



Sygn. akt I CSKP 18/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 stycznia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Beata Janiszewska (przewodniczący)

SSN Marcin Krajewski

SSN Joanna Misztal-Konecka (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa P. F.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 28 stycznia 2021 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Okręgowego w W.
z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt XXVII Ca (...),

**uchyla wyrok Sądu Okręgowego w W. w zaskarżonej części i
w tym zakresie przekazuje sprawę temu Sądowi
do ponownego rozpoznania, pozostawiając mu rozstrzygnięcie
o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

1. W dniu 4 stycznia 2016 r. J. P., L. Ś., E. Ś. i P. F. wnieśli pozew przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...), domagając się ostatecznie zasądzenia na rzecz każdej z powódek kwot po 29 583,34 zł oraz na rzecz powoda kwoty 53 250 zł wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia wydania wyroku do dnia zapłaty i kosztami procesu.

2. Wyrokiem z 29 marca 2017 r. Sąd Rejonowy w W.: zasądził od pozwanego na rzecz J. P. kwotę 29 583,34 zł z odsetkami ustawowymi od 29 marca 2017 r. do dnia zapłaty (pkt 1), zasądził od pozwanego na rzecz E. Ś. kwotę 29 583,34 zł z odsetkami ustawowymi od 29 marca 2017 r. do dnia zapłaty (pkt 2), zasądził od pozwanego na rzecz L. Ś. kwotę 29 583,34 zł z odsetkami ustawowymi od 29 marca 2017 r. do dnia zapłaty (pkt 3), zasądził od pozwanego na rzecz P. F. kwotę 53 250 zł z odsetkami ustawowymi od 29 marca 2017 r. do dnia zapłaty (pkt 4), zasądził od pozwanego na rzecz powodów koszty procesu (pkt 5-8) oraz umorzył postępowanie w pozostałym zakresie, wobec cofnięcia powództwa ze zrzeczeniem się roszczenia (pkt 9).

3. Wyrokiem z 2 sierpnia 2018 r. Sąd Okręgowy w W., na skutek apelacji pozwanego, oddalił apelację (pkt 1) i zasądził od Skarbu Państwa - Wojewody (...) na rzecz J. P., E. Ś. i L. Ś. kwoty po 1 800 zł oraz na rzecz P. F. kwotę 2 700 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w instancji odwoławczej (pkt 2).

4. Sąd Okręgowy podzielił ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Rejonowy, zgodnie z którymi R. P. vel P. oraz J. P. vel P. byli właścicielami nieruchomości położonej przy ul. N. w W., która została objęta dekretem z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze W. (dalej: dekret warszawski), tym samym przechodząc na własność gminy W., zaś z chwilą likwidacji gmin - na własność Skarbu Państwa. W dniu 29 kwietnia 1948 r. byli właściciele złożyli wniosek o przyznanie im za czynszem symbolicznym prawa własności czasowej (obecnie użytkowania wieczystego) do terenu nieruchomości położonej przy ul. N.. W wyniku wniosku złożonego przez R. P. vel P. oraz J. P. vel P., w dniu 24 czerwca 1955 r. zostało wydane przez Prezydium Rady Narodowej w

W. orzeczenie administracyjne, w którym odmówiono im prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. N., oraz stwierdzono, że wszystkie budynki znajdujące się na powyższym gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa.

Spadek po R. P. nabyli: jego matka H. P. w 2/8 części spadku oraz jego rodzeństwo Z. Ś. i J. P. po 3/8 części spadku, zaś spadek po H. P. nabyły jej dzieci: Z. Ś. i J. P. po 1/2 części spadku. Spadek po J. P. nabyła jego żona E. P. w 1/2 części oraz jego siostra Z. Ś. w 1/2 części. Spadek po Z. Ś. nabyły jej córki: J. P., L. Ś. i E. Ś. po 1/3 części każda z nich. Spadek po E. P. nabyła E. Z. w całości. Spadek po E. Z. nabył P. F. w całości.

Decyzją z 26 października 1982 r. Naczelnik Dzielnicy O. orzekł o sprzedaży Z. H. lokalu mieszkalnego nr (...) w budynku położonym w W. przy ul. N. wraz z ustanowieniem użytkowania wieczystego na 99 lat części 0,0435 gruntu, na którym usytuowany jest budynek. Aktem notarialnym z 14 grudnia 1982 r. zawarta została umowa sprzedaży przedmiotowego lokalu i oddania części gruntu w użytkowania wieczyste.

W dniu 12 lipca 2001 r. J. P. jako następca prawny byłych właścicieli nieruchomości złożyła wniosek o stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego z 24 czerwca 1955 r. Decyzją z 28 lutego 2007 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w W. z 24 czerwca 1955 r. o odmowie ustanowienia użytkowania wieczystego nieruchomości położonej przy ul. N., jako wydanego z rażącym naruszeniem prawa.

W związku ze stwierdzeniem nieważności orzeczenia z 24 czerwca 1955 r., wniosek z 29 kwietnia 1948 r. został rozpoznany dwiema decyzjami Prezydenta m.st. Warszawy z 30 czerwca 2008 r. Na podstawie decyzji nr (...) zostało ustanowione na 99 lat prawo użytkowania wieczystego udziału wynoszącego 0,4694 gruntu zabudowanego o pow. 249 m² położonego przy ul. N., oznaczonego jako działka ewidencyjna nr 35, na rzecz E. Ś. (co do udziału wynoszącego 0,0978), J. P. (co do udziału wynoszącego 0,0978), L. Ś. (co do udziału wynoszącego 0,0978), E. Z. (co do udziału wynoszącego 0,1760). Ponadto w decyzji tej

odmówiono tym osobom ustanowienia prawa użytkowania wieczystego udziału wynoszącego 0,5306 części opisanego powyżej gruntu, który jest przedmiotem współużytkowania wieczystego właścicieli lokali nr 1, 2, (...), 3, 6, 8, 11, 13 i 15 (lokale te zostały sprzedane najemcom wraz z udziałem wynoszącym łącznie 0,5306 części budynku i urządzeń, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali, z jednoczesnym ustanowieniem prawa użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,5306 części gruntu).

Na podstawie decyzji nr (...) zostało ustanowione na 99 lat prawo użytkowania wieczystego gruntu niezabudowanego o pow. 289 m², położonego przy ul. N., oznaczonego jako działki ewidencyjne nr (...)/7 i (...)/08, na rzecz E. Ś. (co do udziału wynoszącego 5/24), J. P. (co do udziału wynoszącego 5/24), L. Ś. (co do udziału wynoszącego 5/24), E. Z. (co do udziału wynoszącego 9/24).

Następnie w dniu 26 sierpnia 2008 r. pełnomocnik J. P., L. Ś., E. Ś. i E. Z. złożył wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Naczelnika Dzielnicy O. z 26 października 1982 r. Decyzją z 20 maja 2015 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło, że decyzja orzekająca o sprzedaży Z. H. lokalu mieszkalnego nr (...) w budynku położonym w W. przy ul. N. oraz oddaniu w użytkowanie wieczyste 0,0435 części gruntu, na którym usytuowany jest budynek, została wydana z naruszeniem prawa, jednakże nie można stwierdzić jej nieważności z powodu wywołania przez tę decyzję nieodwracalnych skutków prawnych.

Wartość prawa własności lokalu mieszkalnego nr (...), usytuowanego w budynku wielorodzinnym położonym przy ul. N., przy uwzględnieniu obciążenia umową najmu, na dzień 29 sierpnia 2016 r. wynosiła 141 000 zł.

5. Sąd Okręgowy uznał za bezzasadny zarzut braku legitymacji biernej pozwanego, podnosząc, że zgodnie z art. 160 § 3 k.p.a. odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzję z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a., chyba że winę ponosi inna strona tej decyzji. Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa związana jest z decyzją wydaną 26 października 1982 r. przez Naczelnika Dzielnicy O. orzekającą o sprzedaży lokalu nr (...) przy ul. N. wraz

z ustanowieniem wieczystego użytkowania części gruntu związanego z tym lokalem, zaś naczelnik dzielnicy w latach 1973-90 był terenowym organ administracji państwowej o właściwości ogólnej stopnia podstawowego oraz organem wykonawczym i zarządzającym dzielnicowej rady narodowej. Ponieważ organ, który decyzję wydał, już nie istnieje, odpowiedzialność odszkodowawcza obciąża jego następcę prawnego, którego w postępowaniach sądowych należy określić zgodnie z art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, tj. przyjmując, że Skarb Państwa reprezentuje właściwy wojewoda.

Sąd Okręgowy nie podzielił też zarzutu przedawnienia roszczenia, dzieląc stanowisko Sądu Rejonowego, że zdarzeniem szkodzącym powodowi była decyzja Naczelnika Dzielnicy O. z 26 października 1982 r. orzekająca o sprzedaży Z. H. lokalu mieszkalnego nr (...). Stąd też początek biegu przedawnienia połączył z wydaniem w dniu 20 maja 2015 r. decyzji nadzorczej przez SKO. Równocześnie jednak Sąd Okręgowy zaznaczył, że nawet przyjęcie, iż należy łączyć wyrządzenie szkody z orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej w W. z 24 czerwca 1955 r., którego dotyczyło rozstrzygnięcie nadzorcze SKO z 28 lutego 2007 r., nie pozwala przyjąć, iż termin przedawnienia upłynął przed wniesieniem pozwu. Sąd Okręgowy uznał, że mają w tym przypadku odpowiednio zastosowanie przepisy o przerwie biegu przedawnienia, ponieważ powodowie nie mogli skutecznie dochodzić odszkodowania pieniężnego bez rozstrzygnięcia o ich wniosku o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu, co nastąpiło m.in. 30 czerwca 2008 r. decyzją Prezydenta W., w której odmówiono jednak powodowi częściowo ustanowienia tego prawa m.in. w zakresie przypadającym na lokal (...). Następnie 26 sierpnia 2008 r. powodowie złożyli wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Naczelnika Dzielnicy O. z 26 października 1982 r. Decyzja nadzorcza w tym przedmiocie wydana została 20 maja 2015 r. W konsekwencji termin przedawnienia rozpocząłby bieg, także przy uznaniu, że źródłem szkody jest decyzja z 1955 r., dopiero po 20 maja 2015 r.

6. Od wyroku Sądu Okręgowego skargę kasacyjną wywiódł Skarb Państwa, zaskarżając go w części, a mianowicie w zakresie oddalenia apelacji Skarbu

Państwa w stosunku do wyroku Sądu Rejonowego w W. zasądającego na rzecz P. F. kwotę 53 250 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie (pkt 4) oraz zasądającego na rzecz powoda kwotę 13 426,97 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania (pkt 7).

Skarżący zarzucił 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 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw w zw. z art. 5, art. 7 ust. 2 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze W., a także art. 160 § 6 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw.

Domagał się zmiany zaskarżonego wyroku w części przez uwzględnienie w części apelacji Skarbu Państwa oraz zmianę w części wyroku Sądu Rejonowego w W. przez oddalenie powództwa P. F. i zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę (...) kosztów procesu według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego, ewentualnie uchylenia zaskarżonego wyroku w części i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w W..

W skardze kasacyjnej został zawarty wniosek o nakazanie powodowi zwrotu spełnionego przez Skarb Państwa w wykonaniu prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w W. z 2 sierpnia 2018 r. świadczenia pieniężnego w wysokości 70 521,18 zł (w tym odsetki ustawowe za opóźnienie 3 829,62 zł, należność główna 53 250 zł oraz koszty procesu 13 426,97 zł).

7. W odpowiedzi na skargę kasacyjną P. F. domagał się jej oddalenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

8. Przed odniesieniem się do zarzutów szczegółowo wskazanych w skardze kasacyjnej przypomnieć należy, że przedmiotem niniejszego postępowania jest roszczenie pieniężne dochodzone tytułem odszkodowania za szkodę spowodowaną orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej w W. z 24 czerwca 1955 r. oraz decyzją Prezydenta W. z 30 czerwca 2008 r. o odmowie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego udziału wynoszącego 0,5306 części co do nieruchomości objętej księgą wieczystą KW nr (...) prowadzoną przez VI Wydział Ksiąg

Wieczystych Sądu Rejonowego, która to odmowa była motywowana trwałym rozdysponowaniem lokali mieszkalnych na rzecz osób trzecich. W niniejszej sprawie powodowie dochodzili odszkodowania związanego z trwałym rozdysponowaniem tylko jednego lokalu - oznaczonego numerem (...).

9. Zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, dotychczasowy właściciel gruntu lub jego prawni następcy, będący w posiadaniu gruntu albo osoby prawa te reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie - ich użytkownicy, mogli w ciągu sześciu miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Od wejścia w życie dekretu z 11 października 1946 r. - Prawo rzeczowe zamiast prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy można było dochodzić przyznania własności czasowej za symboliczną opłatą (art. XXXIX § 2 dekretu z 11 października 1946 r. - Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych). Według art. 40 ust. 1 ustawy z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, jeżeli przepisy dotychczasowe przewidywały zbywanie gruntów na własność czasową, należało przez to rozumieć oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

10. Dla rozstrzygnięcia sprawy istotne jest, że w dniu 24 czerwca 1955 r. Prezydium Rady Narodowej W. odmówiło poprzednikom prawnym powoda przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. N., nr hip. (...), zaś decyzją z 28 lutego 2007 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w W. z 24 czerwca 1955 r. Po „ponownym” rozpoznaniu wniosku dekretowego Prezydent W. decyzją z 30 czerwca 2008 r. odmówił następcom prawnym pierwotnych uprawnionych przyznania prawa użytkowania wieczystego do udziału 0,5306 części.

Decyzją z 26 października 1982 r. Naczelnik Dzielnicy O. orzekł o sprzedaży Z. H. lokalu mieszkalnego nr (...) w budynku położonym w W. przy ul. N. wraz z ustanowieniem użytkowania wieczystego na 99 lat części 0,0435 gruntu, na którym

usytuowany jest budynek. Decyzją z 20 maja 2015 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło, że decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, jednakże nie można stwierdzić jej nieważności z powodu wywołania przez tę decyzję nieodwracalnych skutków prawnych.

Powód dysponuje zatem dwoma prejudykatami odnoszącymi się do decyzji administracyjnych, z których pierwszy wydany został 28 lutego 2007 r., a drugi - 20 maja 2015 r. Uwzględniając, że podstawę prawną dochodzonych roszczeń stanowi art. 160 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa z 2004 r.) a pozew został wniesiony 4 stycznia 2016 r., kluczowe znaczenie - jak słusznie wskazano w skardze kasacyjnej - ma odpowiedź na pytanie, która z dwóch decyzji nadzorczych stwierdzających naruszenie prawa przy wcześniejszych działaniach administracji w stosunku do nieruchomości przy ul. N. powinna zostać przyjęta za relewantną z punktu widzenia początku biegu przedawnienia zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a. W świetle art. 160 § 6 k.p.a. roszczenie o odszkodowanie przedawnia się bowiem 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 (uchwała Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011/7-8/75; wyrok Sądu Najwyższego z 19 marca 2014 r., I CSK 299/13, OSP 2015/5/44).

11. W orzecnictwie Sądu Najwyższego problem analogiczny do występującego w niniejszej sprawie rozstrzygany jest zazwyczaj na podstawie kryterium w postaci identyfikacji właściwego źródła wyrządzonej szkody oraz związku przyczynowego. W uchwale z 28 marca 2018 r. (III CZP 46/17, OSNC 2018/7-8/65; wcześniej w uchwale Sądu Najwyższego z 3 września 2015 r., III CZP 22/15, OSNC 2016/3/30; później zaś w wyroku Sądu Najwyższego z 27 czerwca 2018 r., I CSK 335/16; wyroku Sądu Najwyższego z 15 czerwca 2018 r., I CSK 393/16; wyroku Sądu Najwyższego z 15 czerwca 2018 r., I CSK 447/17; wyroku Sądu Najwyższego z 24 maja 2019 r., I CSK 238/18; wyroku Sądu Najwyższego z 5 lipca 2018 r., CSK 517/17) Sąd Najwyższy zajął kategoryczne stanowisko wykluczające uznanie - 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 warszawskiego - że źródłem poniesionej przez niego (lub jego następców prawnych) szkody była wydana z naruszeniem prawa decyzja zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości. W uchwale z 28 marca 2018 r. uznano, że sprzedaż lokali 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.

We wcześniejszej uchwale z 21 sierpnia 2014 r. (III CZP 49/14, OSNC 2015/5/60) Sąd Najwyższy przyjął, że jeżeli stwierdzono nieważność decyzji administracyjnej odmawiającej przyznania byłemu właścicielowi nieruchomości prawa własności czasowej na podstawie art. 7 dekretu, 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. Natomiast w uchwale z 3 września 2015 r. (III CZP 22/15, OSNC 2016/3/30) Sąd Najwyższy uznał, 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. O uznaniu decyzji dotyczącej sprzedaży za źródło szkody decydował zatem typ decyzji nadzorczej względem decyzji dekretowej. Uchwała z 28 marca 2018 r. zrywa ze wskazanym zróżnicowaniem, ale racje przytoczone w jej uzasadnieniu nie w pełni przekonują.

W tym kontekście podkreślenia wymaga, że stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej powoduje, iż decyzja ta przestaje istnieć w obrocie prawnym ze skutkiem wstecznym, tzn. jej skutki są zniesione *ex tunc*. W realiach niniejszej

sprawy oznacza to w konsekwencji, że w czasie obowiązywania decyzji z 1955 r. rozporządzenie nieruchomością było nielegalne.

12. W ocenie Sądu Najwyższego w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną początku biegu przedawnienia w rozumieniu art. 160 § 5 k.p.a. nie da się określić na podstawie kryterium związku przyczynowego i wyboru tylko jednej z potencjalnie wchodzących w rachubę decyzji administracyjnych jako źródła szkody. Wprawdzie może nasuwać zastrzeżenia powszechnie przyjmowany pogląd, zgodnie z którym istotny dla ustalenia odpowiedzialności odszkodowawczej normalny (adekwatny) związek przyczynowy jest kategorią obiektywną, nie budzi jednak wątpliwości, że kategorią obiektywną jest występujący w rzeczywistości związek przyczynowy typu *conditio sine qua non*. Przeprowadzenie testu *conditio sine qua non* stanowi w każdym przypadku pierwszy etap konieczny dla stwierdzenia występowania związku adekwatnego, co z kolei następuje przez dokonanie kwalifikacji następstw jako normalnych lub niemających tej cechy. Na tle związków przyczynowych występujących w rzeczywistości zdarzenie ujmowane jako skutek nie jest nigdy rezultatem tylko jednej przyczyny i zawsze dla jego zaistnienia konieczne jest kilka wcześniejszych zdarzeń. W orzecznictwie również w odniesieniu do związku normalnego uznaje się niekiedy, że może on mieć postać wielocłonowego łańcucha zdarzeń i nie ma rozstrzygającego znaczenia, czy przyczyna pozostaje w bezpośrednim, czy też pośrednim związku z następstwem (wyrok Sądu Najwyższego z 6 września 2012 r., I CSK 27/12; wyrok Sądu Najwyższego z 4 października 2012 r., I CSK 665/11; wyrok Sądu Najwyższego z 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00, OSP 2004/7-8/99; uchwała Sądu Najwyższego z 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14, OSNC 2015/5/60; odmiennie jednak np. wyrok Sądu Najwyższego z 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12, OSNC-ZD 2014/4/60; wyrok Sądu Najwyższego z 11 kwietnia 2014 r., I CSK 630/13; wyrok Sądu Najwyższego z 12 września 2014 r., I CSK 613/13; wyrok Sądu Najwyższego z 17 kwietnia 2015 r., I CSK 392/14; wyrok Sądu Najwyższego z 2 lutego 2017 r., I CSK 302/16; wyrok Sądu Najwyższego z 19 marca 2014 r., I CSK 299/13, OSP 2015/5/44).

Mając powyższe na uwadze, można stwierdzić, że związek przyczynowy typu *conditio sine qua non* występuje w niniejszej sprawie zarówno między doznaną szkodą w postaci niezyskania prawa własności czasowej (wieczystego

użytkowania) do znacznej części nieruchomości (w tym związanej z własnością lokalu nr (...)) a decyzją dekretową z 1955 r., jak i decyzją o sprzedaży prawa do lokalu nr (...) z 26 października 1982 r. Jeżeli nie zostałyby wydana nieważna decyzja z 1955 r. o odmowie przyznania prawa własności czasowej, poprzednicy prawni powoda powinni uzyskać odpowiednie prawa do całości nieruchomości, a w konsekwencji prawo użytkowania wieczystego uzyskałby również powód. Z kolei, gdyby nie wydano decyzji z 26 października 1982 r., w konsekwencji której doszło do ustanowienia odrębnej własności lokalu i przeniesienia prawa do lokalu nr (...) na rzecz podmiotu trzeciego, powód mógłby uzyskać prawo do użytkowania wieczystego gruntu po stwierdzeniu nieważności decyzji dekretowej z 1955 r. również w odniesieniu do udziału w gruncie związanego z własnością tegoż lokalu. Jednocześnie należy uznać, że każdy z opisanych związków przyczynowych ma charakter związku normalnego, gdyż każda ze wspomnianych przyczyn w normalnych warunkach zwiększa prawdopodobieństwo zaistnienia szkody w postaci nieuzyskania przez powoda prawa użytkowania wieczystego we wskazanym zakresie (zob. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z 12 marca 2010 r., III CZP 129/09, w którym wskazano, że „odmowa przyznania własności czasowej każdorazowo zwiększy prawdopodobieństwo rozporządzenia nieruchomości, co może prowadzić do utraty własności przez poszkodowanych decyzją odmowną lub bezprawnym niewydaniem takiej decyzji”). Nie ma przy tym znaczenia, że decyzja z 1955 r. była również przyczyną wydania decyzji z 26 października 1982 r. W prawie cywilnym obowiązuje zasada, zgodnie z którą przyczyna przyczyny szkody jest uznawana za przyczynę samej szkody (*causa causae est etiam causa causati*).

13. W ocenie Sądu Najwyższego stwierdzenie istnienia adekwatnego związku przyczynowego między poniesioną szkodą a decyzją z 1955 r., jak i decyzją z 26 października 1982 r. nie może jednak oznaczać, że poszkodowany dysponuje swobodą wyboru co do tego, z którym prejudykatem (odnoszącym się do decyzji z 1955 r. albo do decyzji z 1982 r.) wiązać początek biegu przedawnienia w rozumieniu art. 160 § 6 k.p.a. W orzecznictwie i doktrynie widoczna jest słuszna, inspirowana brzmieniem art. 120 § 1 zd. 2 k.c., tendencja do obiektywizacji początku biegu przedawnienia przez oderwanie go od rzeczywistych działań

podjętych przez strony stosunku prawnego (uchwała Sądu Najwyższego z 22 listopada 2013 r., III CZP 72/13, OSNC-ZD 2014/2/40). Artykuł 120 § 1 zd. 2 k.c. wyraża założenie, że bieg przedawnienia roszczeń nie powinien być uzależniony od zachowania samych uczestników obrotu, gdyż mogłoby to prowokować do oportunistycznego manipulowania instytucją przedawnienia, stawiając pod znakiem zapytania możliwość spełnienia przez nią funkcji gwarancyjnych (podobnie wyrok Sądu Najwyższego z 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12, OSNC-ZD 2014/4/60; wyrok Sądu Najwyższego z 19 marca 2014 r., I CSK 299/13, OSP 2015/5/44). Jest to szczególnie widoczne właśnie w przypadku związków przyczynowych o charakterze złożonym, co występuje w niniejszej sprawie, gdzie relacja między rozstrzygnięciami z 1955 r. i 1982 r. a szkodą powoda mogłaby pozwolić wierzycielowi na dowolne przewlekanie początku biegu przedawnienia, w wyniku długotrwałego powstrzymywania się ze złożeniem wniosku o wydanie decyzji nadzorczej w stosunku do decyzji z 1982 r. W uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z 3 września 2015 r. (III CZP 22/15, OSNC 2016/3/30) trafnie podkreślono, że „dopuszczenie różnych terminów przedawnienia roszczeń odszkodowawczych, uzależnionych od wyboru poszkodowanego, naruszałoby funkcję gwarancyjną tej instytucji prawa materialnego i zagrażałoby bezpieczeństwu obrotu, zwłaszcza że wszczęcie postępowań nadzorczych ma charakter bezterminowy i może nastąpić w każdym czasie, a jedynie sposób rozstrzygnięcia ograniczony jest terminem wskazanym w art. 156 § 2 k.p.a.”.

Nie bez znaczenia jest również argument, zgodnie z którym w praktyce reprivatyzacyjnej odnoszącej się do tzw. nieruchomości warszawskich roszczenia odszkodowawcze wysuwane są nie tylko w przypadkach, gdy rozdysponowanie nieruchomością, w stosunku do której uprzednio bezzasadnie odmówiono przyznania prawa własności czasowej, nastąpiło w stanie prawnym, gdy obowiązkowe było zastosowanie dwuetapowego (administracyjno-cywilnego) trybu zbycia. Pod rządami rozporządzenia Rady Ministrów z 16 lipca 1991 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości nie było już konieczne wydanie decyzji administracyjnej odnoszącej się do sprzedaży nieruchomości. Oznacza to, że przyjęcie założenia

o dysponowaniu przez poszkodowanych swobodą wyboru co do tego, od którego z prejudycatów liczyć początek biegu przedawnienia, prowadziłyby do nieusprawiedliwionej dyskryminacji tych byłych właścicieli nieruchomości warszawskich lub ich następców prawnych, których nieruchomościami rozdysponowano pod rządami przepisów nieprzewidujących wydania decyzji administracyjnej poprzedzającej sprzedaż.

14. Reasumując, należy stwierdzić, że kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia ma to, że w realiach niniejszej sprawy można mówić wyłącznie o jednym, niepodzielnym roszczeniu o naprawienie szkody, nie zaś o dwóch, niezależnych od siebie roszczeniach, z których jedno ma podstawę w orzeczeniu stwierdzającym nieważność decyzji dekretowej, a drugie - w stwierdzeniu wydania z naruszeniem prawa decyzji zezwalającej na sprzedaż lokalu (zob. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 28 marca 2018 r., III CZP 46/17, OSNC 2018/7-8/65 oraz wyrok Sądu Najwyższego z 19 marca 2014 r., I CSK 299/13, OSP 2015/5/44). Nie sposób bowiem przyjąć, że druga z wymienionych decyzji doprowadziła do powstania odrębnej szkody albo ponownego powstania (odnowienia się) tej samej szkody.

Relevantny w odniesieniu do określenia terminu przedawnienia roszczenia o naprawienie powstałej szkody art. 160 § 6 k.p.a. nakazuje wiązać, jak już wspomniano, rozpoczęcie biegu trzyletniego terminu przedawnienia z dniem, 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. Artykuł 160 § 6 k.p.a. określa początek biegu przedawnienia odmiennie wobec ogólnych zasad przedawnienia roszczeń z tytułu czynów niedozwolonych, przy czym początek ten jest określony ściśle i niezależnie od świadomości uprawnionego w odniesieniu do tego, czy przedawnienie biegnie. Podobnie nie można nie zauważyć, że termin ten nie jest powiązany ze źródłem szkody lub ujawnieniem się szkody, lecz z zupełnie innym, precyzyjnie określonym zdarzeniem. Ponieważ szkoda doznana przez powoda pozostawała w normalnym związku przyczynowym z decyzją dekretową z 1955 r., oznacza to, że z chwilą, gdy ostateczna stała się decyzja stwierdzająca jej nieważność, rozpoczął bieg trzyletni termin przedawnienia przewidziany w art. 160 § 6 k.p.a. Na bieg tego terminu nie

mogły mieć wpływu dalsze zdarzenia, co w szczególności odnosi się do decyzji nadzorczej dotyczącej decyzji z 26 października 1982 r. Nie ma bowiem powodów, aby uznać, że postępowanie, które toczyło się w tej sprawie, ani nawet wydanie decyzji doprowadziło do przerwania albo swoistego „odnowienia” biegu przedawnienia poprzez powiązanie go z wydaniem decyzji nadzorczej względem decyzji o sprzedaży lokalu (wyrok Sądu Najwyższego z 19 marca 2014 r., I CSK 299/13, OSP 2015/5/44). Dla przyjęcia takiego „odnowienia”, które musiałoby oznaczać, że przedawnione roszczenie staje się na powrót roszczeniem w pełni zaskarżalnym, brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych.

Powyższe oznacza, że nie można przyjąć, iż termin przedawnienia roszczenia odszkodowawczego powinien być liczony od wydania decyzji nadzorczej stwierdzającej, że decyzja o sprzedaży lokalu została wydana z naruszeniem prawa. Stwierdzenie to w zasadzie przesądza zasadność drugiego z zarzutów kasacyjnych i uzasadnia rozstrzygnięcie o uchyleniu wyroku w zaskarżonym zakresie, choć nie musi przesądzać o bezzasadności powództwa.

15. Rozważenia przez Sąd Okręgowy przy ponownym rozpoznaniu sprawy wymaga podniesiony zarzut przedawnienia zrelatywizowany do daty wydania decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność decyzji dekretowej. Niezbędne jest wzięcie pod uwagę nie tylko upływu terminu przedawnienia - który *in casu* zdaje się nie budzić wątpliwości - ale także dokonanie oceny zgodności powołania się na zarzut przedawnienia z zasadami współżycia społecznego w kontekście szeregu okoliczności. W wielu orzeczeniach Sąd Najwyższy uznawał, że stwierdzenie nieważności odmownej decyzji dekretowej otwiera możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego wobec Skarbu Państwa dopiero wtedy, gdy po ponownym rozpatrzeniu sprawy dojdzie do odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu, gdyż dopiero wtedy możliwe jest ustalenie szkody i związku przyczynowego (wyrok Sądu Najwyższego z 23 września 2009 r., I CSK 96/09; wyrok Sądu Najwyższego z 13 października 2010 r., I CSK 25/10; uchwała Sądu Najwyższego z 3 września 2015 r., III CZP 22/15, OSNC 2016/3/30).

W uchwale z 13 lipca 2016 r. (III CZP 14/16, OSNC 2017/1/1) Sąd Najwyższy wskazał, że postępowanie administracyjne o ustanowienie prawa użytkowania

wieczystego, toczące się po stwierdzeniu nieważności decyzji odmawiającej ustanowienia własności czasowej nieruchomości objętej dekretem warszawskim nie przerywa biegu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody spowodowanej nieustanowieniem tego prawa unieważnioną decyzją, jednakże 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.

Konieczne jest wreszcie uwzględnienie zmieniających się zapatrywań prawnych i wymagań stawianych osobom dochodzącym roszczeń analogicznych jak żądania odszkodowawcze powoda, wynikających z orzecznictwa sądowego, o ile miały one rzeczywisty wpływ na działania powoda w odniesieniu do dochodzenia naprawienia szkody zidentyfikowanej w niniejszym postępowaniu. Nadto na licznie reprezentowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego stanowisko, że w razie stwierdzenia nieważności decyzji dekretovej podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa może być także wydanie wadliwej decyzji o sprzedaży prawa, zwrócono szeroko uwagę już we wcześniejszej części uzasadnienia. Wszystkie te racje mogły wpływać na działania podejmowane przez powoda i innych następców prawnych pierwotnych właścicieli nieruchomości po uzyskaniu decyzji z 28 lutego 2007 r.

Z tych względów na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. należało uwzględnić skargę kasacyjną i uchylić wyrok w zaskarżonym zakresie oraz przekazać sprawę do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

ke