



Sygn. akt II CSKP 100/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 lipca 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Misztal-Konecka (przewodniczący)
SSN Marcin Krajewski
SSN Krzysztof Wesołowski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa E. M.
przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Prezydenta m. W.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 14 lipca 2022 r.,
skargi kasacyjnej powódki
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]
z dnia 26 kwietnia 2019 r., sygn. akt I ACa [...],

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. zasądza od E. M. na rzecz Skarbu Państwa-Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 5 400,- (pięć tysięcy czterysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Pozwem z 9 września 2016 r. powódka E. M. żądała zasądzenia na jej rzecz od pozwanego Skarbu Państwa - Prezydenta m. W. kwoty 500 000 zł wraz z odsetkami, a po rozszerzeniu powództwa pismem z 17 lipca 2017 r. – kwoty 1 691 650 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wyrokowania do dnia zapłaty.

Wyżej wymienionej kwoty powódka dochodziła tytułem odszkodowania za szkodę, jaką poniosła jako następczyni prawna właścicieli nieruchomości położonej w W. przy ul. Ł., objętej dekretem z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50 poz. 279 – dalej: dekret warszawski).

Dla rozstrzygnięcia sprawy istotne jest to, że tzw. „decyzją dekretową” Prezydium Rady Narodowej Miasta W. z 19 września 1969 roku, utrzymaną w mocy decyzją Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z 4 czerwca 1970 r., negatywnie rozpatrzono „wniosek dekretowy” poprzedników prawnych powódki i odmówiono im przyznania prawa własności czasowej gruntu nieruchomości położonej w W. przy ulicy Ł. I stwierdzono o przejściu na własność Państwa wzniesionego na gruncie budynku. Z kolei „decyzją nadzorczą” z 4 sierpnia 2008 roku Minister Infrastruktury na zasadzie art. 156 § 1 pkt 2 i § 2, art. 157 § 1 i 158 k.p.a. stwierdził nieważność decyzji Prezydium Rady Narodowej w m. W. z 19 września 1969 roku i utrzymującej ją w mocy decyzji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z 4 czerwca 1970 roku poza lokalem nr [...], co do którego organ centralny stwierdził wydanie decyzji z naruszeniem prawa. Rozpoznając wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, ten sam organ decyzją z 14 lipca 2009 roku utrzymał swą decyzję z 4 sierpnia 2008 roku w mocy. Po ponownym rozpoznaniu tzw. „wniosku dekretowego” decyzją z 30 stycznia 2012 roku Prezydent m. W. ustanowił na 99 lat użytkowanie wieczyste do udziału wynoszącego 0,366 części bliżej opisanego zabudowanego gruntu o pow. 319 m², położonego w W. przy ul. Ł. na rzecz J. R. w udziale 0,183 oraz powódki E. M. M. w udziale 0,183 części, a odmówił im ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,484, oddanego w użytkowanie wieczyste właścicielom lokali

mieszkalnych nr 1, 2, 3, 4 i 6 z uwagi na ich zbycie na rzecz najemców w latach 1977-1988. Sprzedaż tych lokali poprzedzona była stosownymi decyzjami administracyjnymi (tzw. decyzjami lokalowymi), wydanymi w latach 1977-1987, w odniesieniu do których decyzjami z 21 czerwca 2016 roku i 23 sierpnia 2016 roku Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 i § 2 k.p.a. stwierdziło, że decyzje te zostały wydane z naruszeniem prawa, jednak nie można stwierdzić ich nieważności z powodu wywołania przez nie nieodwracalnych skutków prawnych.

Wyrokiem z 22 listopada 2017 roku Sąd Okręgowy w W. zasądził od Skarbu Państwa - Prezydenta m. W. na rzecz E. M. kwotę 1 665 850 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od 22 listopada 2017 roku do dnia zapłaty (punkt I); w pozostałym zakresie oddalił powództwo (punkt II); zasądził od Skarbu Państwa - Prezydenta m. W. na rzecz E. M. kwotę 44 289,50 zł tytułem zwrotu kosztów procesu (punkt III).

Sąd pierwszej instancji przyjął, że źródłem szkody, której naprawienia domagała się powódka, były decyzje lokalowe i sprzedaż lokali na rzecz osób trzecich, a w związku z tym trzyletni termin przedawnienia roszczenia przysługującego powódce (art. 160 § 6 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) biegnie od dnia ostateczności nadzorczych decyzji lokalowych, tj. decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z 21 czerwca 2016 roku i 23 sierpnia 2016 roku, które stwierdziły, że decyzje lokalowe zostały wydane z naruszeniem prawa, jednak nie można stwierdzić ich nieważności z powodu wywołania przez nie nieodwracalnych skutków prawnych.

Apelację od ww. wyroku wniósł pozwany Skarb Państwa, który zaskarżył wyrok Sądu Okręgowego w części objętej pkt I i III, formułując zarówno zarzuty dotyczące naruszenia przepisów postępowania, jak i przepisów prawa materialnego.

Sąd Apelacyjny uwzględnił część zarzutów pozwanego dotyczących naruszenia przepisów prawa materialnego (w szczególności naruszenia przepisów art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 160 § 2 k.p.a., art. 160 § 6 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy

z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 361 § 1 k.c.). Za błędne uznał twierdzenie Sądu pierwszej instancji, że między decyzjami lokalowymi a szkodą powódki obejmującą niewejście do jej majątku prawa własności tych lokali i związanego z nimi prawa użytkowania wieczystego zachodzi adekwatny związek przyczynowy, uzasadniający zasądzenie odszkodowania z tego tytułu. Zdaniem Sądu Apelacyjnego za źródło szkody musi być bowiem uznana decyzja dekretowa, odmawiająca przyznania własności czasowej (decyzja dekretowa), nie zaś decyzje lokalowe, jak przyjął Sąd Okręgowy. W konsekwencji Sąd Apelacyjny przyjął, że trzyletni termin przedawnienia z art. 160 § 6 k.p.a. w odniesieniu do powódki biegł od uzyskania przymiotu ostateczności decyzji nadzorczej Ministra Infrastruktury z 4 sierpnia 2008 r., którą stwierdzono nieważność decyzji dekretowych (Prezydium Rady Narodowej w m. W. z 19 września 1969 roku i utrzymującej ją w mocy decyzji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z 4 czerwca 1970 r.), poza lokalem nr [...], co do którego stwierdzono wydanie ww. decyzji z naruszeniem prawa, utrzymanej w mocy decyzją tego organu z 4 sierpnia 2008 r.).

W uzasadnieniu swojego stanowiska Sąd Apelacyjny powołał się na liczne wyroki Sądu Najwyższego dotyczące problemu źródła szkody w przypadkach takich jak objęty pozwem, związku przyczynowego oraz momentu rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia. Wskazał m.in. na uchwałę 7 sędziów z 28 marca 2018 r., III CZP 46/19 (OSNC 2018, nr 7-8, poz. 65), w której Sąd Najwyższy przyjął, że w razie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej utrzymującej w mocy decyzję odmawiającą ustanowienia na rzecz byłego właściciela nieruchomości prawa użytkowania wieczystego na tej nieruchomości na podstawie przepisów dekretu warszawskiego, 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 Najwyższy w uchwale tej argumentował, że z art. 8 dekretu wynika, że w razie nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi gruntu wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy, wszystkie budynki położone na gruncie przechodzą na własność gminy. Oznacza to, że decyzja odmawiająca przyznania prawa własności czasowej do gruntu, utrzymana w mocy orzeczeniem organu drugiej instancji, spowodowała utratę przez

dotychczasowych właścicieli własności budynku i lokali znajdujących się w tym budynku. W związku z tym, że w miejsce gminy m. W. pojawił się Skarb Państwa, lokale te stały się własnością Skarbu Państwa, a od 1990 r. – w wyniku komunalizacji – z powrotem własnością stołecznej gminy. Decyzje administracyjne z lat późniejszych, które zezwalały na sprzedaż tych lokali, nie zmieniły stanu prawnego polegającego na tym, że lokale nie były już własnością osób ubiegających się o nie (ich poprzedników prawnych). W ówczesnym stanie prawnym decyzje te stanowiły tylko niezbędny element ustanowienia na lokalach stanowiących własność Skarbu Państwa odrębnej własności i sprzedaży tych lokali na rzecz wskazanych w nich osób.

Sąd Apelacyjny wskazał także w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku na wyrok Sądu Najwyższego z 19 marca 2014 r., I CSK 299/13 (OSP 2015, nr 5, poz. 44), nawiązujący do wyroków Sądu Najwyższego z 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12, i z 15 lutego 2013 r., I CSK 332/12, w którym odwołano się do wiedzy o sprzedaży lokali wynikającej z uzasadnienia decyzji nadzorczej w sprawie dekretowej, w celu ustalenia początku biegu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego. W tym kontekście Sąd Apelacyjny wskazał, że skoro powódka o zbyciu lokali powzięła wiedzę już w momencie zapoznania się z uzasadnieniem decyzji Ministra Infrastruktury z 4 sierpnia 2008 r. (stwierdzającej nieważność decyzji dekretowej), utrzymanej w mocy decyzją tego samego organu z 14 lipca 2009 r., to musi to prowadzić do wniosku, że trzyletni termin przedawnienia określony w art. 160 § 6 k.p.a. powinien być liczony od daty drugiej z wymienionych wyżej decyzji, co oznacza, że upłynął on 14 lipca 2012 r., a zatem przed datą wniesienia pozwu (9 września 2016 r.). Zdaniem Sądu Apelacyjnego odwoływanie się do decyzji sprzedażowych, jako alternatywnego źródła szkody, należy więc w tych okolicznościach ocenić jako próbę uzyskania zaspokojenia przedawnionych już roszczeń odszkodowawczych.

Sąd Apelacyjny wykluczył także możliwość zastosowania wobec powódki art. 5 k.c. w kontekście oceny zarzutu przedawnienia. Wskazał, że od 30 stycznia 2012 r., tj. od daty wydania przez Prezydenta m. W. decyzji odmawiających ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w odniesieniu do udziałów związanych ze sprzedanymi lokalami, powódka nie mogła już mieć wątpliwości co

do skutków wadliwej decyzji dekretowej. Dalsze zwlekanie z wytoczeniem powództwa wyłączyło zatem możliwość zastosowania art. 5 k.c.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego złożyła powódka, opierając ją na następujących podstawach:

1) naruszenia prawa materialnego – art. 160 § 6 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw

2) naruszenie prawa materialnego – art. 160 § 1 k.p.a. w zw. z art. 160 § 6 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw

3) naruszenie prawa materialnego - art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 156 § 1 (pkt 2) k.p.a.,

4) mającym istotny wpływ na wynik sprawy naruszeniu przepisów postępowania - art. 2 § 3 k.p.c. w zw. z art. 16 i art. 156 §1 k.p.a. w zw. z art. 7 i 10 Konstytucji RP, a w konsekwencji art. 361 § 1 k.c. w zw. z 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.

Powódka wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Pozwana w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniosła o jej oddalenie i zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedmiotem niniejszego postępowania jest odszkodowanie za szkodę spowodowaną działaniami administracji publicznej w odniesieniu do nieruchomości, polegającymi na odmowie przyznania poprzednikom prawnym powódki prawa własności czasowej gruntu, stwierdzeniu przejścia na własność Państwa wzniesionego na gruncie budynku, a w konsekwencji – sprzedaży części lokali znajdujących się w tym budynku na rzecz osób trzecich (oznaczonych numerami 1, 2, 3, 4 i 6). Podstawy skargi kasacyjnej sprowadzają się do zarzutu wadliwego, zdaniem powódki, przyjęcia przez Sąd Apelacyjny, że trzyletni termin

przedawnienia roszczenia przysługującego powódce zaczyna biec od wydania nadzorczej decyzji dekretovej, a nie jak twierdzi powódka – od dnia wydania nadzorczych decyzji lokalowych.

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

Powódka dysponuje dwoma rodzajami decyzji nadzorczych stwierdzających naruszenie prawa przy wcześniejszych działaniach administracji w stosunku do nieruchomości przy ul. Ł.. Pierwsza decyzja, dotycząca decyzji dekretovej, wydana została 4 sierpnia 2008 roku i stała się ostateczna z dniem wydania decyzji z 14 lipca 2009 roku utrzymującej ją w mocy. Drugi rodzaj decyzji nadzorczych to decyzje odnoszące się do decyzji lokalowych z lat 1977-1987, a mianowicie decyzje z 21 czerwca 2016 roku i 23 sierpnia 2016 r. Uwzględniając, że podstawę prawną dochodzonych roszczeń stanowi art. 160 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa z 2004 r.), a pozew został wniesiony 9 września 2016 r., kluczowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie, która czy też które z tych decyzji nadzorczych powinna (-y) zostać przyjęta (-e) za relewantną (-e) z punktu widzenia początku biegu przedawnienia, zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a. W świetle art. 160 § 6 k.p.a. roszczenie o odszkodowanie przedawnia się bowiem z upływem trzech

lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 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. (uchwała Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75; wyrok Sądu Najwyższego z 19 marca 2014 r., I CSK 299/13).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego problem, o którym mowa, rozstrzygany jest zazwyczaj na podstawie kryterium w postaci identyfikacji właściwego źródła wyrządzonej szkody oraz związku przyczynowego. W uchwale z 28 marca 2018 r. (III CZP 46/17, OSNC 2018, nr 7-8, poz. 65; wcześniej w uchwale z 3 września 2015 r., III CZP 22/15, OSNC 2016, nr 3, poz. 30; później zaś w wyrokach z 27 czerwca 2018 r., I CSK 335/16; z 15 czerwca 2018 r., I CSK 393/16; z 15 czerwca 2018 r., I CSK 447/17; z 24 maja 2019 r., I CSK 238/18; z 5 lipca 2018 r., CSK 517/17) Sąd Najwyższy zajął kategoryczne stanowisko wykluczające uznanie – w razie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej utrzymującej w mocy decyzję odmawiającą ustanowienia na rzecz byłego właściciela nieruchomości prawa użytkowania wieczystego na tej nieruchomości na podstawie przepisów dekretu warszawskiego – że źródłem poniesionej przez niego (lub jego następców prawnych) szkody była wydana z naruszeniem prawa decyzja zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości. W uchwale z 28 marca 2018 r. uznano, że sprzedaż lokali nie miała znaczenia dla powstania szkody, lecz dla powstania nieodwracalnych skutków prawnych decyzji odmawiającej byłym właścicielom (ich następcom prawnym) ustanowienia na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego (wcześniej prawa wieczystej dzierżawy, prawa zabudowy oraz własności czasowej) na tej nieruchomości, powodując ograniczenie możliwości wyboru sposobu naprawienia szkody w formie zwrotu tych lokali w naturze.

We wcześniejszej uchwale z 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14 (OSNC 2015, nr 5, poz. 60) Sąd Najwyższy przyjął, że jeżeli stwierdzono nieważność decyzji administracyjnej odmawiającej przyznania byłemu właścicielowi nieruchomości prawa własności czasowej na podstawie art. 7 dekretu, źródłem poniesionej przez niego (jego następców prawnych) szkody może być także wydana z naruszeniem

prawa decyzja zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości. Natomiast w uchwale z 3 września 2015 r., III CZP 22/15, Sąd Najwyższy uznał, że jeżeli stwierdzono wydanie z naruszeniem prawa decyzji odmawiającej byłemu właścicielowi przyznania prawa do gruntu na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, źródłem poniesionej przez niego (jego następców prawnych) szkody nie jest decyzja zezwalająca na sprzedaż lokalu w budynku położonym na nieruchomości, także w razie stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa. O uznaniu decyzji dotyczącej sprzedaży za źródło szkody decydował zatem typ decyzji nadzorczej względem decyzji dekretovej. Uchwała z 28 marca 2018 r. zrywa ze wskazanym zróżnicowaniem.

W wyroku Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2021 r., I CSKP 18/21, wskazano jednak, że początku biegu przedawnienia w rozumieniu art. 160 § 5 k.p.a. nie da się określić na podstawie kryterium związku przyczynowego i wyboru tylko jednej z potencjalnie wchodzących w rachubę decyzji administracyjnych, jako źródła szkody. Dla ustalenia odpowiedzialności odszkodowawczej niezbędne jest stwierdzenie wystąpienia normalnego (adekwatnego) związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem sprawczym a szkodą, dla którego niezbędne jest przeprowadzenie testu typu *conditio sine qua non*. Nie budzi wątpliwości to, że jest on jest kategorią obiektywną. Przeprowadzenie testu *conditio sine qua non* stanowi w każdym przypadku pierwszy etap konieczny dla stwierdzenia występowania związku adekwatnego, co z kolei następuje przez dokonanie kwalifikacji następstw jako normalnych lub niemających tej cechy. Na tle związków przyczynowych występujących w rzeczywistości zdarzenie ujmowane jako skutek nie jest z reguły rezultatem tylko jednej przyczyny i dla jego zaistnienia konieczne jest kilka wcześniejszych zdarzeń. W orzecznictwie również w odniesieniu do związku normalnego uznaje się niekiedy, że może on mieć postać wielocłonowego łańcucha zdarzeń i nie ma rozstrzygającego znaczenia, czy przyczyna pozostaje w bezpośrednim, czy też pośrednim związku z następstwem (wyrok SN z 6 września 2012 r., I CSK 27/12; wyrok SN z 4 października 2012 r., I CSK 665/11; wyrok SN z 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00, OSP 2004, nr 7-8, poz. 99; uchwała SN z 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14,; odmiennie jednak np. wyrok SN z 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12, OSNC-ZD 2014, nr C, poz. 60; wyrok SN z 11

kwietnia 2014 r., I CSK 630/13; wyrok SN z 12 września 2014 r., I CSK 613/13; wyrok SN z 17 kwietnia 2015 r., I CSK 392/14; wyrok SN z 2 lutego 2017 r., I CSK 302/16; wyrok SN z 19 marca 2014 r., I CSK 299/13).

Przyjmując powyższy tok rozumowania, należy stwierdzić, że warunkiem koniecznym (*conditio sine qua non*) zaistniałej szkody w postaci nieuzyskania prawa własności czasowej (wieczystego użytkowania) do znacznej części gruntu (związanej z własnością lokali nr 1, 2, 3, 4 i 6) i utraty prawa do tych lokali było zarówno wydanie decyzji dekretovej z 1969 r., jak i decyzji lokalowych z lat 1977-1987. Jeżeli nie zostałyby wydana nieważna decyzja z 1969 r. o odmowie przyznania prawa własności czasowej, poprzednicy prawni powódki powinni uzyskać odpowiednie prawa do całości nieruchomości, a w konsekwencji prawa te uzyskiwałyby również powódka. Z kolei, gdyby nie wydano w latach 1977-1987 decyzji lokalowych, w konsekwencji których doszło do ustanowienia odrębnej własności lokali i przeniesienia prawa do lokali nr 1, 2, 3, 4 i 6 na rzecz osób trzecich, powódka mogłaby uzyskać prawo do użytkowania wieczystego gruntu po stwierdzeniu nieważności decyzji dekretovej z 1969 r. również w odniesieniu do udziałów w gruncie związanych z własnością tych lokali. Nie doszłoby również do utraty prawa własności tych lokali. Jednocześnie należy uznać, że każdy z opisanych związków przyczynowych ma charakter związku normalnego, gdyż każda ze wspomnianych przyczyn w normalnych warunkach zwiększa prawdopodobieństwo zaistnienia szkody w postaci nieuzyskania przez powódkę prawa we wskazanym zakresie (zob. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z 12 marca 2010 r., III CZP 129/09, w którym wskazano, że „odmowa przyznania własności czasowej każdorazowo zwiększy prawdopodobieństwo rozporządzenia nieruchomością, co może prowadzić do utraty własności przez poszkodowanych decyzją odmowną lub bezprawnym niewydaniem takiej decyzji”). Nie ma przy tym znaczenia, że decyzja z 1969 r. była również przyczyną wydania decyzji lokalowych z lat 1977-1987. W prawie cywilnym obowiązuje zasada, zgodnie z którą przyczyna przyczyny szkody jest uznawana za przyczynę samej szkody (*causa causae est etiam causa causati*).

W ocenie Sądu Najwyższego stwierdzenie istnienia adekwatnego związku przyczynowego między poniesioną szkodą a decyzją z 1969 r., jak i decyzjami z lat

1977-1987 nie może jednak oznaczać, że poszkodowany dysponuje swobodą wyboru co do tego, z którą decyzją nadzorczą (odnoszącą się do decyzji z 1969 r. albo do decyzji z lat 1977-1987) wiązać początek biegu przedawnienia w rozumieniu art. 160 § 6 k.p.a. W orzecznictwie i doktrynie widoczna jest słuszną, inspirowaną art. 120 § 1 zd. 2 k.c., tendencja do obiektywizacji początku biegu przedawnienia, przez oderwanie go od rzeczywistych działań podjętych przez strony stosunku prawnego (uchwała Sądu Najwyższego z 22 listopada 2013 r., III CZP 72/13, OSNC-ZD 2014, nr B, poz. 40). Artykuł 120 § 1 zd. 2 k.c. wyraża założenie, że bieg przedawnienia roszczeń nie powinien być uzależniony od zachowania samych uczestników obrotu, gdyż mogłoby to prowokować do oportunistycznego manipulowania instytucją przedawnienia, stawiając pod znakiem zapytania możliwość spełnienia przez nią funkcji gwarancyjnych (podobnie wyrok Sądu Najwyższego z 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12, OSNC-ZD 2014, nr C, poz. 60; wyrok Sądu Najwyższego z 19 marca 2014 r., I CSK 299/13). Jest to szczególnie widoczne właśnie w przypadku związków przyczynowych o charakterze złożonym, co występuje w niniejszej sprawie, gdzie relacja między decyzjami z 1969 r. i z lat 1977-1987 a szkodą powódki mogłaby pozwolić na dowolne przewlekanie początku biegu przedawnienia, w wyniku długotrwałego powstrzymywania się ze złożeniem wniosku o wydanie decyzji nadzorczej w stosunku do decyzji z lat 1977-1987 r. W uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z 3 września 2015 r., III CZP 22/15, trafnie podkreślono, że „dopuszczenie różnych terminów przedawnienia roszczeń odszkodowawczych, uzależnionych od wyboru poszkodowanego, naruszałoby funkcję gwarancyjną tej instytucji prawa materialnego i zagrażałoby bezpieczeństwu obrotu, zwłaszcza że wszczęcie postępowań nadzorczych ma charakter bezterminowy i może nastąpić w każdym czasie, a jedynie sposób rozstrzygnięcia ograniczony jest terminem wskazanym w art. 156 § 2 k.p.a.”

Należy podkreślić, że w realiach niniejszej sprawy można mówić wyłącznie o jednym, niepodzielnym roszczeniu o naprawienie szkody, nie zaś o dwóch, niezależnych od siebie roszczeniach, z których jedno ma podstawę w orzeczeniu stwierdzającym nieważność decyzji dekretowej, a drugie – w stwierdzeniu wydania z naruszeniem prawa decyzji zezwalających na sprzedaż lokali (zob. uzasadnienie

uchwały Sądu Najwyższego z 28 marca 2018 r., III CZP 46/17, oraz wyrok Sądu Najwyższego z 19 marca 2014 r., I CSK 299/13). Nie sposób bowiem przyjąć, że dopiero decyzje lokalowe doprowadziły do powstania odrębnej szkody albo ponownego powstania (odnowienia się) tej samej szkody.

Art. 160 § 6 k.p.a. nakazuje wiązać, jak już wspomniano, rozpoczęcie biegu trzyletniego terminu przedawnienia z dniem, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem 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. Takie określenie początku biegu terminu przedawnienia ma odmienny charakter wobec ogólnych zasad przedawnienia roszczeń z tytułu czynów niedozwolonych, przy czym początek ten jest określony ściśle i niezależnie od świadomości uprawnionego w odniesieniu do tego, czy przedawnienie biegnie (w tym sensie zgodzić się należy ze skarżącą, że jej świadomość co do szkody nie stanowi przesłanki rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia). Podobnie nie można nie zauważyć, że termin ten nie jest powiązany ze źródłem szkody lub ujawnieniem się szkody, lecz z zupełnie innym, precyzyjnie określonym zdarzeniem. Ponieważ szkoda doznana przez powódkę pozostawała w normalnym związku przyczynowym z decyzją dekretową z 1969 r., oznacza to, że z chwilą, gdy ostateczna stała się decyzja stwierdzająca jej nieważność (2009 r.), rozpoczął bieg trzyletni termin przedawnienia przewidziany w art. 160 § 6 k.p.a. Na bieg tego terminu nie mogły mieć wpływu dalsze zdarzenia, co w szczególności odnosi się do decyzji nadzorczych, dotyczących decyzji lokalowych z lat 1977-1987. Nie ma bowiem powodów, aby uznać, że postępowanie, które toczyło się w tej sprawie, ani nawet wydanie decyzji doprowadziło do przerwania albo swoistego „odnowienia” biegu przedawnienia przez powiązanie go z wydaniem decyzji nadzorczych względem decyzji o sprzedaży lokali (wyrok Sądu Najwyższego z 19 marca 2014 r., I CSK 299/13). Dla przyjęcia takiego „odnowienia”, które musiałoby oznaczać, że przedawnione roszczenie staje się na powrót roszczeniem w pełni zaskarżalnym, brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych. Powyższe oznacza, że nie można przyjąć, iż termin przedawnienia roszczenia odszkodowawczego powinien być liczony od

wydania decyzji nadzorczych stwierdzających, że decyzje o sprzedaży lokali zostały wydane z naruszeniem prawa.

Nie bez znaczenia jest również argument, zgodnie z którym w praktyce reprivatyzacyjnej odnoszącej się do tzw. nieruchomości warszawskich roszczenia odszkodowawcze wysuwane są nie tylko w przypadkach, gdy rozporządzenie nieruchomością, w stosunku do której uprzednio bezzasadnie odmówiono przyznania prawa własności czasowej, nastąpiło w stanie prawnym, gdy obowiązkowe było zastosowanie dwuetapowego (administracyjno-cywilnego) trybu zbycia. Pod rządami rozporządzenia Rady Ministrów z 16 lipca 1991 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości nie było już konieczne wydanie decyzji administracyjnej odnoszącej się do sprzedaży nieruchomości. Oznacza to, że przyjęcie założenia o dysponowaniu przez poszkodowanych swobodą wyboru co do tego, od którego z prejudycatów liczyć początek biegu przedawnienia, prowadziłoby do nieusprawiedliwionej dyskryminacji tych byłych właścicieli nieruchomości warszawskich lub ich następców prawnych, których nieruchomościami rozdysponowano pod rządami przepisów nieprzewidujących wydania decyzji administracyjnej poprzedzającej sprzedaż.

W uchwale z 13 lipca 2016 r., III CZP 14/16 (OSNC 2017, nr 1, poz. 1) Sąd Najwyższy wskazał, że postępowanie administracyjne o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego, toczące się po stwierdzeniu nieważności decyzji odmawiającej ustanowienia własności czasowej nieruchomości objętej dekretem warszawskim nie przerywa biegu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody spowodowanej nieustanowieniem tego prawa unieważnioną decyzją.

Na marginesie należy zauważyć, że roszczenie powódki w niniejszej sprawie należałoby uznać za przedawnione także w sytuacji, gdyby przyjąć obecny w niektórych orzeczeniach Sądu Najwyższego pogląd uznający, że stwierdzenie nieważności odmownej decyzji dekretovej otwiera możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego wobec Skarbu Państwa dopiero wtedy, gdy po ponownym rozpatrzeniu sprawy dojdzie do odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu, gdyż dopiero wtedy możliwe jest ustalenie szkody i związku

przyczynowego (wyrok SN z 23 września 2009 r., I CSK 96/09; wyrok SN z 13 października 2010 r., I CSK 25/10; uchwała SN z 3 września 2015 r., III CZP 22/15). Pozew został bowiem złożony po upływie 3 lat od daty uzyskania przymiotu ostateczności przez decyzję z 30 stycznia 2012 r., odmawiającą ustanowienia prawa użytkowania wieczystego udziału wynoszącego 0,484 ułamkowej części zabudowanego gruntu położonego przy ul. Ł., oddanego właścicielom lokali mieszkalnych nr 1, 2, 3, 4, i 6.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., orzeczono jak w sentencji wyroku. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c.

[as]