



Sygn. akt I CSKP 52/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 kwietnia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Władysław Pawlak (przewodniczący)

SSN Paweł Grzegorzczak (sprawozdawca)

SSN Roman Trzaskowski

w sprawie z powództwa K. D.

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

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 23 kwietnia 2021 r.,

skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 26 października 2018 r., sygn. akt I ACa (...),

1. oddala skargę kasacyjną;

**2. odstępuje od obciążenia powoda kosztami postępowania
kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

W dniu 19 lutego 2015 r. powód K. D. wniósł pozew o zasądzenie od Skarbu Państwa - Wojewody (...) i Prezydenta W. kwoty 2 000 000 zł z ustawowymi odsetkami tytułem odszkodowania, wskazując, że pozwany zbył osobom trzecim oznaczone lokale znajdujące się w budynku przy ul. O. w W. na podstawie wadliwych decyzji administracyjnych z lat 1974-1989, których niezgodność z prawem stwierdzono następnie we właściwym postępowaniu.

Pozwany wniósł o oddalenie powództwa, podnosząc, że decyzje o zbyciu (sprzedaży) lokali nie stanowią samoistnego źródła szkody, którym jest decyzja o odmowie przyznania prawa własności czasowej. Pozwany zgłosił zarzut przedawnienia roszczenia oraz niewykazania stanu i wartości utraconego majątku.

Sąd ustalił, że H. M. i M. K. byli w równych częściach właścicielami zabudowanej nieruchomości położonej w W. przy ul. Opoczyńskiej o powierzchni 678,83 m². Orzeczeniem z dnia 29 stycznia 1952 r. właścicielom odmówiono przyznania prawa własności czasowej i stwierdzono, że wszystkie budynki na nieruchomości przechodzą na własność Skarbu Państwa.

W latach 1976 - 1989 zapadły decyzje administracyjne o sprzedaży lokali w budynku. Lokatorzy zawarli ze Skarbem Państwa umowy nabycia lokali i użytkowania wieczystego w formie aktu notarialnego.

Decyzją z dnia 28 listopada 2007 r. stwierdzono nieważność orzeczenia administracyjnego z 1952 r. Na podstawie decyzji z dnia 31 października 2008 r. spadkobiercy właścicieli zostali ustanowieni użytkownikami wieczystymi gruntu - działki nr 113/2 i częściowo zabudowanej działki nr 116, z wyłączeniem udziału oddanego w użytkowanie wieczyste właścicielom lokali nr 1-4, 6, 9 11-12. Spadkobiercy są właścicielami budynku w części niesprzedanej.

Decyzje o sprzedaży lokali zostały uznane decyzjami z dnia 12 grudnia 2011 r., dnia 19 października 2011 r. i dnia 24 października 2011 r. za wydane z naruszeniem prawa.

Roszczenia dotyczące nieruchomości należące do spadku po M. K. przypadły w całości powodowi K. D..

Wartość lokali mieszkalnych nr 1-4, 6, 9, 11 i 12 według stanu na datę decyzji o sprzedaży i cen aktualnych wynosiła kwotę 3 827 700 zł przy braku obciążeń i kwotę 2 583 300 zł przy obciążeniu obligatoryjnym prawem najmu.

W dniu 15 października 2014 r. K. D. złożył wniosek o zawezwanie Skarbu Państwa - Wojewody (...) i Prezydenta W. do próby ugodowej w sprawie o odszkodowanie w wysokości 1 244 544 zł w związku z wydaniem wadliwych decyzji o sprzedaży lokali nr 1-4, 6,9,11 i 12.

Sąd Okręgowy uznał powództwo za bezzasadne. Wskazał, że powód opierał roszczenie o fakt wydania wadliwych decyzji o sprzedaży lokali. W ocenie Sądu Okręgowego szkoda powoda polegająca na utracie możliwości uzyskania użytkowania wieczystego wraz ze zwrotem tych lokali nie była jednak bezpośrednią konsekwencją tych decyzji, lecz zdarzeniem pozostającym w normalnym związku przyczynowym z wadliwą decyzją odmawiającą przyznania prawa własności czasowej. Źródłem szkody było w tym przypadku orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej W. z dnia 29 stycznia 1952 r. Wadliwość tej decyzji została stwierdzona decyzją nadzorczą z dnia 28 listopada 2007 r.

Zdaniem Sądu Okręgowego, powód nie mógł doznać szkody będącej wynikiem decyzji o sprzedaży lokali, ponieważ w dacie wydawania tych decyzji nie następował w jego sferze prawnej jakikolwiek uszczerbek majątkowy. Własność budynku została przypisana Skarbowi Państwa na podstawie orzeczenia administracyjnego i Skarb Państwa zadysponował położonymi w nim lokalami. Pomiedzy decyzjami o sprzedaży a szkodą w postaci utraty prawa własności lokali nie zachodził zatem adekwatny związek przyczynowy. Związek ten daje się zauważyć tylko między decyzją odmawiającą ustanowienia własności czasowej a sprzedażą lokali i ta decyzja stanowiła pierwotne źródło szkody. Późniejsze decyzje, które zezwalały na sprzedaż lokali, nie zmieniały sytuacji prawnej wytworzonej przez wadliwą decyzję z 1952 r. i nie pozbawiały poprzednich właścicieli bądź ich następców prawnych własności części budynku i praw do gruntu, zatem decyzje te nie mogły być podstawą naprawienia szkody na podstawie art. 160 k.p.a.

Sąd Okręgowy uznał, że jakkolwiek w wyniku wydania decyzji stwierdzającej nieważność orzeczenia administracyjnego z 1952 r. należy przyjmować prawną fikcję, iż orzeczenie nigdy nie funkcjonowało w obrocie prawnym, to nie można pominąć rzeczywistych konsekwencji, które ono wywołało. Na dzień wydawania decyzji o sprzedaży lokali Skarb Państwa był - według ówczesnej treści księgi wieczystej - właścicielem nieruchomości łącznie z budynkiem. Gdyby nie ta okoliczność, pozwany nie mógłby przystąpić do wyodrębniania i zbywania lokali. Decyzja o sprzedaży była ponadto tylko wstępnym etapem nieodwracalnego przeniesienia własności lokali na rzecz lokatorów, gdyż każdy z lokatorów zawarł następnie ze Skarbem Państwa umowę cywilnoprawną. W braku tych umów, powód mógłby uzyskać stwierdzenie nieważności decyzji o sprzedaży. Wydanie decyzji o sprzedaży lokalu nie było zatem ani pierwszym, sprawczym, ani końcowym, ostatecznym, elementem wielocłonowego związku przyczynowego między zdarzeniami, które doprowadziły do pozbawienia powoda własności części nieruchomości obejmującej oznaczone lokale.

Ponadto, w ocenie Sądu Okręgowego nie można akceptować takiej wykładni prawa, która pozwalałaby poszkodowanym unicestwić negatywne skutki zaniechania dochodzenia we właściwym czasie roszczeń odszkodowawczych w postaci przedawnienia roszczeń, przez następne zakwestionowanie w dowolnym, późniejszym czasie decyzji o sprzedaży lokali i uzyskanie kolejnego prejudykatu, jako ponownie otwierającego drogę do naprawienia tej samej szkody, co do której roszczenia odszkodowawcze z wcześniejszej decyzji nadzorczej uległy przedawnieniu.

Stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego nastąpiło w 2007 r. i na długo przed upływem trzyletniego terminu przedawnienia liczonego od daty decyzji nadzorczej powód był świadomy rozmiaru szkody, jako że w 2008 r. wniosek o przyznanie własności czasowej został ponownie rozpoznany. Powód nie wszczynał żadnych postępowań mających na celu zaspokojenie lub zabezpieczenie roszczeń wynikłych z wydania wadliwego orzeczenia administracyjnego z 1952 r. Ustawodawca nie określił ram czasowych do zainicjowania postępowania nadzorczego dotyczącego ostatecznych decyzji administracyjnych, w konsekwencji niepewność Skarbu Państwa co do stanu jego

zobowiązań rozciągałaby się na czas nieokreślony, mimo przedawnienia się roszczeń wynikających z wadliwej decyzji dekretowej.

W konsekwencji, wyrokiem z dnia 8 marca 2016 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo.

W związku z apelacją powoda, Sąd Apelacyjny w (...) uznał, że zasadniczą kwestią jest przesądzenie, czy powód może wywodzić roszczenie odszkodowawcze z decyzji o sprzedaży lokalu wydanych z naruszeniem prawa. Ponieważ zagadnienie to było przedmiotem postępowania przed Sądem Najwyższym, postępowanie apelacyjne zostało zawieszone na zgodny wniosek stron.

Po podjęciu postępowania, wyrokiem z dnia 26 października 2018 r., Sąd Apelacyjny oddalił apelację.

Sąd przyjął, że jakkolwiek w opisie stanu faktycznego powód przywołał wszystkie zdarzenia prawne od czasu 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”), niemniej jednak w pozwie stwierdził wyraźnie, że wobec odmowy w 2008 r. uwzględnienia wniosku dekretowego, wszczął postępowanie nadzorcze wobec decyzji dotyczących lokali i wskazał, że „źródłem (...) szkody są decyzje administracyjne w przedmiocie sprzedaży poszczególnych lokali.”

W związku z tym Sąd Apelacyjny podniósł, że w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17, OSNC 2018, nr 7-8, poz. 65, Sąd Najwyższy uznał, iż 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 poniesionej przez niego (następców prawnych) szkody nie jest decyzja wydana z naruszeniem prawa, zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości. Sąd Apelacyjny podzielił to stanowisko szeroko odwołując się do jego motywów przedstawionych w uzasadnieniu uchwały. Zauważył zarazem, że pozostaje ono w zgodzie z zapatrywaniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie wyrażonym w wyroku z dnia 20

czerwca 2018 r., I ACa 1968/16, niepubl., w którym zwrócono uwagę na to, iż odszkodowanie na podstawie art. 361 i art. 363 k.c. w związku z art. 160 k.p.a. jest ściśle powiązane ze zdarzeniem szkodzącym w postaci wadliwej - nieważnej lub wydanej z naruszeniem prawa - decyzji dekretowej. Stąd konieczność dochodzenia szkody z tym związanej w terminie trzyletnim, stosownie do art. 160 § 6 k.p.a., bez względu na to, że w przypadku decyzji o stwierdzeniu nieważności decyzji dekretowej wniosek dekretowy „odżywa” i ma swój dalszy bieg.

Wychodząc z tych założeń, Sąd Apelacyjny uznał, że apelacja powoda nie mogła przynieść zamierzonego skutku, ponieważ Sąd Okręgowy nie naruszył art. 233 § 1 k.p.c. w zakresie ustalenia miarodajnego stanu faktycznego ani wskazanych w apelacji przepisów prawa materialnego. Pozostałe zarzuty naruszenia prawa procesowego były nieistotne, ponieważ zgłoszone roszczenie odszkodowawcze nie miało oparcia w przepisach prawa materialnego.

Z ostrożności procesowej Sąd Apelacyjny wskazał, że gdyby przyjąć, iż podstawą faktyczną roszczenia jest objęte także zdarzenie szkodzące w postaci decyzji dekretowej z 1952 r., to roszczenie o naprawienie szkody jest przedawnione, co skutecznie zarzucił pozwany. Termin przedawnienia upłynął w dniu 28 listopada 2010 r., a zatem zgłaszając powództwo w lutym 2015 r., poprzedzone wnioskiem o zawezwanie do próby ugodowej z dnia 14 października 2014 r., powód uchybił terminowi przedawnienia tak znacznie, że nie usprawiedliwia to w żadnym wypadku zniweczenia zarzutu przedawnienia na podstawie art. 5 k.c. Jest tak tym bardziej, że wniosek dekretowy został ponownie rozpoznany w 2008 r. i nic nie stało na przeszkodzie w zgłoszeniu roszczenia odszkodowawczego w czasie właściwym.

Sąd zważył również, że wystąpienie rozbieżności w orzecznictwie co do postrzegania związku przyczynowego nie może stanowić samoistnej przesłanki, pozwalającej na obejście przepisów o przedawnieniu. Argumenty przedstawione w uchwale powiększonego składu Sądu Najwyższego, które Sąd Apelacyjny akceptuje, nie mogą być zniweczone tylko z tego względu, że strona powodowa liczyła na odmienną ocenę, po myśli drugiego kierunku orzecznictwa, które nie znajduje akceptacji Sądu *meriti* i jest sprzeczne ze stanowiskiem Sądu Najwyższego. Tylko szczególne okoliczności, w tym krótki czas uchybienia terminu

bądź długi czas rozpoznawania na nowo wniosku dekretowego, mogłyby pozwolić na zastosowanie art. 5 k.c. Do takich szczególnych okoliczności nie należy fakt, że odszkodowanie, w zasadniczo tożsamym stanie faktycznym, uzyskał na drodze sądowej współwłaściciel nieruchomości.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył skargą kasacyjną powód, zarzucając naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w związku z art. 160 k.p.a.; art. 361 § 1 k.c. w związku z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w związku 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) i art. 5 k.c. Na tej podstawie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy przez uwzględnienie powództwa, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty skargi kasacyjnej zmierzały w dwóch kierunkach. Kwestionując prawidłowość zastosowania art. 361 § 1 k.c. w związku z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w miarodajnym brzmieniu skarżący podważał prawidłowość wykładni tych przepisów przyjętej przez Sąd Apelacyjny w ślad za stanowiskiem wyrażonym w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17. Zarzuty naruszenia art. 32 w związku z art. 64 Konstytucji RP i art. 5 k.c. dotyczyły natomiast skutków tej wykładni w okolicznościach konkretnej sprawy, w której wydano zaskarżony wyrok.

Identyfikacja źródła szkody wyrządzonej w związku z przejęciem na własność Skarbu Państwa nieruchomości na skutek odmowy ustanowienia prawa własności czasowej, stosownie do art. 8 Dekretu, a w konsekwencji kwestia początku biegu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody, wywoływała rozbieżności zarówno w orzecznictwie sądów powszechnych, jak i Sądu Najwyższego. W postanowieniu z dnia 23 marca 2017 r., I CSK 335/16, niepubl., Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na odmienne stanowiska wyrażane w podobnych stanach faktycznych w kontekście określenia źródła szkody poniesionej przez następców prawnych właścicieli nieruchomości objętych postanowieniami Dekretu, którzy definitywnie utracili lokale w budynkach położonych na nieruchomości na

skutek ich sprzedaży przez Skarb Państwa osobom trzecim. Sąd Najwyższy wskazał na dwa nurty orzecznictwa, z czego jeden upatrujący źródła szkody wyłącznie w wadliwej decyzji o odmowie ustanowienia prawa własności czasowej, drugi zaś zakładający możliwość wiązania szkody także z wadliwą decyzją o sprzedaży lokalu. Rozstrzygnięcie tej wątpliwości przedstawił składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego (art. 59 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, jedn. tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1254, obecnie uchylona).

Wątpliwość ta została rozstrzygnięta powołaną wcześniej uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17, w której tezie stwierdzono, 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 poniesionej przez niego szkody nie jest decyzja wydana z naruszeniem prawa, zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości.

W uzasadnieniu uchwały, dostrzegając wahania dotychczasowej judykatury, Sąd Najwyższy w powiększonym składzie przyjął, że 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*, jednakże nie powinno to 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. Wiązanie

początku biegu przedawnienia ze stwierdzeniem wadliwości decyzji lokalowej oznaczałoby w tym kontekście przypisanie tej decyzji charakteru, którego ona nie miała. Stwierdzenie nieważności decyzji dekretowej i wszczęcie postępowania nadzorczego dotyczącego decyzji lokalowej dzieli ponadto długi odstępow 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., z dnia 4 października 2019 r., I CSK 189/18, niepubl. i z dnia 23 października 2020 r., I CSK 724/18, niepubl.).

W orzeczeniach tych, uzupełniając argumentację przedstawioną w uchwale z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17, zauważono ponadto, 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 o sprzedaży lokalu, co pozwalałoby na swoiste odnowienie biegu przedawnienia (por. zwłaszcza wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 2018 r., I CSK 443/17 i z dnia 23 października 2020 r., I CSK 724/18).

Nawet jednak jeśli pominąć ten aspekt, także przy przyjęciu pełnego wstecznego skutku decyzji stwierdzającej nieważność decyzji dekretowej, główną przyczynę szkody w łańcuchu kauzalnym stanowiła w rozważanych sytuacjach każdorazowo wadliwość odmownej decyzji dekretowej, nie zaś późniejszych decyzji lokalowych. Istotne racje funkcjonalne mogą w takich przypadkach 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 w tym kontekście abstrahować od tego, 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 dekretowej może być wiązana także z późniejszą decyzją lokalową prowadziłoby tym samym do zbyt daleko idącego rozciągnięcia odpowiedzialności Skarbu Państwa w czasie, co akcentowano już we wcześniejszym orzecznictwie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 2018 r., I CSK 443/17 i z dnia 23 października 2020 r., I CSK 724/18).

Sąd Najwyższy w orzekającym składzie podzielił powołane argumenty, a w konsekwencji także stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w uchwale z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17, nie znajdując podstaw do jego zakwestionowania. Przekonujących racji w tym zakresie nie przedstawiono także w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, w którym akcentowano wsteczne skutki decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność orzeczenia administracyjnego odmawiającego poprzednikom prawnym powoda przyznania prawa własności czasowej. Argument ten nie stanowi *novum* i nie mógł skłaniać do odstąpienia od stanowiska wyrażonego w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17.

W judykaturze zwrócono uwagę, że pogląd wyrażony w tej uchwale zmierza w istocie do ograniczenia - w płaszczyźnie cywilistycznej - wstecznych skutków stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 2018 r., I CSK 443/17, niepubl.). Bez względu na to, jak już była mowa, przeciwko wiązaniu rozpoczęcia biegu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego ze stwierdzeniem wadliwości decyzji o sprzedaży lokali przemawiają poważne względy funkcjonalne związane z koniecznością obiektywizacji początku biegu przedawnienia (por. art. 120 § 1 zdanie drugie k.c.) i zamknięcia odpowiedzialności odszkodowawczej w przewidywalnych ramach czasowych.

Zarzuty naruszenia art. 361 § 1 k.c. w związku z art. 160 k.p.a. należało zatem uznać za bezzasadne.

Zarzucając naruszenie art. 32 w związku z art. 64 Konstytucji RP powód podnosił, że wyrokiem Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 31 stycznia 2017 r., I ACa (...), oddalono apelację pozwanego Skarbu Państwa od wyroku zasądzającego od pozwanego odszkodowanie w związku z wadliwością decyzji o sprzedaży lokali na rzecz drugiego współwłaściciela tej samej nieruchomości. W związku z tym, w ocenie powoda, ma on prawo oczekiwać, że jego sprawa zostanie rozstrzygnięta w taki sam sposób, jak sprawa dotycząca innej osoby znajdującej się w tej samej sytuacji faktycznej i prawnej, skoro w międzyczasie nie doszło do zmiany stanu prawnego.

Wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasada równości wobec prawa łączy się z konstytucyjnym prawem podmiotowym do równego traktowania przez władze publiczne. Prawo to dotyczy nie tylko sfery stanowienia norm prawnych, w której jego adresatem jest przede wszystkim ustawodawca, lecz także stosowania prawa w indywidualnych sytuacjach przez sądy i inne organy władzy publicznej. Wymaga to, jak zauważono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, podejmowania decyzji z pominięciem jednostkowych cech adresata i innych elementów nieistotnych z punktu widzenia zakresu zastosowania normy prawnej będącej podstawą rozstrzygnięcia, w sposób rzetelny i bezstronny (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2010 r., K 63/07, OTK-A 2010, nr 6, poz.

60). W ujęciu tym równość odnosi się przede wszystkim do zewnętrznego aspektu stosowania prawa przez organy władzy publicznej, nie zaś do wyniku tego procesu, tego zaś dotyczył zarzut kasacyjny. Powód nie twierdził bowiem, by w okolicznościach sprawy proces dochodzenia do rozstrzygnięcia przez Sądy bazował na okolicznościach nieistotnych z punktu widzenia relewantnych norm prawnych, cechował się arbitralnością bądź był pozbawiony rzetelności lub obiektywizmu.

Odrębną kwestią jest wpływ art. 32 ust. 1 Konstytucji RP na rezultat stosowania prawa przez sąd w konkretnej sytuacji w zestawieniu z tym, w jaki sposób rozstrzygane są przypadki o zbieżnym stanie faktycznym. W punkcie wyjścia za trafne należy uznać stanowisko, że konstytucyjna zasada równości nie jest pozbawiona znaczenia także z tego punktu widzenia. Wynikające z niej powinności spoczywające na sądach, jako organach władzy sądowniczej, dotyczą zatem nie tylko zewnętrznych aspektów stosowania prawa, takich jak nakaz obiektywizmu i zachowania neutralności, lecz także merytorycznej treści decyzji sądowych.

Aprobata dla takiego założenia nie może jednak prowadzić do mechanicznego przenoszenia sposobu rozumienia zasady równości właściwego sferze stanowienia prawa na płaszczyznę wymiaru sprawiedliwości, czego wyrazem byłoby uznanie, że odmienne rozstrzygnięcie przez sąd sporu opartego o zbliżony stan faktyczny, lecz z udziałem innych podmiotów, koliduje z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Sądowe stosowanie prawa, w warunkach współczesnego porządku prawnego, jest złożonym i wieloaspektowym procesem, zakładającym rekonstrukcję norm przy wykorzystaniu akceptowanych w kulturze prawnej metod wykładni, które prowadzą niejednokrotnie do niejednorodnych rezultatów. Konsekwencją tego stanu rzeczy są rozbieżności w orzecznictwie sądowym, które - także na najwyższym szczeblu - stanowią immanentny element stosowania prawa w ramach niezawisłości sędziowskiej i związania sądu jedynie Konstytucją oraz ustawami, co gwarantuje władzy sądowniczej wprost art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. Naturalny charakter tych rozbieżności akcentowany jest również w judykaturze Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na tle art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie, dnia 4 listopada

1950 r. (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284), w której wskazuje się, że ewolucja orzecznictwa sądowego nie koliduje *per se* z prawidłowym funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości i neguje się prawo do jednolitego orzecznictwa sądowego (*droit acquis à une jurisprudence constante*), które byłoby wywodzone z zasady zaufania do władz publicznych (por. np. wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 18 grudnia 2008 r., *Unédic przeciwko Francji*, no. 20153/04, z dnia 20 października 2010 r., *Nejdet Şahin i Perihan Şahin przeciwko Turcji* [GC], no. 13279/05 i z dnia 29 listopada 2016 r., *Lupeni Greek Catholic Parish and Others przeciwko Rumunii* [GC], no. 76943/11).

Z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wynika natomiast powinność stosowania przez władzę sądowniczą pozostawionych jej do dyspozycji instrumentów zmierzających do ujednolicenia orzecznictwa oraz dostrzeżenia, że sposób rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy musi uwzględniać dotychczasowy dorobek judykatury, której stabilność i przewidywalność stanowi samoistną wartość. Odstępowanie od ukształtowanych poglądów orzeczniczych musi zatem następować w sposób rozważny, na podstawie istotnych, w szczególności nierozważanych wcześniej argumentów, co powinno znaleźć wyraz w uzasadnieniu podjętej decyzji.

Idąc tym torem, przyznanie przez sąd racji jednej ze stron sporu, mimo że uprzednio w sporze między innymi podmiotami w zasadniczo zbieżnych okolicznościach faktycznych, zapadło odmienne rozstrzygnięcie, nie może być uważane za sprzeczne z zasadą równości wobec prawa i nakazem równego traktowania przez organy władzy publicznej (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Orzecznictwo sądowe, odmiennie niż ustawodawstwo, jest „prawem konkretnych przypadków” i kształtuje się w sposób ewolucyjny, nie zaś przez stanowienie reguł o abstrakcyjnym i generalnym charakterze. Rozwój ten siłą rzeczy implikuje ryzyko rozbieżności rozstrzygnięć nawet w zbliżonych stanach faktycznych.

Odmienne ujęcie, niezależnie od kolizji z gwarancjami wynikającymi z art. 178 Konstytucji RP, skutkowałoby niepożądaną petryfikacją orzecznictwa i wykluczeniem możliwości bieżącego reagowania przez sądy na nowe poglądy doktryny prawa, rozwój nauki lub zjawiska społeczne, które nie mogą pozostawać

bez wpływu na sposób rozumienia prawa. Sąd musi mieć zatem możliwość przyjęcia takiej interpretacji tekstu prawnego, która w jego przekonaniu jest w większym stopniu uzasadniona niż jej alternatywne warianty, mimo że są one również prezentowane w orzecznictwie lub wspierane w piśmiennictwie.

W okolicznościach sprawy, Sąd Najwyższy, dostrzegając wahania w orzecznictwie sądów powszechnych, a także Sądu Najwyższego, podjął działania mające na celu ujednolicenie judykatury, podejmując uchwałę w powiększonym składzie. Powody, dla których Sąd Najwyższy zaaprobował preferowaną interpretację, zostały szeroko wyłożone w motywach uchwały, w której rozważono oba konkurujące kierunki wykładni. Uchwała ta została zaakceptowana w późniejszych orzeczeniach tego Sądu i wzbogacona dodatkową argumentacją. Sąd Apelacyjny, rozpoznając apelację powoda, oczekiwał na stanowisko Sądu Najwyższego, a następnie je podzielił, negując alternatywną argumentację, którą uprzednio odrzucił także powiększony skład Sądu Najwyższego, uznawszy za w większym stopniu uzasadniony pogląd przeciwny.

To, że interpretacja ostatecznie przyjęta przez Sąd Najwyższy okazała się odmienna niż w prawomocnym wyroku wydanym w procesie z powództwa drugiego ze współwłaścicieli, a zarazem niekorzystna dla powoda, nie stanowi podstawy do stwierdzenia, że naruszona została zasada równości wobec prawa lub prawo do równego traktowania władzy publicznej. Powód nie może domagać się, by przez wzgląd na art. 32 ust. 1 Konstytucji RP jego sprawa została rozpoznana „równo” wadliwie, jak sprawa drugiego ze współwłaścicieli z tego powodu, że interpretacja ta byłaby dla niego korzystniejsza. Na ocenę tę nie może rzutować fakt, że zaskarżony wyrok zapadł kilkanaście miesięcy później niż wyrok wydany wobec współwłaściciela ani też to, że brzmienie tekstu prawnego nie uległo w międzyczasie zmianie. Kształt współczesnego porządku prawnego nie jest bowiem zdeterminowany jedynie tekstem ustaw, lecz wpływają nań także szeroko ujmowane aspekty pozajęzykowe, w tym wartości i dyrektywy celowościowe tworzące kontekst funkcjonalnej wykładni prawa. Poza sporem być powinno, że zmiana postrzegania tego kontekstu może prowadzić do wyprowadzenia z przepisów prawa norm prawnych o odmiennej treści, mimo braku zmiany tekstu

prawnego, czego wyrazem są właśnie rozstrzygnięcia sądowe bazujące na argumentach natury funkcjonalnej i systemowej.

Zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 Konstytucji RP okazał się zatem bezzasadny.

Na zbliżonej argumentacji powód oparł zarzut naruszenia art. 5 k.c. przez zaniechanie uznania przez Sąd Apelacyjny podniesienia zarzutu przedawnienia przez pozwany Skarb Państwa za nadużycie prawa. Powód twierdził, że wytaczając powództwo działał w słusznym przekonaniu o zasadności swego żądania, opartym na orzecznictwie Sądu Najwyższego, rozbieżności w judykaturze pojawiły się w późniejszym czasie, a co więcej, uzyskanie w toku postępowania, w którym wydano zaskarżony wyrok, naprawienia szkody przez współwłaściciela nieruchomości, utwierdziło go w przekonaniu o słuszności swojego stanowiska.

Możliwość uznania podniesienia zarzutu przedawnienia przez Skarb Państwa za nadużycie prawa, w takich sytuacjach, jak powstała w niniejszej sprawie, była już przedmiotem rozważań w orzecznictwie Sądu Najwyższego akceptującym pogląd przedstawiony w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17. Podniesiono w nim z jednej strony, że roszczenia odszkodowawcze wynikające z nieprawidłowego stosowania przepisów Dekretu mają źródło w bezprawnych działaniach władzy publicznej, które - mimo licznych deklaracji - nie zostały zrekompensowane w drodze ustawy reprivatyzacyjnej, z drugiej zaś, 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 (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.).

Nie negując, że 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.), przyjąć trzeba, że obiektywne okoliczności związane z brakiem pożądanej regulacji ustawowej zmierzającej do naprawienia szkód wyrządzonych w przeszłości, 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, nie mogą być uznane same przez się za wystarczające do stwierdzenia, że zarzut przedawnienia powinien być zakwalifikowany jako nadużycie prawa. Poprzestanie na tego rodzaju abstrakcyjnych kryteriach prowadziłoby bowiem *de facto* do podważenia stanowiska wyrażonego w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17, na której treść miały istotny wpływ właśnie racje funkcjonalne związane z dążeniem do przeciwdziałania nadmiernemu rozciągnięciu w czasie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, do czego otwiera drogę wiązanie uszczerbku po stronie byłych właścicieli z wydaniem wadliwych decyzji o sprzedaży lokali (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2020 r., I CSK 724/18). Argumenty te mogłyby zostać z powodzeniem powołane w zdecydowanej większości spraw, w których następcy prawni wywłaszczonych właścicieli zaniechali dochodzenia naprawienia szkody bezpośrednio po zakończeniu ponownego postępowania dekretoowego, toczącego się na skutek stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej.

Ze względu na wskazaną już specyfikę wykładni sądowej, kształtującej się w drodze rozstrzygania indywidualnych przypadków, zaufanie do niej, nawet jeżeli określony sposób rozumienia prawa znalazł wyraz w judykaturze Sądu Najwyższego, nie może mieć pełnego charakteru i nie może być porównywane z zaufaniem do stabilności stanu prawnego kreowanego przez ustawodawcę. Nie można wprawdzie wykluczyć sytuacji, w której odstępianie od długotrwałej, stabilnej i jednolitej praktyki sądowej, na której strony przez dłuższy czas opierały swoje zachowania, może wymagać szczególnych rozwiązań. Należy do nich

w szczególności temporalne ograniczenie konsekwencji nowej wykładni (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). Celowi temu mogą również służyć instrumenty prawa materialnego, takie jak nadzwyczajna zmiana stosunków (art. 357¹ k.c.) lub nadużycie prawa (art. 5 k.c.).

W uchwale z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17, Sąd Najwyższy nie zdecydował się jednak na ograniczenie wstecznego oddziaływania przyjętej w niej wykładni. Uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17, trudno także uznać za wyraz odstąpienia od jednolitej, stabilnej i długotrwałej praktyki orzeczniczej, która mogłaby stanowić dostateczną podstawę do ukształtowania się wobec niej zaufania, wymagającego stosowania nadzwyczajnych rozwiązań pozwalających w szerokim zakresie na łagodzenie jej temporalnych skutków. Odrzucone w tej uchwale stanowisko było wprowadzie silnie reprezentowane i można je określić jako przeważające, nie miało ono jednak jednolitego charakteru, zważywszy, że w wyroku z dnia 30 września 2015 r., I CSK 753/14, niepubl., a zatem wkrótce po wytoczeniu powództwa w sprawie, w której wydano zaskarżony wyrok, wyrażono pogląd odmienny, a wątpliwość co do prawidłowości identyfikacji źródła szkody przez pryzmat decyzji o sprzedaży lokalu wynikała pośrednio również z innych rozstrzygnięć Sądu Najwyższego (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12, OSNC-ZD 2014, nr D, poz. 60 i z dnia 11 kwietnia 2014 r., I CSK 630/13, niepubl.).

Z tych względów, jakkolwiek skutecznego odwołania się do art. 5 k.c. nie można w tym przypadku wykluczyć, za konieczne w tym celu należy jednak uznać wykazanie 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 konieczną do dochodzenia roszczenia takiej sekwencji działań, która ostatecznie doprowadziła do jego przedawnienia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2020 r., I CSK 724/18).

Ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd Apelacyjny, jak również twierdzenia skargi kasacyjnej, nie pozwalały uznać, że sytuacja taka miała miejsce w sprawie, w której wydano zaskarżony wyrok.

W skardze nie wskazano żadnych orzeczeń Sądu Najwyższego lub innych sądów, które narzucałyby wymaganie żądania stwierdzenia wadliwości decyzji o sprzedaży lokali jako warunku skutecznego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tym skutkiem, że powód - działając w zaufaniu tego orzecznictwa - zamiast domagać się naprawienia szkody wyrządzonej wadliwą decyzją dekretową, dochodził stwierdzenia wadliwości decyzji o sprzedaży lokali, co ostatecznie - wobec następczej zmiany wykładni - doprowadziło do przedawnienia roszczenia. Nie można było zatem przyjąć, by sekwencja działań, którą obrał powód zaniechawszy dochodzenia naprawienia szkody w granicach terminu przedawnienia odnoszonego do momentu wydania decyzji nadzorczej odnoszącej się do decyzji dekretowej, była wynikiem uchwytnej i stabilnej praktyki orzeczniczej, która skłaniałaby do takiego właśnie podejścia. W skardze nie wskazano także pochodzących z miarodajnego czasu rozstrzygnięć sądowych, które mogłyby utwierdzać powoda w zaufaniu lub stanowić składnik utrwalonej praktyki sądowej, według której upływ trzyletniego terminu przedawnienia liczonego od wydania ostatecznej decyzji nadzorczej w odniesieniu do decyzji dekretowej nie ma definitywnego charakteru w tym sensie, że powód może liczyć na ponowne otwarcie terminu do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego przez doprowadzenie do stwierdzenia wadliwości decyzji o sprzedaży lokali.

Eksponowana przez powoda uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14, OSNC 2015, nr 5, poz. 60, zapadła wprawdzie przed wytoczeniem powództwa, niemniej jednak już po upływie terminu przedawnienia roszczenia liczonego od daty wydania ostatecznej decyzji nadzorczej dotyczącej decyzji dekretowej. Nie mogła mieć zatem znaczenia przy ocenie racjonalności zachowań powoda, które miały miejsce wcześniej. Termin ten upłynął bowiem, jak wynikało ze stanu faktycznego, już w 2010 r., przy czym od roku 2008, w którym doszło do ponownego rozpoznania wniosku dekretowego i częściowej odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, nie było żadnych obiektywnych przeszkód, które tamowałyby dochodzenie naprawienia szkody związanej z

niemożnością odzyskania całości utraconego prawa. Powód roszczeń tych jednak nie dochodził; nie wystąpił z nimi zresztą nawet w terminie 3 lat od ostatecznego stwierdzenia wadliwości decyzji o sprzedaży lokali, co nastąpiło do końca 2011 r., kierując w październiku 2014 r. wniosek o zawezwanie do próby ugodowej. Do wytoczenia powództwa doszło ostatecznie dopiero w lutym 2015 r.

Między innymi z tych powodów analizowanej sytuacji nie można zestawiać z konsekwencjami rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego, do której doszło w odniesieniu do podmiotu legitymowanego materialnie po stronie pozwanej w procesie o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej na skutek podjęcia uchwały z dnia 16 listopada 2004 r., III CZP 64/04, OSNC 2005, nr 11, poz. 182 oraz późniejszej uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06, OSNC 2007, nr 6, poz. 79. W sytuacji tej błędny wybór przez poszkodowanego podmiotu legitymowanego biernie był uwarunkowany wcześniejszym stanowiskiem Sądu Najwyższego, które uległo zmianie, co skutkowało postawieniem poszkodowanego w sytuacji uniemożliwiającej skuteczne dochodzenie roszczenia (por. powołaną także w skardze uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2007 r., III CZP 33/07, OSNC 2008, nr 7-8, poz. 70 i dotyczący analogicznej kwestii wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2009 r., I CSK 284/08, niepubl.).

Mając na względzie, 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. należało w konsekwencji uznać za chybiony.

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.

ke