wymaga przy tym, że uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17, wbrew sugestiom skargi kasacyjnej, nie stanowiła odejścia od jednolitego przeciwnego poglądu, lecz rozstrzygała wyraźne rozbieżności obecne w judykaturze Sądu Najwyższego, których zainteresowani powinni być świadomi (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12, niepubl., z dnia 19 marca 2014 r., I CSK 299/13, niepubl., i z dnia 30 września 2015 r., I CSK 753/14, niepubl.).

W konsekwencji, należało przyjąć, że skuteczne odwołanie się do zarzutu nadużycia prawa podmiotowego ze strony Skarbu Państwa, w braku innych szczególnych okoliczności, wymaga w rozważanym układzie wykazania konkretnych zachowań władz publicznych w postaci indywidualnych aktów stosowania prawa lub innych czynności adresowanych wobec poszkodowanych, które stanęły na przeszkodzie terminowemu dochodzeniu roszczenia lub - przy rozsądnej ocenie okoliczności – mogły skłaniać do uznania za właściwą takiej sekwencji działań w celu dochodzenia roszczenia, która ostatecznie doprowadziła

do jego przedawnienia. Stanowisko to pozostaje w zgodzie z utrwalonym poglądem, że powody uzasadniające zarzut nadużycia prawa podmiotowego jedynie w bardzo niewielkim stopniu poddają się obiektywizacji, wymagają natomiast każdorazowo badania uwarunkowanego okolicznościami konkretnej sprawy. Dotyczy to zwłaszcza oceny racjonalności działań podejmowanych przez poszkodowanych po wydaniu, na skutek ponownego rozpoznania sprawy, drugiej decyzji dekretowej częściowo odmawiającej ustanowienia prawa użytkowania wieczystego. Należy bowiem zwrócić uwagę, że po uzyskaniu tej decyzji nie było co do zasady przeszkód do wytoczenia powództwa o naprawienie szkody, jeśli zaś do przedawnienia roszczenia odszkodowawczego opartego na wadliwości decyzji dekretowej doprowadziła długotrwałość postępowania administracyjnego w przedmiocie ponownego rozpoznania wniosku dekretowego, odwołanie się do art. 5 k.c., w razie podniesienia przez Skarb Państwa stosownego zarzutu, mogło nastąpić we wszczętym wówczas postępowaniu sądowym (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2016 r., III CZP 14/16, OSNC 2017, nr 1, poz. 1 i wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2016 r., I CSK 1080/14, niepubl., a także wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 26 lutego 2019 r., I ACa 1787/17, niepubl.).

Odnosząc te uwagi do zarzutów skargi, fakt, że powódki wytoczyły powództwo ponad 10 lat po upływie terminu przedawnienia zapoczątkowanego wydaniem ostatecznej decyzji stwierdzającej nieważność decyzji dekretowej nie mógł *per se* przesądzać o nieskuteczności zarzutu nadużycia prawa. Uzasadniając ów zarzut skarżące poprzestały jednak na powołaniu się na ugruntowane - w ich ocenie - odmienne orzecznictwo w okresie poprzedzającym podjęcie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17, fakt, że uchwała ta zapadła w ważkim momencie, bo w toku postępowania apelacyjnego, stopień skomplikowania spraw dekretowych, a także twierdzenie o wadliwym działaniu organu administracji, które uniemożliwiło dochodzenie roszczenia przed upływem przedawnienia. Trzy pierwsze spośród wskazanych okoliczności, jak wynika z wcześniejszych rozważań, nie mogły być uznane za wystarczające do zakwalifikowania podniesienia zarzutu przedawnienia jako nadużycia prawa podmiotowego, twierdzenie zaś o uniemożliwieniu przez działanie organu

administracji dochodzenia roszczenia przed upływem terminu przedawnienia nie zostało w ogóle rozwinięte w motywach podstaw kasacyjnych.

Zważywszy, że ciężar wykazania faktów uzasadniających zastosowanie art. 5 k.c. spoczywa na stronie powołującej się na nadużycie prawa (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2017 r., II CSK 236/16, niepubl. i postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 2018 r., II CSK 203/17, niepubl.), zarzut naruszenia art. 5 k.c. okazał się bezzasadny.

Z tych względów, na podstawie art. 398¹⁴ i art. 102 w związku z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

jw