



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

27 marca 2024 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)

SSN Kamil Zaradkiewicz (sprawozdawca)

SSN Jacek Grela

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 27 marca 2024 r. w Warszawie
skargi kasacyjnej Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę
Pomorskiego i Prezydenta Miasta Gdańska
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku
z 6 października 2021 r., V ACa 128/21,
w sprawie z powództwa J. M., T. A. i D. K.
przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę Pomorskiego i
Prezydenta Miasta Gdańska
o zapłatę,

**uchyła zaskarżony wyrok w pkt. I w części oddalającej apelację
Skarbu Państwa, a także w pkt. III, i przekazuje sprawę
w tym zakresie Sądowi Apelacyjnemu w Gdańsku do ponownego
rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania
kasacyjnego**

Jacek Grela

Ewa Stefańska

Kamil Zaradkiewicz

UZASADNIENIE

Powódki J. M., T. A. i D. K. ostatecznie wniosły o zasądzenie od Skarbu Państwa - Wojewody Pomorskiego i Prezydenta Miasta Gdańska 1 462 320,38 zł na rzecz J. M. wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od 1 462 320,38 zł od 27 czerwca 2020r.do dnia zapłaty, od 1 339 500 zł od 29 lipca 2017 r. do dnia zapłaty oraz od 1 202 147 zł od dnia wniesienia pozwu do 28 lipca 2017 r., 1 462 320,38 zł na rzecz T.A. wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od 1 462 320,38 zł od 27 czerwca 2020 r. do dnia zapłaty, od 1 339 500 zł od 29 lipca 2017 r. do dnia zapłaty oraz od 1 202 147 zł od dnia wniesienia pozwu do 28 lipca 2017 r., 974 880,25 zł na rzecz D. K. wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od 974 880,25 zł od 27 czerwca 2020 r. do dnia zapłaty, od 893 000 zł od 29 lipca 2017r. do dnia zapłaty oraz od 801 431 zł od dnia wniesienia pozwu do 28 lipca 2017r.

Wyrokiem z 16 grudnia 2020 r. Sąd Okręgowy w Gdańsku zasądził od pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody Pomorskiego na rzecz powódki J. M. 1 138 438,12 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od 16 grudnia 2020 r. do dnia zapłaty (pkt I), oddalił powództwo powódki J. M. w pozostałym zakresie (pkt II), zasądził od pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody Pomorskiego na rzecz powódki T. A. 1 138 438,12 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od 16 grudnia 2020 r. do dnia zapłaty (pkt IV), oddalił powództwo powódki T. A. w pozostałym zakresie (pkt V), zasądził od pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody Pomorskiego na rzecz powódki D. K. 758 958,75 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od 16 grudnia 2020 r. do dnia zapłaty (pkt VII) oddalił powództwo powódki D. K. w pozostałym zakresie (pkt VIII) i rozstrzygnął o kosztach procesu (pkt III, VI, IX).

Wyrokiem z 6 października 2021 r. Sąd Apelacyjny w Gdańsku, po rozpoznaniu apelacji obu stron, oddalił obie apelacje (pkt I) oraz rozstrzygnął o kosztach postępowania odwoławczego (pkt II-III).

Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Okręgowy, zgodnie z którymi w latach 40-tych XX wieku B. G. przystąpił do odbudowy domu wielorodzinnego zniszczonego w czasie II wojny światowej,

znajdującego się na działce gruntu przy Alei [...] w G.. Stopień zniszczenia budynku wynosił na 76%. B. G. odbudował przedmiotowy budynek. Orzeczeniem z 18 listopada 1968 r. Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w Gdańsku przyznało B. G. bezpłatne prawo użytkowania przedmiotowej nieruchomości, przy czym prawo to było ograniczone w czasie i miało trwać 20 lat, tj. od 8 września 1949 r. do 8 września 1969 r.

Decyzją z 5 listopada 2014 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku stwierdziło nieważność orzeczenia z 18 listopada 1968 r., gdyż zostało ono wydane z rażącym naruszeniem prawa. Nieruchomość gruntowa przy Alei [...] w G. stanowi nieruchomość wspólną dla siedmiu lokali stanowiących odrębne nieruchomości.

B. G. zmarł 5 listopada 1986 r., a spadek po nim nabyły: Z. G., G. S., T. A., E. K.- każda z nich po 1/4 części spadku. G. S. zmarła 26 marca 1981 r., a spadek po niej nabyli: Z. S. i B. M. – po 1/2 części spadku. Z. S. zmarł 21 lutego 1998 r., a spadek po nim nabyła w całości B. S.. Z. G. zmarła 24 września 1998 r., a spadek po niej nabyły: T. A. oraz B. M. - po 1/2 części spadku. E. F. (z domu G.) zmarła 20 stycznia 2014 r., a spadek po niej nabyła w całości D. K.. W dniu 16 listopada 2015 r. B. M. i J. M. zawarły umowę cesji, na podstawie której B. M. zbyła na rzecz J. M. wierzytelności przysługujące cedentowi wobec Skarbu Państwa, które powstały w wyniku nieważnego orzeczenia Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w Gdańsku z 18 listopada 1968 r. Cedentowi przysługiwał udział wynoszący 3/8 części powyższych roszczeń. W wyniku powyższych dziedziczeń oraz cesji, J. M. przysługiwał udział wynoszący 3/8 części wierzytelności, T. A. przysługiwał udział wynoszący 3/8 części wierzytelności, zaś D. K. przysługiwał udział wynoszący 2/8 części wierzytelności. Pismem z 16 kwietnia 2016 r. powódki wezwały Skarb Państwa do zapłaty w terminie 7 dni od dnia doręczenia pisma kwot: 1 202 147 zł na rzecz J. M., 1 202 147 zł na rzecz T. A., 801 431 zł na rzecz D. K., przy czym Skarb Państwa w odpowiedzi stwierdził, że brak jest jakichkolwiek podstaw do żądania zapłaty wskazanych kwot.

Wartość nieruchomości gruntowej której dotyczy pozew, według stanu na 18 listopada 1968 r. i cen aktualnych, z uwzględnieniem obciążeń związanych z tak

zwaną publiczną gospodarką lokalami, wynosi według obecnych cen 3 035 835 złotych. Wobec tak ustalonej wartości, wartość roszczeń powódek w stosunku do Skarbu Państwa wynosi kolejno: J. M. 1 138 438,12 zł, T. A. 1 138 438,12 zł oraz D. K. 758 958,75 zł.

W odniesieniu do apelacji pozwanego Sąd Apelacyjny nie podzielił zarzutu naruszenia art. 327¹ § 1 pkt 1 k.p.c. W jego ocenie nie ulega wątpliwości, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wszystkie niezbędne elementy o jakich mowa we wskazywanym przepisie k.p.c. i pozwala na merytoryczną ocenę prawidłowości zaskarżonego orzeczenia.

Nie zasługiwały na podzielenie zarzuty naruszenia prawa materialnego: art. 361 § 1 k.c., art. 160 § 1 i 2 k.p.a., art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692), art. 5, art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa (Dz.U. Nr 52, poz. 270).

Poprzednikowi prawnemu powódek z mocy art. 4 ust. 1 ustawy o popieraniu budownictwa (dalej: u.p.b.) przysługiwało roszczenie o przyznanie własności czasowej spornej nieruchomości. Przyznanie mu w to miejsce prawa użytkowania nieruchomości na okres 20 lat na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny (tekst jedn. Dz.U. z 1947 r., Nr 37, poz. 181) skutkowało tym, że po upływie wskazanego okresu poprzednik prawny powódek utracił wszelkie prawa do tej nieruchomości. Zatem na skutek wydania wadliwej decyzji administracyjnej B. G. został pozbawiony możliwości uzyskania własności czasowej, a następnie użytkowania wieczystego omawianej nieruchomości. Powyższe prowadzi do logicznego wniosku, że pomiędzy wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej a szkodą istnieje adekwatny związek przyczynowy. Okoliczność, że ww. nie występował o przyznanie mu własności czasowej nieruchomości jest irrelevantna dla oceny stanu faktycznego. To na organach państwowych ciążył obowiązek zastosowania właściwej normy prawa materialnego i przekazanie uprawnionemu nieruchomości we własność czasową zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami prawa, w trybie tymi przepisami przewidzianym.

W ocenie Sądu Apelacyjnego również zarzuty naruszenia art. 121 pkt 4 k.p.c., art. 117 § 1 i 2 k.c., art. 4 ust. 1 ustawy o popieraniu budownictwa, 277 pkt 4 Kodeksu zobowiązań, art. 109 pkt 4 ustawy z dnia 18 lipca 1950 r. Przepisy ogólne prawa cywilnego i art. 361 § 2 k.c. nie mogły odnieść oczekiwanego przez skarżącego rezultatu.

Sąd podkreślił, że sąd powszechny nie jest władny do kwestionowania prawomocnych decyzji administracyjnych, i nawet gdy decyzje te dotknięte są wadami – nie może podważać ich istoty. Wyjątkiem od tej reguły jest sytuacja, która nie miała miejsca w sprawie, a mianowicie, gdy decyzja administracyjna jawi się jako nieistniejąca lub okazuje się bezwzględnie nieważna. Do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. Regulacja ta stanowi samoistną podstawę prawną do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa za szkodę, którą poniosła strona na skutek wydania decyzji, której nieważność została następnie stwierdzona. W myśl art. 160 § 6 k.p.a. roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a.

Dopiero usunięcie z obrotu prawnego wadliwej decyzji administracyjnej otwiera stronie drogę do dochodzenia roszczenia o odszkodowanie za szkodę powstałą wskutek jej wydania. W konsekwencji do czasu uchylenia wadliwej decyzji administracyjnej bieg przedawnienia roszczenia odszkodowawczego nie może się rozpocząć. Sąd wskazał, że budzi uzasadnione wątpliwości to, jak ocenić sytuację, kiedy to strona poszkodowana wydaniem decyzji administracyjnej, której nieważność została stwierdzona przez właściwy organ (a właściwie jej następcy prawni), zwlekała z wystąpieniem na drogę postępowania administracyjnego o stwierdzenie nieważności tej decyzji przez znaczny okres od przemian ustrojowych mających miejsce w 1989 r., tj. przez 24 lata. Problem ten został dostrzeżony przez Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z 12 maja 2015 r., P 46/13 orzekł, że art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny

upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Konsekwencją powyższego była zmiana art. 156 i 158 k.p.a. Biorąc pod uwagę art. 2 z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1491) w okolicznościach sprawy w ocenie Sądu *ad quem* słusznie Sąd I instancji uznał, że roszczenie powódek nie uległo przedawnieniu. Bieg przedawnienia mógł się rozpocząć bowiem dopiero po wyeliminowaniu wadliwej decyzji administracyjnej, a powódki dochowały terminu wynikającego z art. 160 § 6 k.p.a. Natomiast wobec braku stosownej regulacji prawnej okoliczność, że powódki dopiero po upływie 24 lat od przemian ustrojowych z 1989 r. wystąpiły na drogę postępowania administracyjnego, nie może pociągać za sobą tak daleko idących negatywnych skutków prawnych jak stwierdzenie, że ich roszczenie uległo przedawnieniu. Twierdzenia apelującego, że brak było podstaw do uznania, że poprzednik prawny powódek nie miał możliwości dochodzenia swoich roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa przed 1989 r., stanowią jedynie polemikę z prawidłową oceną dokonaną przez Sąd I instancji w oparciu o utrwalone w tym zakresie orzecznictwo sądów.

Sąd Apelacyjny oddalił również zarzuty naruszenia art. 235² § 1 i 2 w zw. z art. 278 §1 i art. 227 k.p.c. oraz związanych z tym zarzutem art. 361 § 2 k.c. i art. 160 §1 k.p.a. oraz art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692). Podkreślił, że przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego było w sprawie zbędne, bowiem brak było podstaw do uznania, iż od należnego powódkom odszkodowania podlegała odliczeniu kwota korzyści uzyskanych przez B. G. w związku z przyznaniem mu prawa bezpłatnego użytkowania nieruchomości.

Prawo własności czasowej zostało wprowadzone do porządku prawnego dekretem z dnia 11 października 1946 r. Prawo rzeczowe (Dz.U. Nr 57, poz. 319; dalej: „pr.rzecz.”) jako forma przeniesienia własności nieruchomości przez Skarb Państwa lub związek samorządu terytorialnego na inną osobę. Prawo to w swojej treści, w braku odmiennej umowy stron, dawało nabywcy możliwość dysponowania nieruchomością jak właścicielowi, z zastrzeżeniem jedynie okresu, na jaki umowa

została zawarta (art. 100 § 1 w zw. z art. 106 pr.rzecz.). W tych okolicznościach niezależnie od tego, czy B. G. przysługiwałyby własność czasowa, czy też bezpłatne użytkowanie nieruchomości, jego sytuacja prawna – jeżeli chodzi o możliwość uzyskiwania czynszu najmu lokali – byłaby tożsama. Również w toku postępowania nie zostało wykazane, aby na skutek uzyskania prawa bezpłatnego użytkowania ww. uzyskał inne korzyści, jakie by mu nie przysługiwały, gdyby nieruchomość została mu oddana we własność czasową. Stąd brak jest podstaw do odliczania uzyskanych przez niego korzyści. Z tej przyczyny nie zachodziły przesłanki do uchylenia w trybie art. 380 k.p.c. postanowienia z 16 listopada 2020 r. o oddaleniu wniosku o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego.

Sąd Apelacyjny wskazał, że nie zasługiwała na uwzględnienie apelacja powódek opierająca się na zarzucie naruszenia prawa materialnego art. 363 § 2 k.c. w zw. z art. 160 § 2 k.p.a. Stanowisko Sądu I instancji wskazujące na konieczność uwzględnienia przy ustalaniu wysokości należnego im odszkodowania obciążeń wynikających z tzw. publicznej gospodarki lokalami należy uznać za prawidłowe. Analiza ustawodawstwa dokonana przez Sąd I instancji potwierdza istnienie ograniczeń w swobodzie korzystania i rozporządzania przez właściciela nieruchomości oddaną mu we własność czasową, a następnie w użytkowanie wieczyste. Wskazywane ograniczenia dotyczyły wszystkich obywateli. Zatem odbudowany budynek zostałby objęty publiczną gospodarką lokalami niezależnie od woli właściciela. Biorąc pod uwagę, że w myśl art. 361 § 1 k.c. zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła okoliczność, że wynajem lokali w budynku podlegałby ograniczeniom zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami prawa winna zostać uwzględniona przy ustalaniu należnego powódkom odszkodowania.

Sąd Apelacyjny dodał, że Sąd I instancji wysokość należnego powódkom odszkodowania ustalił prawidłowo wg cen z daty ustalenia odszkodowania (art. 363 § 2 k.c.). Natomiast stan nieruchomości winien, wbrew zarzutom apelujących, obejmować zarówno jej stan techniczny, jak i stan prawny na datę powstania szkody, tj. utratę przez B. G. prawa względem nieruchomości. Winien więc uwzględniać istniejące obciążenia wynikające z obowiązującego wówczas ustawodawstwa. Te zaś jak wynika z ustaleń Sądu I instancji zmniejszały wartość nieruchomości, co jest

logiczne i zgodne z zasadami doświadczenia życiowego. W konsekwencji Sąd Apelacyjny uznał, że ustalone przez Sąd I instancji odszkodowanie w pełni rekompensuje poniesioną przez poprzednika prawnego powódek szkodę i co istotne, uwzględniając stan prawny istniejący w dacie powstania szkody, nie stanowi źródła nienależnego wzbogacenia powódek.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku skargę kasacyjną wywiódł pozwany, zaskarżając go w części, tj. w pkt I - w zakresie, w jakim została oddalona apelacja pozwanego Skarbu Państwa, a także w pkt III. W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie:

- 1) art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 160 § 1, 2 i 6 k.p.a. i art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw oraz w zw. z art. 4 ust. 1 u.p.b. przez niewłaściwe zastosowanie, tj. przyjęcie, że istnieje adekwatny związek przyczynowy między wydaniem decyzji o przyznaniu poprzednikowi prawnemu powódek bezpłatnego prawa użytkowania nieruchomości na okres 20 lat a stratą wynikłą na skutek braku realizacji roszczenia o ustanowienie prawa własności czasowej (następnie - użytkowania wieczystego);
- 2) art. 4 ust. 1 u.p.b. w zw. z art. 100, 101 i 105 pr.rzecz. przez niezastosowanie (niewłaściwe zastosowanie), i w rezultacie pominięcie, że podstawą prawną ustanowienia własności czasowej (następnie - prawa użytkowania wieczystego) w wypadku przewidzianym we wskazanej ustawie nie mogła być decyzja administracyjna, lecz umowa cywilnoprawna i wpis do księgi wieczystej;
- 3) art. 121 pkt 4, art. 117 § 1 i 2 k.c. i art. 4 ust. 1 u.p.b., a uprzednio - art. 277 pkt 4 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. Kodeks zobowiązań (Dz.U. z 1933 r., Nr 82, poz. 598) oraz art. 109 pkt 4 ustawy z dnia 18 lipca 1950 r. Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz.U. z 1950 r., Nr 34, poz. 311) przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie prowadzące do przyjęcia, że bieg przedawnienia roszczenia o ustanowienie własności czasowej (następnie użytkowania wieczystego nieruchomości) uległ zawieszeniu do 5 listopada 2014 r., kiedy to decyzją nadzorczą stwierdzono nieważność decyzji orzeczenia Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w Gdańsku przyznającego poprzednikowi prawnemu powódek prawo użytkowania nieruchomości na okres 20 lat, podczas gdy w stosunku

do poprzednika prawnego powódek nie istniały obiektywne przeszkody do dochodzenia roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa - najpóźniej od 1 września 1980 r, tj. dnia powołania sądownictwa administracyjnego;

4) art. 117 § 1 i 2 w zw. z art. 118 i art. 442¹ § 1 k.c. (w poprzednim stanie prawnym - art. 442 § 1 k.c., art. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, Dz.U. Nr 80, poz. 538, art. 281 k.z., 283 k.z. w zw. z art. III i XIX pkt 2 ustawy z 18 lipca 1950 r. Przepisy wprowadzające przepisy ogólne prawa cywilnego, Dz. U. Nr 34, poz. 312, art. 105 Przepisów ogólnych prawa cywilnego, art. III i XXXV ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r., Przepisy wprowadzające kodeks cywilny, Dz.U. Nr. 16, poz. 94), a także art. 361 § 2 k.c. przez ich niezastosowanie (niewłaściwe zastosowanie), tj. bezpodstawne nieuwzględnienie zarzutu przedawnienia roszczenia i uwzględnienie powództwa;

5) art. 378 § 1 i art. 327¹ § 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 391 § 1 i 382 k.p.c. przez nierozpoznanie sprawy w granicach apelacji (brak dogłębnego rozpoznania zarzutów apelacyjnych), nieustalenie i nieprzedstawienie w podstawie faktycznej rozstrzygnięcia – pomimo zarzutu apelacyjnego – wszystkich istotnych faktów, m in., że przedmiotowy budynek był przez okres dwudziestu lat w bezpłatnym użytkowaniu B. G., który uzyskiwał czynsz z tego tytułu; że pozywał on dwukrotnie Skarb Państwa o zapłatę należności z tytułu czynszu; że Wojsko dokonywało remontów kapitałnych i konserwacyjnych jeszcze przed uzyskaniem w bezpłatne użytkowanie nieruchomości w 1972 r., w jakich datach zostały ustanowione odrębne własności poszczególnych lokali, wyodrębnionych w przedmiotowym budynku.

Powódki złożyły odpowiedź na skargę kasacyjną, w której wniosły o odmowę jej przyjęcia do rozpoznania, ewentualnie o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna co do zasady, w zakresie dotyczącym zarzutów naruszenia prawa materialnego, zasługiwała na uwzględnienie.

1. W zakresie zarzutu naruszenia art. 378 § 1 i art. 327¹ § 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 391 § 1 i 382 k.p.c. wypada przypomnieć, że z ustanowionego w art. 378 § 1 k.p.c. obowiązku rozpoznania sprawy w granicach apelacji nie wynika bowiem konieczność osobnego omówienia przez sąd w uzasadnieniu wyroku każdego

argumentu apelacji. Za wystraczające należy uznać odniesienie się do sformułowanych w apelacji zarzutów i wniosków w sposób wskazujący na to, że zostały one przez sąd drugiej instancji w całości rozważone przed wydaniem orzeczenia. Użyte w art. 378 § 1 k.p.c. sformułowanie, że sąd drugiej instancji rozpoznaje sprawę „w granicach apelacji”, oznacza, iż sąd ten rozpoznaje sprawę merytorycznie w granicach zaskarżenia, dokonuje własnych ustaleń faktycznych, prowadząc lub ponawiając dowody albo poprzestając na materiale zebranym w pierwszej instancji (art. 381 i 382 k.p.c.), ustala podstawę prawną orzeczenia niezależnie od zarzutów podniesionych w apelacji, będąc ewentualnie związany oceną prawną lub uchwałą Sądu Najwyższego (art. 386 § 6, art. 398²⁰ i art. 390 § 2 k.p.c.), stosuje przepisy regulujące postępowanie apelacyjne oraz, gdy brak takich przepisów, przepisy dotyczące postępowania przed sądem pierwszej instancji (art. 367 i n. oraz art. 391 § 1 i art. 13 § 2 k.p.c.), kontroluje prawidłowość postępowania przed sądem pierwszej instancji, pozostając związany zarzutami przedstawionymi w apelacji, jeżeli są dopuszczalne (np. art. 162 k.p.c.), ale biorąc z urzędu pod uwagę nieważność postępowania (art. 378 § 1 *in fine* k.p.c.), orzeka co do istoty sprawy stosownie do wyników postępowania, nie wykraczając poza wniosek zawarty w apelacji i nie naruszając zakazu *reformationis in peius* (art. 378 § 1, art. 384 i 386 k.p.c.), i w końcu rozstrzyga o kosztach postępowania (art. 108 § 2 k.p.c.). W niniejszej sprawie uzasadnienie zarzutu naruszenia prawa procesowego w istocie koresponduje z zarzutami naruszenia prawa materialnego, bowiem skarżący podnosi i motywuje przede wszystkim, że Sąd odwoławczy nie odniósł się do tych ostatecznych, tj. Sąd Apelacyjny w Gdańsku całkowicie pominął podstawowy dla rozstrzygnięcia zarzut naruszenia art. 4 ust. 1 u.p.d. w zw. z art. 100, 101 i 105 pr.rzecz. przez niezwrócenie uwagi na to, iż podstawą prawną ustanowienia własności czasowej w tym wypadku nie mogła być decyzja administracyjna, lecz umowa cywilnoprawna i wpis do księgi wieczystej.

2. Uchwalona 3 lipca 1947 r. ustawa o popieraniu budownictwa przewidywała w art. 4 ust. 1, że Skarb Państwa oraz związki samorządu terytorialnego (zniesione w 1950 r.) wydzielać będą corocznie z posiadanego zapasu ziemi tereny na cele budownictwa mieszkaniowego tak zwarte, jak i luźne. Własność tych terenów będzie przenoszona w ramach przepisów tytułu III, działu IV prawa rzeczowego na

rzecz osób, przystępujących do wznoszenia takich budowli, które korzystać będą z poparcia Państwa na podstawie przepisów tej ustawy. Odesłanie do prawa rzeczowego oznaczało, że przeniesienie miało nastąpić na podstawie przepisów dekretu Prawo rzeczowe z 1946 r. regulujących tzw. własność czasową.

Instytucję własności czasowej wprowadzono do powojennego porządku prawnego w art. 100-112 pr.rzecz. Istniała ona do czasu wejścia w życie k.c. i została zastąpiona analogicznym pod względem funkcji i celów użytkowaniem wieczystym. Jakkolwiek własność czasowa była nominalnie prawem własności, to jednak *ad quem* była z góry ograniczona czasowo, tj. mogła przysługiwać uprawnionemu jedynie przez określony w umowie o przeniesienie własności czas, zaś po jego upływie nieruchomości stawała się na powrót własnością dotychczasowego właściciela (zbywcy). W art. 100 § 1 pr.rzecz. wprost stanowił bowiem, że „z upływem oznaczonego terminu własność powróci samym przez się prawem do zbywcy”. W ostatnich pięciu latach przed upływem zastrzeżonego terminu termin mógł być przedłużony na okres nie przenoszący lat dwudziestu, a ponowne przedłużenia były dopuszczalne.

Rozwiązanie powyższe zakładało, że do przejścia własności *ad tempus* na nabywcę konieczne było zawarcie między stronami stosownej umowy, której skutkiem było przeniesienie własności. Ponadto także każdorazowo przedłużenie własności czasowej o kolejne terminy wymagało odpowiedniej umowy, a zatem oświadczeń woli zainteresowanych (właściciela czasowego oraz zbywcy z umowy pierwotnej), zaś podmiot publiczny, który w ten sposób zadysponował własną nieruchomością nie miał, w przeciwieństwie do wprowadzonej w miejsce własności czasowej instytucji użytkowania wieczystego, obowiązku przedłużenia. Mógł zatem odmówić zawarcia umowy o przedłużenie własności czasowej, a wówczas *ipso iure* własność przechodziła na niego.

W tym kontekście rację należy przyznać skarżącemu, który podnosi, że dla skutecznego przeniesienia własności w trybie i na zasadach określonych w art. 100 i n. pr.rzecz. wymagana była inicjatywa zainteresowanych, to jest podjęcie działań zmierzających do zawarcia odpowiedniej umowy. Jakkolwiek w okolicznościach rozpoznawanej sprawy zbywca miałby obowiązek zawarcia takiej umowy (istniał po

jego stronie swoisty obowiązek kontraktowania), to jednak przeniesienie własności *ad tempus* wymagało wystąpienia w tym zakresie przez tego, kto miał prawo to nabyć. Tymczasem z motywów wyroku Sądu II instancji nie wynika, czy B. G. w odpowiednim czasie występował o zawarcie z nim umowy o przeniesienie własności na podstawie pr.rzecz. Nie można zatem przyjąć, że wobec nieważności decyzji administracyjnej Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w Gdańsku z 18 listopada 1968 r. przyznającej B. G. bezpłatne prawo użytkowania nieruchomości ta ostatnia stałaby się jego własnością na zasadach określonych w przepisach dekretu z 1946 r. Jedynie zaś wówczas można byłoby stwierdzić, że doszło do powstania szkody wynikającej z niezawarcia umowy o przeniesienie nieruchomości na własność czasową i – ewentualnie – dalszych przekształceń w użytkowanie wieczyste czy własność na gruncie przepisów przekształceniowych uchwalanych w późniejszym czasie. W tym kontekście nie można zapominać o wielocłonowości związku przyczynowego (polegającego na istnieniu wielu zdarzeń kształtujących określony złożony ciąg), w której każdy element powinien podlegać samodzielnej ocenie przez sąd i w konsekwencji może wpływać na ustalenie tego, czy w rozpoznawanej sprawie związek taki w ogóle istnieje. W rozpoznawanej sprawie ma to kluczowe znaczenie wobec przyjmowania tzw. fikcji niewydania nieważnej decyzji administracyjnej, której nieważność została stwierdzona w odpowiednim postępowaniu administracyjnym. Przy badaniu istnienia normalnego związku przyczynowego konieczne jest ustalenie tego, czy fakt wskazany jako przyczyna szkody stanowi *conditio sine qua non* jej wystąpienia, oraz czy szkoda jest normalnym następstwem zdarzenia wskazanego jako jej przyczyna. Ustalenie stanu hipotetycznego wymaga uwzględnienia okoliczności sprawy oraz tego, czy w takim przypadku zaistniały przesłanki dla zaistnienia zdarzeń, które uzasadniałyby powstanie określonego stanu majątku zainteresowanego. Relacje te, z uwzględnieniem czasu, w jakim podejmowano poszczególne czynności poczynwszy od końca lat 40-tych XX w., powinny być zatem przez Sąd *ad quem* ustalone i ocenione z uwzględnieniem wskazanych powyżej kryteriów.

3. Sąd II instancji nieprawidłowo przyjął ponadto, że bieg przedawnienia roszczenia o ustanowienie własności czasowej (następnie użytkowania wieczystego nieruchomości) uległ w rozpoznawanej sprawie zawieszeniu do 5 listopada 2014 r.

Zgodnie z art. 121 pkt 4 k.c., bieg przedawnienia nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu co do wszelkich roszczeń, gdy z powodu siły wyższej uprawniony nie może ich dochodzić przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw danego rodzaju - przez czas trwania przeszkody. Sądy obu instancji uznały, że roszczenie powódek nie uległo przedawnieniu. Bieg terminu przedawnienia ich roszczeń mógł się rozpocząć bowiem dopiero po wyeliminowaniu wadliwej decyzji administracyjnej, a one dochowały terminu wynikającego z dyspozycji art. 160 § 6 k.p.a. Natomiast wobec braku stosownej regulacji prawnej okoliczność, że powódki dopiero po upływie 24 lat od przemian ustrojowych z 1989 r., wystąpiły na drogę postępowania administracyjnego, nie może pociągać za sobą tak daleko idących negatywnych skutków prawnych jak stwierdzenie, iż ich roszczenie uległo przedawnieniu.

Nie można tracić z pola widzenia faktu, że zgodnie z dawnym art. 160 § 6 k.p.a. przedawnieniu z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1, przedawniało się roszczenie o odszkodowanie. Nie można natomiast regulacji tej odnosić niejako automatycznie do roszczenia o ustanowienie własności czasowej. Także w tym zakresie Sąd *meriti* powinien mieć także na uwadze poczynione powyżej ustalenia dotyczące związku przyczynowego.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 21 lutego 2002 r., IV CKN 785/00, jeżeli w art. 4 ust. 1 u.p.b. ustawodawca stworzył dla wymienionych w tym przepisie uprawnionych osób roszczenie o ustanowienie określonego prawa rzeczowego (obecnie - użytkowania wieczystego) i jednocześnie nie przewidział określonych, szczegółowych przesłanek wymagalności tego roszczenia, to nie jest trafne wiązanie wymagalności omawianego roszczenia z inną datą niż chwila jego powstania (przystąpienie do czynności restauracyjnych). Wymagalność roszczenia określa się jako stan obiektywnej i prawnej możliwości jego dochodzenia przez uprawnionego (por. np. uzasadnienie wyroku SN z 12 lutego 1991 r., III CRN 500/90, OSNCAP z 1992, nr 7-8, poz. 137). Stan „obiektywnej i prawnej możliwości dochodzenia roszczenia” należy bowiem zaliczyć do normatywnych cech roszczenia. Cecha ta

pozostaje jurydycznie niezależna od samych warunków (zewnętrznych okoliczności faktycznych), w których sam akt dochodzenia (sądowego lub pozasądowego) mógłby nastąpić.

W tym kontekście także należy wziąć pod uwagę fakt, że roszczenia majątkowe bez względu na ich podstawę co do zasady ulegają przedawnieniu. w świetle dominującego stanowiska judykatury, nie można twierdzić o istnieniu przez cały okres reżimu komunistycznego w latach 1944-1990 stanu zawieszenia wymiaru sprawiedliwości bądź siły wyższej powodującej niemożność skutecznego dochodzenia roszczeń. Byłoby to twierdzenie nieuprawnione już choćby z tego powodu, iż nie może świadczyć o takim stanie sama bierność zainteresowanych. Możliwe jest natomiast, że, po pierwsze, w konkretnych sprawach z uwagi na praktykę ukształtowaną w tamtym okresie (np. w przypadku tzw. gruntów warszawskich) czy wobec indywidualnej sytuacji osoby zainteresowanej (represje z przyczyn politycznych bądź światopoglądowych) w praktyce faktycznie realizacja określonych uprawnień mogła prowadzić do uznania, iż bieg przedawnienia należy traktować jako zawieszony na podstawie art. 121 pkt 4 k.c., a wcześniej art. 277 pkt 4 k.z. oraz art. 109 pkt 4 ustawy z dnia 18 lipca 1950 r. Przepisy ogólne prawa cywilnego (wówczas wprost z powodu zawieszenia wymiaru sprawiedliwości). Do roszczeń wynikających z art. 4 ust. 1 u.p.b. możliwe jest w szczególności stosowanie w drodze analogii przepisu art. 121 pkt 4 k.c. (odpowiednio art. 109 pkt 4 ustawy z 1950 r. Przepisy ogólne prawa cywilnego) w zakresie oceny biegu przedawnienia ukształtowanego już prawnie roszczenia (zob. wyrok SN z 21 lutego 2002 r., IV CKN 785/00). W uchwale z dnia 11 października 1996 r., III CZP 76/96 (OSNC 1997, z. 2, poz. 16) przyjęto możliwość stosowania art. 121 pkt 4 k.c. przy ocenie przedawnienia roszczeń o naprawienie przez Skarb Państwa szkody wyrządzonej czynami stanowiącymi zbrodnie stalinowskie. Jak argumentowano, powstała tu bowiem faktyczna niemożność skorzystania przez obywatela z prawa do sądu z przyczyn natury ogólnej (politycznej), co powodowało w sferze wykonywania przez podmiotowych skutki zbliżone do stanu zawieszenia wymiaru sprawiedliwości. Podobne stanowisko wyrażono także w kilku innych orzeczeniach (zob. np. wyroki SN: z 1 lutego 1997 r., II CKN 78/96; z 13 grudnia 2001 r., IV CKN 807/01).

4. W wyroku Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2001 r., IV CKN 307/01, trafnie uznano, że bieg przedawnienia nie może się rozpocząć, a rozpoczęty ulega zawieszeniu przez okres obowiązywania decyzji władzy publicznej (niezaskarżalnych, a następnie ostatecznie uchylonych), uniemożliwiających - przez rozstrzygnięcie o skutkach prawnych zdarzenia będącego podstawą roszczenia - dochodzenia roszczenia przed sądem. Nie można jednak *a limine* zaaprobować stanowiska, iżby każda próba zrealizowania uprawnienia mającego oparcie w art. 4 ust. 1 u.p.b. była skazana na niepowodzenie i na tej podstawie wywodzić tezę o zastosowaniu art. 121 pkt 4 k.c. (por. jednak wyroki SN: z 13 grudnia 2001 r., IV CKN 195/01; IV CKN 307/01; z 14 marca 2002 r., IV CKN 878/00).

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie nie podziela stanowiska, że możliwość skorzystania z wymiaru sprawiedliwości pojawia się dopiero w połowie lat dziewięćdziesiątych w rezultacie ukształtowania się nowej praktyki administracyjnej, nowego stanowiska judykatury, ugruntowanego przede wszystkim uchwałą Sądu Najwyższego z 22 lutego 1996 r., III ARP 35/95, OSNAP 1996, z. 16, poz. 217).

Stan faktycznej niemożności efektywnego dochodzenia swych praw na drodze prawnej wywołany uwarunkowaniami politycznymi o powszechnym zasięgu oddziaływania jest porównywalny ze stanem siły wyższej (zawieszenia wymiaru sprawiedliwości), uniemożliwiającym uprawnionemu dochodzenie swych roszczeń przed sądem lub innym właściwym organem (zob. np. postanowienia SN: z 9 maja 2003 r., V CK 24/03; z 13 października 2005 r., I CK 162/05; z 25 października 2019 r., IV CSK 343/18; wyroki SN: z 16 lutego 2012 r., III CSK 208/11; z 31 stycznia 2018 r., I CSK 195/17; uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej SN z 26 października 2007 r., III CZP 30/07, OSNC 2008, nr 5, poz. 43).

W okresie reżimu totalitarnego państwa komunistycznego w latach 1944-1989 w odniesieniu do wielu praw podmiotowych ich wykonywanie było niemożliwe. Mogło też bez wątpienia wiązać się z istotnym zagrożeniem dla życia lub zdrowia tych osób. Jednak to, czy tego rodzaju okoliczności niemożności prawnej lub faktycznej miały miejsce, powinno zostać w każdej sprawie indywidualnie wykazane i ocenione. Zastosowanie art. 121 pkt 4 k.c. jest uzasadnione wyłącznie w razie ustalenia, że osoba uprawniona do skutecznego dochodzenia roszczenia rzeczywiście była tej

możliwości pozbawiona (zob. postanowienie SN z 12 czerwca 2013 r., II CSK 498/12; wyrok SN z 31 stycznia 2018 r., I CSK 195/17). Konieczne jest każdorazowo wykazanie, że w ówczesnych warunkach ustrojowych i w stanie prawnym wówczas obowiązującym skuteczne dochodzenie roszczenia lub szerzej – ochrony prawnej – nie było w związku z dochodzonymi prawami podmiotowymi możliwe czy to ze względu na niedostępność środków prawnych, czy też ze względu na to, że powszechna praktyka stosowania obowiązujących wówczas przepisów - obiektywnie biorąc - nie stwarzała realnych szans uzyskania korzystnego dla uprawnionego rozstrzygnięcia (w niniejszej sprawie uwzględnienia roszczenia, zob. postanowienie SN z 25 października 2019 r., IV CSK 343/18).

Możliwość zastosowania art. 121 pkt 4 k.c. wchodzi w rachubę wówczas, gdy zainteresowany wykaże, że w ramach dopuszczalnych przed 1989 r. środków prawnych, rzeczywiście podejmował próby odzyskania nieruchomości przejętej przez Państwo na podstawie decyzji administracyjnej, uznanej następnie za nieważną i próby te nie były skuteczne, albo że ich niepodjęcie wynikało z uzasadnionego zagrożenia dla niego samego lub jego bliskich; samo ogólne powołanie się na ówczesną sytuację społeczno-polityczną nie jest wystarczające do uznania, że nastąpiło zawieszenie lub przerwanie biegu przedawnienia (zob. np. postanowienia SN: z 30 października 2008 r., II CSK 241/08, OSNC-ZD 2010, nr 1, poz. 2; z 22 listopada 2011 r., III CSK 26/11; z 16 maja 2013 r., IV CSK 686/12; z 19 września 2019 r., II CSK 411/18). Z pewnością o stanie równym zawieszeniu wymiaru sprawiedliwości można mówić wówczas, gdy warunki ustrojowe i stan prawny czyniły niemożliwym dochodzenie roszczenia ze względu na niedostępność środków prawnych, jak i wówczas, gdy ze względu na powszechną praktykę stosowania obowiązujących przepisów nie było realnych szans uzyskania korzystnego dla uprawnionego rozstrzygnięcia (zob. postanowienie SN z 18 maja 2017 r., III CSK 221/16). Natomiast stan siły wyższej każdorazowo, jeśli nawet nie mógł trwać do dnia 1 września 1980 r., tj. do czasu powołania sądownictwa administracyjnego (zob. np. postanowienie SN z 14 listopada 2013 r., IV CSK 166/13), które w okresie PRL z pewnością mogło budzić zastrzeżenia i wątpliwości co do istnienia rzeczywistych gwarancji niezależności, to jednak nie budzi wątpliwości, że ustał wraz ze zmianą ustroju politycznego i gospodarczego w 1990 r.

Z tych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., orzekł jak w sentencji.

[SOP]

[ał]