



Sygn. akt I CSKP 32/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 stycznia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Grela (przewodniczący)

SSN Marcin Krajewski

SSN Tomasz Szanciło (sprawozdawca)

Protokolant Ewa Krentzel

w sprawie z powództwa K.P.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...) i Prezydentowi m. W.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 21 stycznia 2021 r.,

skargi kasacyjnej powódki

od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. akt V ACa (...),

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

UZASADNIENIE

Powódka K.P. wniosła o zasądzenie od Skarbu Państwa - Wojewody (...) kwoty 4.980.000 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty i kosztami procesu. Wyjaśniła, że jako następczyni prawna swojego męża – S. P., współwłaściciela w 12/32 częściach nieruchomości położonej przy ul. (...) w W. poniosła szkodę w związku z wydaniem bezprawnych decyzji administracyjnych dotyczących tej nieruchomości. Szkada odpowiada wartości lokali sprzedanych na podstawie tych decyzji.

Pismem z dnia 25 czerwca 2009 r. powódka rozszerzyła żądanie pozwu, wnosząc o zasądzenie od pozwanego kwoty 9.445.935,30 zł wraz z ustawowymi odsetkami od kwot: 4.980.000 zł od dnia 1 kwietnia 2009 r. i 4.465.935,30 zł od dnia 25 czerwca 2009 r. - do dnia zapłaty.

Pismem z dnia 11 sierpnia 2009 r. powódka cofnęła pozew w zakresie żądania odszkodowania za sprzedane lokale o numerach 1, 19 i 20, tj. co do kwoty 981.350,62 zł, a na rozprawie w dniu 13 stycznia 2015 r. cofnęła pozew ponad kwotę 3.666.276 zł bez zrzeczenia się roszczenia. W odniesieniu do żądania odsetek za okres do dnia 18 grudnia 2013 r. cofnęła pozew ze zrzeczeniem się roszczenia. Na tej samej rozprawie pozwany nie wyraził zgody na cofnięcie pozwu bez zrzeczenia się roszczenia, podtrzymując dotychczasowe stanowisko.

Wyrokiem z dnia 26 stycznia 2015 r. Sąd Okręgowy w W. umorzył postępowanie co do kwoty 981.350,62 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 kwietnia 2009 r. do dnia zapłaty i co do odsetek ustawowych od kwoty 3.666.276 zł od dnia 1 kwietnia 2009 r. do dnia 17 grudnia 2013 r., z uwagi na skuteczne cofnięcie pozwu w tej części, a w pozostałym zakresie oddalił powództwo i orzekł o kosztach procesu.

Sąd Okręgowy ustalił, że przedmiotowa nieruchomość o powierzchni 559 m², w której skład wchodzi obecnie część działki ewidencyjnej nr [...]6 oraz działka nr [...]34, została objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. W. (Dz.U. nr 50, poz. 279;

dalej: dekret). W dniu jego wejścia w życie była zabudowana czterokondygnacyjnym budynkiem mieszkalnym z 1895 r., w którym mieściło się 30 lokali. Budynek był całkowicie wypalony i częściowo zburzony. Jego wartość techniczna wynosiła 50%, a użytkowa - 0% wartości przedwojennej. Właścicielkami nieruchomości były H. C. w udziale 5/8 i M.S. w udziale 3/8. W dniu 25 lipca 1946 r. zbyły one część udziałów wraz z prawami wynikającymi z dekretu na rzecz E.R. (udział 6/32), M.B. (udział 6/32) i S.P. (udział 12/32). Za zezwoleniem władz budowlanych właściciele odbudowali budynek z własnych środków na podstawie projektu zatwierdzonego w dniu 20 czerwca 1947 r. i pozwolenia z dnia 21 lipca 1947 r. Fakt ten został potwierdzony orzeczeniem Zarządu Miejskiego w W. Wydziału Inspekcji Budowlanej z dnia 29 września 1949 r. Decyzją z dnia 29 listopada 1949 r. Prezydent m. W. wyłączył budynek przy ul. (...) spod przepisów dekretu z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (Dz.U. z 1946 r., nr 4, poz. 27). W latach 1974-1990 organy administracji wydały decyzje o sprzedaży lokali mieszkalnych nr 2-9, 11, 13-18, 21-29 w tym budynku wraz z oddaniem ułamkowej części gruntu przypisanego do tych lokali w użytkowanie wieczyste. W oparciu o te decyzje zostały zawarte umowy sprzedaży.

W dniu 30 czerwca 1948 r. E. R., M.B., S. P. i M.S. złożyli - na podstawie art. 7 dekretu - wniosek o przyznanie im prawa własności czasowej do tej nieruchomości. Orzeczeniem administracyjnym nr (...) z dnia 5 kwietnia 1955 r. Prezydium Rady Narodowej w m. W. odmówiło ustanowienia tego prawa, powołując się na konieczność przejęcia posesji na cele publiczne.

Decyzją z dnia 30 stycznia 2004 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. (SKO), na wniosek Z.T., przy uczestnictwie S.P., L.B., E. R., M. R. i A.P., stwierdziło nieważność orzeczenia z dnia 5 kwietnia 1955 r., z wyłączeniem 0,0907 części nieruchomości, przypadających na lokale nr 1, 19 i 20, w której to części stwierdziło wydanie tego orzeczenia z rażącym naruszeniem art. 7 ust. 2 dekretu. Wadliwość orzeczenia była wynikiem nieustalenia przez organ, który je wydał, czy korzystanie z gruntu przez byłych właścicieli dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu w planie zagospodarowania przestrzennego. Z.T., M.R., A. P. i L.B. wystąpili o odszkodowanie za wydanie wadliwej decyzji. Decyzją z dnia 31 stycznia

2007 r. SKO odmówiło przyznania odszkodowania - na podstawie art. 160 k.p.a. - z powodu niewykazania przez wnioskodawców wysokości poniesionej szkody. Następnie decyzjami wydanymi od dnia 29 sierpnia 2008 r. do dnia 10 grudnia 2008 r. SKO stwierdziło, że decyzje o sprzedaży lokali o numerach 2-9, 11, 13-18, 21-29 zapadły z naruszeniem prawa, uznając jednak, że nie można stwierdzić ich nieważności z powodu wywołania przez nie nieodwracalnych skutków prawnych.

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

Decyzją z dnia 27 czerwca 2013 r., w wyniku rozpoznania wniosku spadkobierców dawnych właścicieli, Prezydent m. W. ustanowił na 99 lat prawo użytkowania wieczystego udziału 0,20530 w nieruchomości o powierzchni 559 m², oznaczonej jako działka ewidencyjna nr [...]34, na rzecz K. P. w udziale 0,076987500 części, na rzecz L.B. w udziale 0,038493750 części, na rzecz M.R. w udziale 0,019246875 części, na rzecz A.P. w udziale 0,019246875 części, na rzecz E.W. w udziale 0,025662500 części i na rzecz J. T. w udziale 0,025662500 części. W decyzji odmówiono ustanowienia prawa użytkowania wieczystego udziału wynoszącego 0,7040 części gruntu, oddanego w użytkowanie wieczyste właścicielom sprzedanych lokali mieszkalnych. Tę decyzję SKO utrzymało w mocy decyzją z dnia 13 listopada 2013 r. Wartość lokali mieszkalnych nr 2-9, 11, 13-18 i 21-29 z udziałami w częściach wspólnych w budynku i prawie współużytkowania wieczystego gruntu, według ich stanu na datę wydania wadliwej decyzji (5 kwietnia 1955 r.) i według cen na styczeń 2010 r., wynosiła 14.843.798 zł. Wartość wskazanych lokali z uwzględnieniem obciążenia ich prawem najmu wynosiła 10.761.753 zł.

Na podstawie tak ustalonego stanu faktycznego Sąd Okręgowy uznał, że spór dotyczył określenia źródła poniesionej przez powódkę szkody, spowodowanej utratą praw do lokali mieszkalnych sprzedanych osobom trzecim. Powódka wskazywała, że przyczyną jej szkody są orzeczenie z dnia 5 kwietnia 1955 r. i decyzje w sprawie sprzedaży poszczególnych lokali wydane w latach 1974-1990. Sąd Okręgowy uznał za podstawę prawną zgłoszonego roszczenia art. 160 § 1 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy

- Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 162, poz. 1692). Oceniał, że szkodę powódce wyrządziło orzeczenie z dnia 5 kwietnia 1955 r. o odmowie ustanowienia własności czasowej, gdyż w jego wyniku utraciła prawo do udziału we własności lokali. Późniejsze decyzje administracyjne zezwalające na sprzedaż lokali nie mogły już wywołać tej szkody, ponieważ nie zmieniły ich stanu prawnego - lokale nie były w tym czasie własnością poprzednika prawnego powódki ani jej samej. Skutkiem decyzji o sprzedaży nie uległa zwiększeniu wcześniejsza szkoda, nie powstała też nowa, a ograniczały one możliwość naprawienia już powstałej szkody - przywrócenia stanu poprzedniego przez zwrócenie lokali w naturze, przy czym doprowadziły do tego dopiero następne czynności - zawarcie umów sprzedaży. W związku z tym Sąd Okręgowy nie stwierdził logicznej ani adekwatnej więzi przyczynowej.

Sąd Okręgowy uznał ponadto roszczenie powódki za przedawnione, skoro pozew został wniesiony w dniu 1 kwietnia 2009 r., a ostateczna decyzja nadzorcza, wyznaczająca początek biegu terminu przedawnienia (art. 160 § 6 k.p.a.), została wydana w dniu 30 stycznia 2004 r. W okresie ponad 5 lat nie nastąpiło żadne zdarzenie powodujące przerwę biegu przedawnienia roszczenia. Nie zachodziły przy tym - zdaniem Sądu Okręgowego - żadne wyjątkowe i szczególne uwarunkowania wskazujące na sprzeczność skorzystania z tego zarzutu z zasadami współżycia społecznego.

Na skutek apelacji powódki, wyrokiem z dnia 16 marca 2017 r., Sąd Apelacyjny w (...) zmienił zaskarżony wyrok częściowo, zasądając od Skarbu Państwa - Prezydenta m. W. na rzecz powódki kwotę 3.666.276 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 16 marca 2017 r. do dnia zapłaty, oddalając apelację w pozostałym zakresie i orzekając o kosztach procesu.

Sąd Apelacyjny uznał, że zaskarżone orzeczenie narusza art. 361 § 1 k.c. z powodu nieprawidłowego przyjęcia, iż pomiędzy bezprawnymi orzeczeniami administracyjnymi o sprzedaży lokali a szkodą powódki nie istnieje normalny związek przyczynowy, skoro dochodzone roszczenie ma kompensować szkodę polegającą na sprzedaży lokali, co do których stwierdzono nieważność odmownej

decyzji dekretowej; w takiej sytuacji wadliwe decyzje o sprzedaży lokali stanowią samoistne źródło odpowiedzialności odszkodowawczej.

Należne powódce odszkodowanie za szkodę rzeczywistą Sąd Apelacyjny obliczył na podstawie przeprowadzonego dowodu z opinii biegłego i przyjął, że odpowiada ona wartości sprzedanych lokali według ich stanu na dzień wydania decyzji, które spowodowały szkodę i aktualnych cen, zgodnie z art. 363 § 2 k.c. Sąd en uwzględnił też ograniczenia prawne, którym podlegałaby nieruchomość, gdyby nie doszło do jej bezprawnego przejęcia przez Państwo, przyjmując bliskie pewności prawdopodobieństwo, że zostałyby z czasem poddana rygorom dekretu o publicznej gospodarce lokalami, mimo wyłączenia dokonanego decyzją z dnia 29 listopada 1949 r. Przypadającą na udział powódki wartość lokali Sąd Apelacyjny ustalił na kwotę 3.752.700 zł, uwzględnił jednak jej apelację w granicach zaskarżenia, tj. do kwoty 3.666.276 zł.

Od powyższego wyroku pozwany wniósł skargę kasacyjną, zaskarżając go w części zmieniającej wyrok Sądu Okręgowego i orzekającej o kosztach procesu. Skarżący zarzucił niewłaściwe zastosowanie art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 160 § 1 i 2 k.p.a., polegające na przyjęciu, że szkoda, utożsamiana z utratą udziałów w prawie własności lokali sprzedanych w latach 1974-1990 wraz ze stosownymi udziałami w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, stanowi normalne następstwo wydania niezgodnych z prawem decyzji o sprzedaży lokali.

Wyrokiem z dnia 15 czerwca 2018 r. (I CSK 447/17) Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok w części zmieniającej wyrok Sądu Okręgowego w W. z dnia 26 stycznia 2015 r. oraz w części orzekającej o kosztach sądowych i kosztach procesu (pkt 1, 3 i 4) i w tym zakresie przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zaakceptował stanowisko wyrażone przez ten Sąd w uchwale 7 sędziów z dnia 28 marca 2018 r. (III CZP 46/17, OSNC 2018, nr 7-8, poz. 65), zgodnie z którą w razie stwierdzenia nieważności decyzji utrzymującej w mocy decyzję odmawiającą ustanowienia na rzecz byłego właściciela nieruchomości prawa użytkowania wieczystego na tej nieruchomości na podstawie

przepisów dekretu źródłem poniesionej szkody nie jest decyzja wydana z naruszeniem prawa, zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości. Powołując się na tę uchwałę, Sąd Najwyższy wskazał, że w razie stwierdzenia nieważności odmownej decyzji dekretowej, której następstwem była utrata własności budynku położonego na gruncie warszawskim (art. 8 dekretu), a pośrednio także sprzedaż lokali położonych w tym budynku, źródłem wynikającej stąd szkody nie są wydane z naruszeniem prawa decyzje o sprzedaży lokali. Oznacza to, że terminy przedawnienia roszczenia odszkodowawczego powinny być liczone od ostatecznej decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność decyzji dekretowej zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a. Sąd Apelacyjny przyjął odmienne założenia, co spowodowało pominięcie merytorycznej oceny orzeczenia Sądu I instancji, który prawidłowo łączył roszczenie powódki z dotkniętą nieważnością decyzją dekretową, jak i nie rozważył zarzutów apelacyjnych powódki dotyczących znaczenia ponownie prowadzonego postępowania dekretowego i wydanego w nim orzeczenia, jako okoliczności istotnej do oceny, czy roszczenie powódki uległo przedawnieniu. Zdaniem Sądu Najwyższego konieczne jest uwzględnienie zmieniających się zapatrywań prawnych i wymagań stawianych osobom dochodzącym roszczeń analogicznych do żądania powódki, wynikających z orzecznictwa sądowego, w tym wyrażanego w szeregu judykatów stanowiska, że stwierdzenie nieważności odmownej decyzji dekretowej nie wystarczy do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym, gdyż konieczne jest uprzednie ponowne rozpatrzenie wniosku złożonego na podstawie art. 7 dekretu, zakończone odmową ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu - tylko wówczas możliwe bowiem będzie ustalenie szkody i związku przyczynowego. I że dopiero w uchwale z dnia 13 lipca 2016 r. (III CZP 14/16, OSNC 2017, nr 1, poz. 1) Sąd Najwyższy stwierdził, iż postępowanie administracyjne o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego, toczące się po stwierdzeniu nieważności odmownej decyzji dekretowej, nie przerywa biegu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody spowodowanej nieustanowieniem tego prawa unieważnioną decyzją, jednak w uzasadnieniu zastrzegł, iż w sytuacjach, w których postępowanie administracyjne zostało zakończone po upływie terminu przedawnienia, w razie podniesienia zarzutu przedawnienia roszczenia przez zobowiązanego, możliwe jest

in casu zastosowanie art. 5 k.c. (także wyrok SN z dnia 8 grudnia 2016 r., I CSK 1080/14, niepubl.).

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

Po ponownym rozpoznaniu sprawy, wyrokiem z dnia 18 grudnia 2018 r., Sąd Apelacyjny w (...) oddalił apelację powódki (pkt I), zasądził od powódki na rzecz Skarbu Państwa - Prezydenta m. W. kwotę 3.681.744,67 zł tytułem zwrotu spełnionego świadczenia (pkt II) i nie obciążył jej kosztami procesu (pkt III).

Sąd Apelacyjny podzielił ocenę dowodów dokonaną przez Sąd Okręgowy i poczynione na jej podstawie ustalenia, przyjmując je za własne, oraz ocenę prawną zdarzeń. Podkreślił, że kluczowa dla rozstrzygnięcia sprawy kwestia, czy sprzedaż lokali w budynku, będąca następstwem wydania wadliwych prawnie decyzji administracyjnych, może być samoistnym źródłem poniesionej szkody, została ostatecznie przesądzona w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 2018 r., który uznał, że jedynym źródłem szkody może być wyłącznie decyzja dekretowa, tj. orzeczenie Prezydium Rady Narodowej m. W. z dnia 5 kwietnia 1955 r., a wadliwe prawnie decyzje zezwalające na sprzedaż lokali takiego źródła nie stanowią i nie pozostają w normalnym związku przyczynowym - w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. - ze zdarzeniem stanowiącym źródło szkody, choćby pośrednim. Z uwagi na treść art. 398²⁰ k.p.c. Sąd Apelacyjny przy ponownym rozpoznaniu sprawy uwzględnił taką wykładnię przepisów prawa, a więc zarzuty apelacyjne oparte na twierdzeniu o możliwości kreowania roszczenia odszkodowawczego w oparciu o wadliwe prawnie decyzje sprzedażowe nie mogły zostać uwzględnione.

W konsekwencji, Sąd Apelacyjny rozważył zasadność roszczenia wywodzonego z orzeczenia z dnia 5 kwietnia 1955 r., którego częściową nieważność (dotyczącą sprzedanych lokali) stwierdzono decyzją z dnia 30 stycznia

2004 r., oceniając - zgodnie z poleceniem Sądu Najwyższego - zarzuty zawarte w apelacji powódki odnośnie do kwestii wymagalności, zarzutu przedawnienia roszczenia i możliwości zastosowania w stosunku do niego instytucji nadużycia prawa. Sąd Apelacyjny uznał, że wniosek Sądu Okręgowego co wymagalności roszczenia wywodzonego z tej decyzji, a w konsekwencji uznanie go za przedawnione w chwili wniesienia pozwu, był prawidłowy. Nie podzielił poglądu powódki, że termin określony w art. 160 § 6 k.p.c. rozpoczął swój bieg dopiero z chwilą wydania przez Prezydenta m. W. decyzji z dnia 27 czerwca 2013 r. bądź utrzymującej ją w mocy decyzji z dnia 13 listopada 2013 r., którą ponownie rozpatrzono wniosek poprzednika prawnego powódki o przyznanie wieczystej dzierżawy gruntu. Z tego przepisu wynika, że od dnia wydania decyzji unieważniającej uprzednie wadliwe orzeczenie rozpoczął się bieg terminu przedawnienia roszczenia o odszkodowanie. Sąd Apelacyjny podzielił pogląd zaprezentowany przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 listopada 2012 r. (IV CSK 151/12), wskazujący na specyficzną cechę odpowiedzialności deliktowej przewidzianej w art. 160 k.p.a., którą jest uzależnienie skuteczności dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem ostatecznej wadliwej decyzji od uprzedniego stwierdzenia jej niezgodności z prawem we właściwym postępowaniu.

Sąd Apelacyjny, powołując się na orzecznictwo Sądu Najwyższego, podkreślił, że przedawnienie takiego roszczenia rozpoczyna bieg zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a. W związku z tym roszczenie wywodzone z decyzji z dnia 5 kwietnia 1955 r., której wadliwość prawną stwierdziło SKO decyzją z dnia 30 stycznia 2004 r., uległo przedawnieniu z dniem 30 stycznia 2007 r. To nie poprzednik prawny powódki, lecz inni współwłaściciele bądź ich następcy prawni zainicjowali w 2002 r. postępowanie o stwierdzenie nieważności orzeczenia dekretowego. To od inicjatywy samych właścicieli dekretowych bądź ich następców prawnych zależało, kiedy zostanie złożony wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji dekretowej. W wyniku rozpoznania ich wniosku, przy udziale jako strony postępowania S.P., w dniu 30 stycznia 2004 r. doszło do wydania decyzji nadzorczej. Pozostali współwłaściciele bądź ich następcy prawni - w zgodzie z ówczesnym brzmieniem art. 160 § 4 k.p.a. - wystąpili z wnioskiem do organu administracyjnego o odszkodowanie, a następnie - wobec niezadowolenia z decyzji

odmawiającej przyznania im tego świadczenia w terminie wynikającym z art. 160 § 6 k.p.a. - na drogę sądową. Natomiast S. P. postąpił inaczej - nie zgłosił roszczenia odszkodowawczego ani do organu administracji, ani - po uchyleniu art. 160 k.p.a., a jeszcze w czasie biegu terminu przedawnienia roszczenia - do sądu powszechnego. Sąd Apelacyjny podkreślił też, że nie było konieczne oczekiwanie na rozpoznanie wniosku dekretowego, co nastąpiło w 2013 r., jak twierdziła powódka, skoro ostatecznie, nie czekając na jego rozpatrzenie, w 2009 r. wytoczyła ona niniejsze powództwo, jak i nie było konieczne uzyskanie decyzji nadzorczych w stosunku do decyzji zezwalających na sprzedaż lokali w budynku, skoro wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji lokalowych został złożony dopiero w dniu 20 czerwca 2008 r., a zatem prawie 4,5 roku po wydaniu decyzji nadzorczej przez SKO i po upływie terminu przedawnienia. Powódka zainicjowała postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych zezwalających na sprzedaż lokali tylko dlatego, że upłynął termin do dochodzenia przez nią odszkodowania w związku ze stwierdzeniem decyzją z dnia 30 stycznia 2008 r. nieważności decyzji dekretowej z dnia 5 kwietnia 1955 r., co było nader częstą sytuacją w sprawach dekretowych. Powódka nie wykazała, że uznawała, iż zainicjowanie postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji sprzedażowych było niezbędne do dochodzenia odszkodowania w związku z niemożnością naprawienia szkody w naturze w zakresie zbytych lokali i praw z nimi związanych, i że do momentu ponownego rozpoznania wniosku dekretowego nie mogła wiedzieć, czy i w jakim zakresie zostanie on uwzględniony. Gdyby tak było, to zdaniem Sądu Apelacyjnego wnioski o stwierdzenie nieważności decyzji o sprzedaży lokali powódka, a nawet jeszcze S.P. złożyliby niezwłocznie po otrzymaniu decyzji SKO z dnia 30 stycznia 2004 r. Okoliczność, że po wydaniu tej decyzji S.P., a potem powódka nie wszczęli niezwłocznie postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji zezwalających na sprzedaż lokali, których nie mogli odzyskać w naturze, a z drugiej strony powódka wszczęła je i tak, nie czekając nawet na rozpoznanie wniosku dekretowego, wskazuje na brak powiązania przyczynowo-skutkowego pomiędzy zaniechaniem wdrożenia procedury o odszkodowanie po uzyskaniu decyzji nadzorczej SKO a koniecznością oczekiwania - jak obecnie twierdzi powódka - na rozpoznanie

wniosku dekretowego, czyli wystąpienie - jej zdaniem - wymagalności roszczenia z art. 160 k.p.a.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że Sąd Najwyższy nakazał wziąć pod uwagę pogląd, iż stwierdzenie nieważności odmownej decyzji dekretowej nie wystarczy do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym, gdyż konieczne jest uprzednie, ponowne rozpatrzenie wniosku złożonego na podstawie art. 7 dekretu, zakończone odmową ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu – tylko wówczas możliwe bowiem będzie ustalenie szkody i związku przyczynowego. Uznał jednak, że wydanie przez Prezydenta m. W. decyzji z dnia 27 czerwca 2013 r., utrzymanej w mocy przez SKO w dniu 13 listopada 2013 r., nie może mieć przesądzającego znaczenia dla ustalenia terminu wymagalności roszczenia odszkodowawczego, gdyż jasny w tej mierze art. 160 § 6 k.p.a. wyznacza ustawowy termin przedawnienia, wiążąc jego początek z wydaniem decyzji nieważnej bądź wydanej z naruszeniem prawa. Nierozpoznanie wniosku dekretowego w okresie biegu terminu przedawnienia stanowiło o hipotetycznym wystąpieniu szkody, obligującym sądy do zawieszenia postępowania cywilnego do czasu zakończenia postępowania administracyjnego w przedmiocie wniosku złożonego w trybie art. 7 dekretu. Była to sytuacja często występująca w prawach opartych na art. 160 k.p.a. i dotyczących roszczeń dekretowych. Osoby poszukujące ochrony prawnej, a poszkodowane działaniem dekretu występowały na drogę sądową niezależnie od tego, czy wskutek stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej wniosek dekretowy pozostawał nierozpoznany, a sądy zasądzały odszkodowania nawet w sytuacji, gdy ów wniosek oczekiwał na rozpoznanie, o czym świadczy judykatura. Powódka również miała taką możliwość, a nie przedstawiła żadnych przekonujących argumentów ani orzeczeń sądowych, które byłyby dowodem na to, że gdyby wystąpiła na drogę sądową w czasie biegu terminu przedawnienia liczonego od wydania decyzji nadzorczej, jej powództwo nie miałoby szans powodzenia z uwagi na przedwczesność czy niewymagalność roszczenia. Co więcej, pozostali współwłaściciele lub ich następcy prawni w tak samo ukształtowanym stanie faktycznym i prawnym, w jakim znajdował się S.P., a potem powódka, nie dopuścili do przedawnienia roszczenia wywodzonego z decyzji dekretowej, składając wniosek o odszkodowanie do organu, a następnie kierując sprawę do sądu.

W przekonaniu Sądu Apelacyjnego określony w art. 160 § 6 k.p.a. termin był dla powódki wiążący i nawet nieznanie wysokości szkody nie zwalniała jej z obowiązku wystąpienia z roszczeniem w terminie ustalonym przez ustawodawcę. Jedyną konsekwencją wystąpienia przez powódkę z powództwem odszkodowawczym przed ponownym rozpoznaniem wniosku o przyznanie wieczystej dzierżawy byłoby zawieszenie postępowania do czasu zakończenia postępowania administracyjnego, które dla sprawy o odszkodowanie miało charakter prejudycjalny, chyba, że - podobnie jak w sprawie pozostałych współwłaścicieli nieruchomości, czy osób, które wystąpiły na drogę sądową w sprawie I CSK 96/09 - uzyskałaby korzystne dla siebie rozstrzygnięcie przed sądami powszechnymi. W sprawie nie doszło też do przerwania biegu terminu przedawnienia, gdyż powódka nie wykazała, aby w czasie biegu przedawnienia wystąpiła do sądu o zapłatę lub do organu administracyjnego z wnioskiem o przyznanie odszkodowania na podstawie obowiązującego wówczas art. 160 § 4 k.p.a., inaczej niż uczynili to następcy prawni pozostałych współwłaścicieli tej nieruchomości.

Sąd Apelacyjny wskazał również, że art. 363 § 1 k.c. nie stanowi podstawy do wyboru sposobu kompensacji poniesionej szkody, dla których ustawodawca przewidział odrębne tryby postępowania - postępowanie cywilne lub postępowanie administracyjne. Żądanie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, rozpoznawane na drodze postępowania administracyjnego, oraz roszczenie o zapłatę odszkodowania z tytułu deliktu, rozstrzygane na drodze cywilnej, to dwa różne uprawnienia realizowane w odmiennych postępowaniach, różniące się treścią i osobą dłużnika. Popierania wniosku o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego nie można traktować jako zmierzającego do realizacji roszczenia o przywrócenie stanu poprzedniego, a tym samym przerywającego bieg przedawnienia roszczenia odszkodowawczego w rozumieniu art. 123 § 1 pkt 1 k.p.c., co prowadzi do wniosku o konieczności wytoczenia sprawy o odszkodowanie dla zachowania terminu dochodzenia roszczenia.

Analizując zarzuty odnoszące się do niezastosowania art. 5 k.c. w odniesieniu do podniesionego przez pozwanego zarzutu przedawnienia roszczenia, Sąd Apelacyjny podkreślił, że ocena, czy w konkretnym przypadku ma

zastosowanie ten przepis, mieści się w granicach swobodnego uznania sędziowskiego. Konieczne jest wykazanie w szczególności, że bezczynność wierzyciela w dochodzeniu roszczenia wynikała z przyczyn wyjątkowych. Jeżeli w okresie biegu przedawnienia roszczenia nie istniały zasadnicze, usprawiedliwione przeszkody w zakresie dochodzenia takiego roszczenia przez poszkodowanego, nie może on kwestionować skuteczności zgłoszonego przez dłużnika zarzutu przedawnienia, z powołaniem się na konstrukcję nadużycia prawa. Takim usprawiedliwionym powodem nie jest - zdaniem Sądu Apelacyjnego - zmiana stanowiska judykatury w zakresie możliwości uznania za źródło szkody wadliwych prawnie decyzji sprzedażowych. Argumentem jest tu brak aktywności powódki w czasie biegu terminu przedawnienia w podejmowaniu na drodze administracyjnej czynności zmierzających do wyeliminowania z porządku prawnego decyzji lokalowych. Wniosek powódki o stwierdzenie nieważności decyzji zezwalających na sprzedaż lokali wpłynął dopiero w dniu 20 czerwca 2008 r. i to w czasie, gdy wniosek dekretowy pozostawał nierozpoznany, co kłóci się z jej twierdzeniem o konieczności oczekiwania na jego rozpatrzenie, a ponadto w czasie, gdy po śmierci S.P. funkcjonowało w obrocie prawnym pierwotne postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku po nim na rzecz powódki i dzieci zmarłego. Powódka wystąpiła w dniu 20 czerwca 2008 r. z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji sprzedażowych, a mogła to uczynić wcześniej, tj. przed upływem terminu przedawnienia, a po śmierci jej męża zainicjować postępowanie o odszkodowanie na podstawie decyzji dekretowej. Dla oceny zarzutu nadużycia prawa poprzez podniesienie zarzutu przedawnienia roszczenia zasadnicze znaczenie ma to, z jakich przyczyn strona w czasie biegu terminu przedawnienia zaniechała podjęcia czynności zmierzających do jego dochodzenia. Do przedawnienia roszczeń doszło przede wszystkim na skutek bezczynności powódki, a nie z jakichkolwiek innych przyczyn, choćby związanych z funkcjonującym w czasie biegu przedawnienia roszczenia nurtem orzecznictwa w sprawach dekretowych niezależnie, czy chodzi o nurt dotyczący wymagalności roszczenia wywodzonego z art. 160 k.p.a., czy też o nurt odnoszący się do decyzji sprzedażowych, jako możliwego samoistnego źródła szkody dawnych właścicieli nieruchomości (...), czy ich następców prawnych, przy czym powódka nie

wskazywała, że zainicjowanie przez nią postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji lokalowych stanowiło wyraz realizacji obowiązującego w tamtym czasie nurtu orzeczniczego w tych sprawach.

W ocenie Sądu Apelacyjnego niezasadne było twierdzenie powódki, że w niniejszej sprawie przekreślono zasadę, iż bieg przedawnienia nie może się rozpocząć przed tym, zanim roszczenie stanie się wymagalne, co wiązała z tym, że nieustannie na drodze administracyjnej domagała się odszkodowania w formie restytucji naturalnej, żądając przyznania prawa użytkowania wieczystego w zakresie skutków orzeczenia administracyjnego z dnia 5 kwietnia 1955 r. poprzez popieranie wniosku dekretowego. Gdyby taka była rzeczywista motywacja powódki, nie występowałaby ona w 2008 r. z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji lokalowych, lecz oczekiwała na rozpoznanie wniosku dekretowego, co nastąpiło w 2013 r. i dopiero po uzyskaniu tego rozstrzygnięcia podejmowałaby dalsze kroki prawne. Podobnie, nie było zasadne twierdzenie powódki, że nie można żądać odszkodowania pieniężnego jeszcze przed pełnym zaktualizowaniem się jego podstaw i rozstrzygnięciem co do sposobu naprawienia szkody, gdy pozostali uczestnicy postępowania nadzorczego postąpili odmiennie w takiej samej sytuacji jak powódka i uzyskali zadośćuczynienie swoich roszczeń na drodze sądowej, nawet jeżeli istniały w tamtym czasie różne nurty orzecznicze.

Sąd Apelacyjny uznał również, że dla oceny, czy podniesienie zarzutu przedawnienia roszczenia narusza art. 5 k.c., nie ma znaczenia to, iż wskutek oddalenia powództwa powódka zostanie pokrzywdzona, ponieważ jej mąż z własnych środków odbudował budynek po zniszczeniach wojennych. To samo dotyczy zarzutu, że pozwany przez 69 lat nie wydał przepisów wykonawczych przewidzianych na mocy art. 8 i 9 dekretu, oraz że wyłącznie z winy pozwanego nie wydano prawidłowej decyzji o przyznaniu prawa własności czasowej. Inne okoliczności: długotrwałe nierozpoznanie wniosku dekretowego, wskazanie przez SKO w uzasadnieniu decyzji z dnia 30 stycznia 2004 r., że orzeczenie z 1955 r. nie wywołało nieodwracalnych skutków prawnych odnośnie do 24 lokali, brak działania organu z urzędu w zakresie przyznania odszkodowania w ramach art. 61 § 2 k.p.a., również nie zasługują - zdaniem Sądu Apelacyjnego - na uznanie ich za wyjątkowe i usprawiedliwiające nieuwzględnienie zarzutu przedawnienia na podstawie

art. 5 k.c. W toku postępowania dekretoowego toczącego się po wydaniu decyzji SKO z dnia 30 stycznia 2004 r. powódka miała możliwość skorzystania z instrumentów prawnych wpływających mobilizująco na organ administracji rozpoznający wniosek dekretoowy, jak skarga na przewlekłość postępowania czy bezczynność; nie korzystając z nich, sama pozbawiła się możliwości szybszego uzyskania rozstrzygnięcia.

Na podstawie art. 398¹⁵ § 1 w zw. z art. 415 k.p.c. Sąd Apelacyjny zasądził od powódki na rzecz pozwanego kwotę 3.681.744,67 zł tytułem zwrotu spełnionego świadczenia, którego wysokość nie była przedmiotem sporu pomiędzy stronami.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku w całości wniosła powódka, zarzucając:

1) naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i brak zastosowania art. 5 w zw. z art. 117 § 2 k.c. i art. 160 § 6 k.p.a. wobec nieuwzględnienia zarzutu nadużycia prawa przez pozwanego powołującego się na przedawnienie, choć wcześniej powoływał się na przedwczesność żądania, jak i:

- całkowite pominięcie ocen i wartości społecznych istniejących poza systemem norm prawa cywilnego, jak np. zasada słuszności, uczciwego postępowania, lojalności, czyli zasad istniejących i szanowanych w każdym demokratycznym, praworządnym społeczeństwie, uznawanych za zasady współżycia społecznego, które decydują o aktualności zasady, że szkodę należy naprawić,

- niedostrzeżenie, że podmioty prawa publicznego są obowiązane w swoich zachowaniach kierować się usprawiedliwionym przekonaniem, iż dbając o interes powszechny, nie krzywdzą nikogo swoim postępowaniem i, w konsekwencji, schematyczne uznanie, że bez znaczenia jest ponowne rozpatrywanie wniosku dekretoowego w terminie dłuższym niż bieg przedawnienia,

- uznanie za pozbawionego znaczenia powszechnego i silnego nurtu orzecznictwa opierającego wywodzenie szkody z wadliwości tzw. decyzji sprzedażowych, co w sytuacji powódki doprowadziło do skutków niesprawiedliwych i krzywdzących w zaskarżonym wyroku, niedających się zaakceptować z punktu widzenia norm moralnych i wartości powszechnie uznawanych w społeczeństwie,

a więc nie da się w takiej sytuacji uzyskać akceptacji społecznej braku odszkodowania ze względu na przedawnienie dla właściciela hipotecznego za odbudowany przez niego, bez udziału Państwa i Miasta, jego budynek, w którym sprzedano lokale najemcom,

- bezkrytyczne tolerowanie bezczynności organów publicznych mimo obowiązku wydania decyzji w ustawowym terminie i jednocześnie wymaganie od powódki korzystania z uprawnienia do składania skarg na przewlekłość, przy negatywnej ocenie jej lojalnego oczekiwania na decyzję organu;

2) rażące naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 398²⁰ k.p.c., które miało istotny i decydujący wpływ na wynik sprawy przez jedynie powołanie, a nie zastosowanie wytycznych Sądu Najwyższego zawartych w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 czerwca 2018 r. (I CSK 447/17), zgodnie z którymi, wobec przedawnienia roszczenia i badania zarzutu nadużycia tego prawa, nie można pominąć silnego nurtu wykładni, który przed powzięciem uchwały z dnia 28 marca 2018 r. (III CZP 46/14) optował za możliwością oparcia roszczenia odszkodowawczego na delikcie wywodzonym z wadliwości decyzji o sprzedaży lokalu i powinno zostać zauważone, że w sytuacjach, w których postępowanie administracyjne zostało zakończone po upływie terminu przedawnienia, jest możliwe *in casu* zastosowanie art. 5 k.c.

Wskazując na powyższe zarzuty, skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany wniosł o jej oddalenie i zasądzenie od powoda kosztów postępowania według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na obecnym etapie postępowania, gdy kwestia źródła szkody została rozstrzygnięta przez Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 15 czerwca 2018 r. (I CSK 447/17), spór sprowadzał się do problematyki stosowania art. 5 k.c., aczkolwiek zarzut w tym przedmiocie został nieprawidłowo skonstruowany (naruszenie „przez błędną wykładnię i brak zastosowania”, podczas gdy pierwszy sposób naruszenia prawa materialnego polega na mylnym zrozumieniu treści zastosowanego przepisu, co samo w sobie wyklucza drugi sposób naruszenia). Sam fakt przedawnienia dochodzonego roszczenia nie budził wątpliwości. Termin przedawnienia - zgodnie

z nieobowiązującym już art. 160 § 6 k.p.a. - wynosił trzy lata, a zatem, jak przyjął Sąd Apelacyjny, jego bieg zakończył się z dniem 30 stycznia 2007 r., licząc od dnia wydania w dniu 30 stycznia 2004 r. decyzji nadzorczej przez SKO. W tym przepisie uzależniono rozpoczęcie biegu terminu przedawnienia od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2 k.p.a., że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. Pozew w niniejszej sprawie został wniesiony w dniu 1 kwietnia 2009 r., a więc już po upływie terminu przedawnienia. Chodziło zatem o rozważenie, czy zgłoszony przez pozwanego zarzut przedawnienia powinien zostać uznany za przejaw nadużycia prawa podmiotowego.

Zgodnie z art. 5 k.c. nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony.

Jak słusznie wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 października 2000 r. (SK 5/99, OTK 2000, nr 7, poz. 254), przepis ten nie może prowadzić do ograniczania treści praw podmiotowych przez klauzule generalne. Klauzula generalna zawarta w art. 5 k.c. nie kształtuje praw podmiotowych ani nie zmienia praw wynikających z innych przepisów. Podkreślić jednocześnie należy, że podniesienie zarzutu przedawnienia, co do zasady, nie stanowi nadużycia prawa.

Przyjęcie, że w danej sprawie, z uwagi na całokształt okoliczności, skorzystanie z zarzutu przedawnienia stanowi nadużycie prawa podmiotowego, ma charakter uznaniowy, wobec czego jest przejawem dyskrecjonalnej władzy sądu *meriti*. Dlatego też skuteczność podniesienia w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia przez sąd II instancji art. 5 k.c. jest uzależniona od tego, czy dokonanej przez ten sąd ocenie można przypisać cechy dowolności (zob. np. wyrok SN z dnia 13 września 2012 r., V CSK 409/11, niepubl.). Punktem wyjścia jest wyjątkowy charakter możliwości uznania podniesienia zarzutu przedawnienia za nadużycie prawa, co może mieć miejsce wyłącznie w wypadkach szczególnie rażącego nadużycia prawa i wtedy, gdy indywidualna ocena okoliczności sprawy wskazuje,

że opóźnienie w dochodzeniu przedawnionego roszczenia nie jest nadmierne i było usprawiedliwione szczególnymi przyczynami. Takie podejście do możliwości zastosowania art. 5 k.c. w obronie przed zarzutem przedawnienia jest ugruntowane w orzecznictwie i w piśmiennictwie (zob. np. wyroki SN: z dnia 20 października 2011 r., IV CSK 16/11, niepubl.; z dnia 17 stycznia 2019 r., IV CSK 503/17, niepubl.).

Należy zatem wziąć pod uwagę *in casu* takie okoliczności, jak: charakter uszczerbku, jakiego doznał poszkodowany, przyczyna opóźnienia, czas trwania tego opóźnienia, jak również zachowanie się stron stosunku zobowiązaniowego, w tym zachowanie dłużnika, który swoją postawą mógł utwierdzać wierzyciela w słuszności jego roszczeń w okresie biegu terminu przedawnienia oraz charakter dochodzonego roszczenia.

Przenosząc powyższe na realia niniejszej sprawy należy wskazać, że Sąd Apelacyjny, uznając, że art. 5 k.c. nie powinien zostać zastosowany, skupił się na następujących kwestiach:

1/ mąż powódki, będący współwłaścicielem przedmiotowej nieruchomości, nie złożył - w przeciwieństwie do innych współwłaścicieli - wniosku o przyznanie odszkodowania za wydanie wadliwej decyzji (art. 160 § 3 k.p.a.), a następnie, gdy organ odmówił, nie wystąpił z powództwem do sądu powszechnego (art. 160 § 5 k.p.a.), w terminie określonym w art. 160 § 6 k.p.a.;

2/ powódka złożyła wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji lokalowych w dniu 20 czerwca 2008 r., a zatem prawie 4,5 roku po wydaniu decyzji nadzorczej i po upływie terminu przedawnienia roszczenia, podczas gdy jednocześnie nie wykazała, by uznawała, że zainicjowanie postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji lokalowych było niezbędne do dochodzenia odszkodowania w związku z niemożnością naprawienia szkody w naturze w zakresie zbytych lokali i praw z nimi związanych, i że do momentu ponownego rozpoznania wniosku dekretowego nie mogła wiedzieć, czy i w jakim zakresie zostanie on uwzględniony;

3/ decyzją z dnia 27 czerwca 2013 r. został ostatecznie rozpoznany wniosek dekretowy (ustanowiono na rzecz współwłaścicieli, w tym powódki, w udziałach prawo użytkowania wieczystego do udziału w nieruchomości), ale nie było

konieczne oczekiwanie na rozpoznanie tego wniosku, skoro powódka wytoczyła niniejsze powództwo w 2009 r., a nadto sądy zasądzały odszkodowania nawet w sytuacji, gdy wniosek dekretowy oczekiwał na rozpoznanie.

W konsekwencji, Sąd Apelacyjny uznał, że do przedawnienia roszczeń doszło przede wszystkim na skutek bezczynności powódki.

Nie negując powyższych zdarzeń, należy jednak wskazać na okoliczności, których Sąd II instancji nie rozważył w ogóle albo nie nadał im właściwej rangi.

Po pierwsze, w dniu 21 lipca 1947 r., a więc już po wejściu w życie dekretu, zostało wydane przez władze państwowe pozwolenie na odbudowanie zniszczonego budynku na nieruchomości gruntowej przy ul. (...) w W. Jak ustalono w toku postępowania, jego wartość techniczna wynosiła 50%, a użytkowa - 0% wartości przedwojennej. Co istotne, na podstawie tego pozwolenia współwłaściciele (w tym mąż powódki) odbudowali budynek z własnych środków, doprowadzając go do stanu używalności. Następnie wszedł w życie dekret z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych do realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. nr 27, poz. 197 ze zm.), zmieniony w bardzo istotny sposób ustawą z dnia 29 grudnia 1951 r. (Dz.U. z 1952 r., nr 4, poz. 25). W latach 1974-1990 pozwany sprzedawał najemcom niemal wszystkie lokale w tym budynku wraz z ułamkowymi częściami użytkowania wieczystego gruntu przypisanych do tych lokali. Widać wyraźnie, że państwo nie tylko przejęło nieruchomość, której współwłaścicielem był mąż powódki, ale pozwoliło współwłaścicielom odbudować budynek zniszczony w czasie II wojny światowej, nie ponosząc z tego tytułu żadnych kosztów, aby następnie uzyskać korzyść majątkową w związku ze sprzedażą lokali znajdujących się w tym budynku. Tego typu zachowanie wprost narusza zasadę zaufania obywatela do państwa, jak i inne zasady konstytucyjne, o których będzie mowa poniżej.

Po drugie, jak wskazano, Sąd Apelacyjny - jako niezwykle istotną - przyjął okoliczność, że mąż powódki, jak i sama powódka nie wystąpili ze stosownym roszczeniem, w przeciwieństwie do pozostałych współwłaścicieli nieruchomości. Sąd ten nie zwrócił jednak uwagi, że mąż powódki zmarł w dniu 10 lutego 2006 r., a więc jeszcze w czasie biegu terminu przedawnienia. Powódka nabyła po nim

spadek, ale pierwotnie - postanowieniem Sądu Rejonowego o stwierdzeniu nabycia spadku z dnia 11 lipca 2006 r. - wraz z dwójką dzieci, a dopiero w dniu 5 stycznia 2009 r. doszło do zmiany tego postanowienia i stwierdzono, że nabyła ona spadek po zmarłym mężu w całości na podstawie testamentu.

Termin przedawnienia wynikający z art. 160 § 6 k.p.a. nie był bardzo długi (trzy lata). W tym konkretnym wypadku doszło do sytuacji, że osoba uprawniona zmarła jeszcze w trakcie biegu tego terminu. Powódka, nawet przyjmując, że mogła wystąpić z roszczeniem do sądu powszechnego, to tylko co do części roszczenia, zgodnie z udziałem, w jakim - stosownie do treści pierwotnego postanowienia - nabyła spadek po mężu. Miała na to zaledwie pół roku. Natomiast gdy Sąd stwierdził, że nabyła spadek w całości, po niespełna 4 miesiącach (a więc bardzo szybko) wystąpiła z niniejszym powództwem - pozew został bowiem wniesiony w dniu 1 kwietnia 2009 r. Wbrew twierdzeniom Sądu Apelacyjnego nie sposób stawiać zarzutu mężowi powódki, że nie wystąpił z roszczeniem do sądu. Mógł to uczynić przed śmiercią, niemniej to uprawnienie przysługiwało mu w okresie trzech lat od wydania decyzji nadzorczej, a w momencie jego śmierci termin do skutecznego wniesienia pozwu wynosił jeszcze niemal rok. Strona jest uprawniona skorzystać z przysługującego jej prawa nawet ostatniego dnia terminu, a w tym wypadku mąż powódki nie uczynił tego z przyczyny od niego niezależnej. Także powódka - z przyczyn od siebie niezależnych - nie mogła skorzystać z tego uprawnienia w okresie biegu terminu przedawnienia, a ewentualny zarzut w tej kwestii można byłoby jej postawić jedynie co do przysługującego jej pierwotnie udziału. Trzeba mieć jednak na uwadze, jak wskazano, że w zakresie części roszczenia, co do którego mogła wnieść ona pozew, czas na wytoczenie nieprzedawnionego roszczenia był bardzo krótki.

Po trzecie, Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 czerwca 2018 r. (I CSK 447/17) podkreślił, że konieczne jest uwzględnienie zmieniających się zapatrywań prawnych i wymagań stawianych osobom dochodzącym roszczeń analogicznych, jak żądania odszkodowawcze powódki, wynikających z orzecznictwa sądowego, w tym wyrażanego w szeregu judykatów stanowiska, że stwierdzenie nieważności odmownej decyzji dekretovej nie wystarczy do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym, gdyż konieczne jest uprzednie ponowne rozpatrzenie wniosku

złożonego na podstawie art. 7 dekretu, zakończone odmową ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu - tylko wówczas możliwe będzie ustalenie szkody i związku przyczynowego (zob. np. wyrok SN z dnia 23 września 2009 r., I CSK 96/09; uchwały 7 sędziów SN z dnia 3 września 2015 r., III CZP 22/15 i z dnia 13 lipca 2016 r., III CZP 14/16). Dopiero w uchwale 7 sędziów z dnia 13 lipca 2016 r. (III CZP 14/16) Sąd Najwyższy stwierdził, że postępowanie administracyjne o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego, toczące się po stwierdzeniu nieważności odmownej decyzji dekretowej, nie przerywa biegu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody spowodowanej nieustanowieniem tego prawa unieważnioną decyzją (zob. też wyrok SN z dnia 8 grudnia 2016 r., I CSK 1080/14).

Nie można także pomijać silnego nurtu wykładni, który przed powzięciem uchwały z dnia 28 marca 2018 r. (III CZP 46/17) optował za możliwością oparcia roszczenia odszkodowawczego na delikcie wywodzonym z wadliwości decyzji o sprzedaży lokalu (zob. orzecznictwo cytowane w uzasadnieniu uchwały III CZP 46/17). Jak podkreślił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 czerwca 2018 r., mogło to wpływać na działania powódki podejmowane po uzyskaniu decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność pierwotnej decyzji dekretowej i powinno zostać rozważone przy ocenie dopuszczalności skutecznego podniesienia zarzutu przedawnienia.

Chociaż nie można mówić o naruszeniu przez Sąd Apelacyjny art. 398²⁰ k.p.c., to w okolicznościach rozpoznanej sprawy należało uwzględnić, jak w okresie biegu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego kształtowało się orzecznictwo sądów dotyczące wpływu toczącego się postępowania administracyjnego o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego po stwierdzeniu nieważności decyzji administracyjnej odmawiającej ustanowienia własności czasowej nieruchomości objętej dekretem na bieg terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 160 § 6 k.p.a. i czy określona praktyka stosowania prawa w tym czasie przez sądy mogła wpłynąć na wytoczenie przez powódkę powództwa odszkodowawczego dopiero po zakończeniu postępowania administracyjnego. Wykładnia art. 160 § 6 k.p.a. co do wpływu toczącego się postępowania administracyjnego na bieg przedawnienia roszczenia odszkodowawczego w razie

stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej odmawiającej przyznania własności czasowej na podstawie przepisów dekretu nie była jednoznaczna, o czym świadczy przedstawienie tego zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia w składzie powiększonym Sądu Najwyższego (zob. wyrok SN z dnia 8 grudnia 2016 r., I CSK 1080/14, niepubl.). To samo dotyczy zagadnienia związanego z koniecznością wszczęcia postępowania administracyjnego co do decyzji lokalowych.

Oczywiście, jak słusznie wskazał Sąd Apelacyjny, powódka podejmowała różne czynności, w tym wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji lokalowych, a następnie, nie czekając na wynik sprawy administracyjnej, wytoczyła niniejsze powództwo, jednak nie można pominąć, że orzecznictwo bardzo silnie akcentowało właśnie niemożność wytoczenia powództwa odszkodowawczego przed uzyskaniem decyzji nadzorczej co do decyzji lokalowej. Istotne jest przy tym nie to, że następnie powódka z jakichś przyczyn, przed uzyskaniem takiej decyzji nadzorczej, wystąpiła do sądu powszechnego, ale czy mogła mieć uzasadnione przypuszczenie, że powinna najpierw wystąpić do organu administracji z takim wnioskiem. To samo dotyczy ostatecznego rozpoznania wniosku dekretowego. Nie jest przy tym okolicznością przesądzającą, że w niektórych orzeczeniach sądy powszechne dopuszczały możliwość wcześniejszego wystąpienia z pozwem do sądu (przed rozpoznaniem wniosku dekretowego po wydaniu decyzji nadzorczej czy przed wydaniem decyzji nadzorczej co do decyzji lokalowych), albowiem bardzo silne nurty orzecznicze taką możliwość wprost wyłączały. Te nurty były tak silne, że wymagało to - jak wskazano - podjęcia uchwał przez Sąd Najwyższy w powiększonym składzie. W tym kontekście bez znaczenia pozostawało, że następnie powódka wystąpiła z niniejszym pozwem.

Po czwarte, powódka urodziła się w dniu 16 października 1930 r., a więc na początku 2006 r. miała ponad 75 lat. Co prawda, z materiału dowodowego nie wynika wprost, ile lat miał mąż powódki w momencie śmierci (tego Sądy *meriti* w ogóle nie ustaliły), ale w dniu 25 lipca 1946 r. stanął on osobiście do aktu notarialnego (k. 46), co pozwala na przyjęcie, że był starszy od powódki. Oczywiście, sam ten fakt, tj. wiek powódki i jej męża w okresie biegu terminu przedawnienia, nie ma kluczowego znaczenia, niemniej, mając na uwadze wyżej

opisane okoliczności, nie można go pomijać. Powódka i jej mąż byli osobami starszymi, co w świetle różnego orzecznictwa w zakresie omawianej problematyki, przemawia za przyjęciem miernika staranności w ramach art. 355 § 1 k.c. z uwzględnieniem tego faktu. Jak trafnie zauważył Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 23 października 2003 r. (V CK 311/02, niepubl.), zastosowanie w praktyce wzorca staranności polega najpierw na dokonaniu wyboru modelu, ustalającego optymalny w danych warunkach sposób postępowania, odpowiednio skonkretyzowanego i aprobowanego społecznie, a następnie na porównaniu zachowania się dłużnika z takim wzorcem postępowania. O tym, czy na tle konkretnych okoliczności można osobie zobowiązanej postawić zarzut braku należytej staranności w dopełnieniu obowiązków, decyduje nie tylko niezgodność jego postępowania z modelem, lecz także uwarunkowana doświadczeniem życiowym możliwość i powinność przewidywania odpowiednich następstw zachowania (zob. też wyroki SN: z dnia 10 lutego 2010 r., V CSK 287/09, OSP 2012, nr 10, poz. 95; z dnia 5 maja 2011 r., I PK 228/10, niepubl.). Ujęcie należytej staranności przyjęte w art. 355 k.c., a więc obiektywny wzorec wymaganej staranności (staranność ogólnie wymagana w stosunkach danego rodzaju), nakazuje rozważyć, jak zachowałyby się w danej sytuacji inna osoba, która należycie dbałaby o swoje interesy. W tym wypadku nie chodzi jedynie o pozostałych współwłaścicieli, których sytuacja mogła być zupełnie inna, ale o zachowanie samej powódki, a wcześniej jej męża. W realiach tej sprawy, mając na uwadze opisane okoliczności, nie można powódce postawić zarzutu naruszenia art. 355 § 1 k.c.

Reasumując, w tej sprawie miał zastosowanie art. 5 k.c., albowiem podniesienie przez pozwanego zarzutu przedawnienia stanowiło nadużycie prawa podmiotowego. O ile można zgodzić się z Sądem Apelacyjnym, że sam fakt, iż pozwany przez kilkadziesiąt lat nie wydał przepisów wykonawczych przewidzianych w art. 8 i 9 dekretu, oraz że wyłącznie z winy pozwanego nie wydano prawidłowej decyzji o przyznaniu prawa własności czasowej, same w sobie nie skutkują wyłączeniem możliwości podniesienia przez Skarb Państwa zarzutu przedawnienia, to jednak omówione powyżej okoliczności dają asumpt do zastosowania art. 5 k.c. W realiach tej sprawy, gdy przekroczenie terminu przedawnienia nie było znaczne, uwzględniając kwestie stwierdzenia nabycia

spadku po zmarłym mężu powódki i sprzeczne orzecznictwo co do możliwości dochodzenia przedmiotowego roszczenia, uwzględnienie zarzutu przedawnienia byłoby sprzeczne z art. 21 i 77 ust. 1 Konstytucji RP, jak również - niepodnoszonym przez skarżącą - art. 64 Konstytucji RP. Naruszone zostałyby prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została powódce wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, jak również prawo do ochrony własności, które w tym wypadku ma pierwszeństwo przed podmiotowym prawem pozwanego do zgłoszenia zarzutu przedawnienia dochodzonego roszczenia.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., orzeczono jak w sentencji wyroku, z pozostawieniem rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.