



Sygn. akt I CSK 443/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 czerwca 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Dończyk (przewodniczący)

SSN Roman Trzaskowski (sprawozdawca)

SSN Katarzyna Tyczka-Rote

w sprawie z powództwa J. W., W. P. i K. Ł.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 15 czerwca 2018 r.,
skargi kasacyjnej pozwanego od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 16 czerwca 2016 r., sygn. akt I ACa (...),

uchyla zaskarżony wyrok w punkcie 1 (pierwszym) w części oddalającej apelację pozwanego oraz w punktach 2 (drugim) i 3 (trzecim) i w tym zakresie przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 23 listopada 2012 r. J. W., W. P. i K. Ł. zażądali zasądzenia od pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody (...) kwot: 36.820,16 zł - na rzecz J.W., 32.571,42 zł - na rzecz W. P. oraz 6.608,42 zł - na rzecz K. Ł., w każdym przypadku wraz z ustawowymi odsetkami, z tytułu częściowego naprawienia szkody polegającej na utracie prawa własności części nieruchomości budynkowej (niektórych lokali) oraz udziału w prawie użytkowania wieczystego oznaczonego gruntu warszawskiego, do której doszło „na skutek wadliwych orzeczeń administracyjnych”, tj. decyzji utrzymującej w mocy orzeczenie odmawiające przyznania dawnemu właścicielowi prawa własności czasowej do tego gruntu, uznanej następnie za nieważną, oraz decyzji będących podstawą sprzedaży lokali położonych w tym budynku, uznanych następnie za wydane z naruszeniem prawa.

Wobec stanowiska pozwanego, wskazującego, że za źródło szkody powodów może być uznane wyłącznie orzeczenie odmawiające przyznania prawa własności czasowej, wzruszone decyzją nadzorczą, i powołującego się na przedawnienie związanych z tym roszczeń (art. 160 § 6 k.p.a.), powodowie wyjaśnili, iż istnienie powiązania kauzalnego między wadliwymi decyzjami dekretoowymi a szkodą powodów wynikającą z utraty własności lokali nie wyklucza istnienia normalnego związku przyczynowego pomiędzy taką szkodą a decyzjami o sprzedaży lokali. Zarówno decyzje dekretowe, jak i decyzje o sprzedaży lokali wpisują się w ciąg zdarzeń, który doprowadził do utraty lokali. Jednakże utrata własności lokali „pozostaje najpełniej w adekwatnym powiązaniu z wadliwymi decyzjami lokalowymi”, ponieważ to właśnie te decyzje doprowadziły do wyodrębnienia prawnego lokali i ich sprzedaży, co spowodowało utratę ich własności przez dotychczasowych właścicieli i ich definitywne pozbawienie możliwości odzyskania lokali. Odmowna decyzja dekretowa nie może być poczytywana jako powodująca „bezpośrednio” utratę własności lokali, ponieważ stwierdzono jej nieważność ze skutkiem *ex tunc*, co oznacza, że przedwojenny właściciel i jego następcy nie utracili wskutek tej decyzji prawa własności budynku

na gruncie warszawskim. Nie można zatem przyjmować, że w czasie wydania wadliwych decyzji lokalowych odmowna decyzja dekretowa funkcjonowała w obrocie i pozostawała w mocy.

Pismem z dnia 15 kwietnia 2015 r. powodowie rozszerzyli powództwo, wnosząc o zasądzenie od pozwanego: na rzecz J. W. - kwoty 1.197.966,20 zł, na rzecz W. P. - kwoty 1.065.501 zł oraz na rzecz K. Ł. - kwoty 211.034,79 zł, w każdym przypadku z bliżej oznaczonymi odsetkami ustawowymi, i zastrzegając, że żądane kwoty stanowią jedynie część należnego odszkodowania.

W sprawie ustalono m.in., że powodowie są nabywcami części praw i roszczeń odszkodowawczych związanych z utratą innych części praw do nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. S.[...], objętej działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279; dalej także: dekret), w stosunku do której byłemu właścicielowi odmówiono - orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej w m.st. W. z dnia 9 lipca 1956 r. (dalej także: orzeczenie PRN) - przyznania prawa własności czasowej. Orzeczenie to zostało utrzymane w mocy decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 21 września 1965 r. (dalej także: decyzja dekretowa).

Na podstawie decyzji o sprzedaży lokali wydanych w latach 1974-1989 r. (dalej także: decyzje o sprzedaży lokali) dotychczasowym najemcom sprzedano 10 lokali wyodrębnionych w przedmiotowej nieruchomości wraz z udziałami w nieruchomości wspólnej.

Decyzją z dnia 29 grudnia 2000 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził nieważność decyzji dekretowej, a decyzją z dnia 23 maja 2002 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. uchyliło orzeczenie PRN i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania przez organ pierwszej instancji. W wyniku ponownego rozpoznania sprawy Prezydent Miasta W. decyzją z dnia 3 stycznia 2011 r. ustanowił na rzecz powodów prawo użytkowania wieczystego przedmiotowego gruntu w oznaczonych udziałach wynoszących łącznie 0,2576 i odmówił im ustanowienia tego prawa w zakresie udziału wynoszącego łącznie

0,6320, przysługującego w odpowiednich częściach właścicielom sprzedanych uprzednio lokali.

Decyzjami wydanymi w okresie od dnia 12 października 2011 r. do dnia 16 października 2012 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło, że decyzje o sprzedaży lokali zostały wydane z naruszeniem prawa, gdyż wobec stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej oraz uchylenia orzeczenia PRN budynek położony na przedmiotowej nieruchomości w czasie wydania decyzji o sprzedaży lokali nie stanowił własności Skarbu Państwa. Ze względu na zawarcie cywilnoprawnych umów sprzedaży lokali, stwierdzenie nieważności decyzji o sprzedaży lokali uznano za niemożliwe z powodu wywołania przez nie nieodwracalnych skutków prawnych.

Wyrokiem z dnia 22 kwietnia 2015 r. Sąd Okręgowy w W. zasądził od pozwanego na rzecz powodów kwoty 997.017,20 zł (J. W.), 1.015.500 zł (W. P.) i 206.034,80 zł (K. Ł.), w każdym przypadku z ustawowymi odsetkami od dnia 22 kwietnia 2015 r. do dnia zapłaty, oddalił powództwo w pozostałym zakresie i orzekł o kosztach postępowania.

Wyrokiem z dnia 16 czerwca 2016 r. Sąd Apelacyjny w (...) na skutek apelacji pozwanego oraz powodów J. W. i K. Ł. oddalił apelację.

Sądy uznały m.in. - z odwołaniem do uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75) - że podstawą roszczeń odszkodowawczych powodów jest art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. Stanęły zarazem na stanowisku, że między decyzjami administracyjnymi o sprzedaży lokali, uznanymi za wydane z naruszeniem prawa - z którymi powodowie wiązali odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanego - a szkodą w postaci utraty własności tych lokali wraz z prawami związanymi, zachodzi normalny związek przyczynowy. Zdaniem Sądów, przyjęcie, że szkoda powodów jest normalnym następstwem bezprawnej decyzji dekretowej, zwiększającej prawdopodobieństwo rozporządzenia przez Skarb Państwa nieruchomością, nie wyklucza zaistnienia adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy tą samą szkodą, a kolejnym ogniwem w łańcuchu zdarzeń, tj. decyzjami o sprzedaży lokali. Mimo bowiem stwierdzenia nieważności i usunięcia ze skutkiem

ex tunc decyzji dekretowej powodowie jako następcy prawni byłego właściciela nieruchomości warszawskiej uzyskali jedynie część należnych im praw do nieruchomości, nie odzyskali natomiast części odpowiadającej sprzedanym lokalom. Było to następstwem decyzji o sprzedaży lokali, które zwiększały prawdopodobieństwo zawarcia umów cywilnoprawnych, prowadzących do nieodwracalnych zmian w sferze praw do nieruchomości. Gdyby nie doszło do wydania tych decyzji, po stwierdzeniu nieważności decyzji dekretowej i uchyleniu orzeczenia PRN oraz ponownym rozstrzygnięciu wniosku dekretowego, powodowie uzyskaliby pełnię praw do nieruchomości.

W konsekwencji Sądy uznały też, że - wbrew zarzutom pozwanego - roszczenia powodów nie uległy przedawnieniu, gdyż wystąpili oni z pozwem przed upływem trzyletniego terminu określonego w art. 160 § 6 k.p.a., liczonego od decyzji nadzorczych uznających decyzje o sprzedaży lokali za wydane z naruszeniem prawa.

Pozwany zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w części oddalającej apelację pozwanego oraz rozstrzygającą o kosztach postępowania, zarzucając: naruszenie art. 361 § 1 i § 2 w związku z art. 363 § 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 w związku z art. 5, art. 7 ust. 2 i art. 8 dekretu przez uznanie, że pomiędzy decyzjami o sprzedaży lokali, a szkodą powodów istnieje związek przyczynowy i że decyzje te wyrządziły szkodę w majątku powodów w postaci utraty prawa własności tych lokali, naruszenie art. 361 § 1 i § 2 w związku z art. 363 § 1 k.c. w związku z art. 160 § 1, § 2 i § 6 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw w związku z art. 5, art. 7 ust. 2 i art. 8 dekretu przez uznanie, że roszczenie odszkodowawcze powodów nie jest przedawnione, jak również naruszenie art. 2 § 3 k.p.c. w związku z art. 361 § 1 i § 2 w związku z art. 363 § 1 k.c. w związku z art. 160 § 1 i § 6 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw w związku z art. 5, art. 7 ust. 2 i art. 8 dekretu przez niezgodne z zasadą rozgraniczenia drogi administracyjnej i drogi sądowej uznanie, iż zastosowanie konstrukcji stwierdzenia nieważności decyzji o odmowie przyznania - na podstawie

art. 7 dekretu - byłemu właścicielowi nieruchomości prawa własności czasowej wyklucza przyjęcie tej decyzji za wyłączenie zdarzenie szkodzące.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty skarżącego zmierzają do wykazania, że wbrew stanowisku Sądów obu instancji wyłącznym źródłem szkody powodów była odwoławcza decyzja dekretowa i że roszczenia odszkodowawcze związane z jej wadliwością uległy przedawnieniu z upływem 3 lat od wydania decyzji nadzorczej z dnia 29 grudnia 2000 r. W ocenie pozwanego, mimo stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej, późniejsze decyzje o sprzedaży lokali - uznane za wydane z naruszeniem prawa - nie mogły być uznane za odrębne źródło szkody polegającej na utracie praw do części nieruchomości (sprzedanych lokali wraz z udziałami w nieruchomości wspólnej).

Kwestia ta wywoływała w orzecznictwie Sądu Najwyższego wątpliwości, które zostały rozstrzygnięte uchwałą składu siedmiu sędziów z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17 (nie publ.), zgodnie z którą w razie stwierdzenia nieważności decyzji utrzymującej w mocy decyzję odmawiającą ustanowienia na rzecz byłego właściciela nieruchomości prawa użytkowania wieczystego na tej nieruchomości na podstawie przepisów dekretu, źródłem poniesionej przez niego (następców prawnych) szkody nie jest decyzja wydana z naruszeniem prawa, zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości. W uzasadnieniu Sąd wyjaśnił, że utratę prawa własności budynku, w którym położone były sprzedawane później lokale mieszkalne, powodowała już niezgodna z prawem decyzja dekretowa (art. 8 dekretu), a odszkodowanie za jej wydanie powinno obejmować także negatywne następstwa w postaci rozporządzenia lokalami. W czasie wydania decyzji o sprzedaży lokali odmowna decyzja dekretowa pozostawała w mocy, budynek nie należał już do byłych właścicieli gruntu - nie mogli oni zatem stracić własności - a decyzje lokalowe stanowiły tylko niezbędną przesłankę zawarcia umów sprzedaży. Konsekwencją tych decyzji nie było zatem wyrządzenie szkody, a jedynie nieodwracalność skutków wadliwej decyzji dekretowej i ograniczenie możliwości wyboru sposobu naprawienia szkody przez wyłączenie możliwości przywrócenia stanu poprzedniego (zwrot lokali w naturze). Sąd Najwyższy

dostrzegł wprowadzić, że stwierdzenie nieważności (art. 156 § 1 k.p.a.) decyzji dekretowej - inaczej niż uznanie jej za wydaną z naruszeniem prawa - unicestwia tę decyzję *ex tunc*, tak że należy ją traktować jak niebyłą od początku, jednakże zarazem zwrócił uwagę, iż stwierdzenie nieważności jest najczęściej wynikiem wad formalnych decyzji dekretowej, co nie powinno radykalnie wpływać na konsekwencje w zakresie odpowiedzialności cywilnej.

Omawiając skutki przyjętego poglądu dla przedawnienia roszczeń odszkodowawczych, Sąd Najwyższy wskazał, że w sprawach takich jak rozpatrywana dochodzone jest jedno, niepodzielne roszczenie o naprawienie szkody, nie zaś dwa, niezależne od siebie roszczenia, z których jedno ma podstawę w orzeczeniu stwierdzającym nieważność decyzji dekretowej, a drugie w decyzjach zezwalających na sprzedaż lokali, uznanych następnie za wydane z naruszeniem prawa. Wiązanie początku biegu przedawnienia ze stwierdzeniem naruszenia prawa przy wydawaniu decyzji lokalowych prowadziłoby do sztucznej fragmentaryzacji stanu faktycznego sprawy. W tego typu sprawach uzyskanie decyzji o nieważności decyzji dekretowej i wystąpienie o wydanie analogicznego rozstrzygnięcia w stosunku do decyzji o zbyciu lokali dzieli długi odstęp czasu. W ocenie Sądu, jest to obiektywnie nieracjonalne i sprzeczne ze standardem postępowania, jakiego można oczekiwać od osoby w rozsądny sposób dbającej o swoje interesy. Już bowiem z uzasadnienia decyzji stwierdzającej nieważność decyzji dekretowej strona może się dowiedzieć, że w chwili wydania decyzji nadzorczej lokale położone w budynku posadowionym na nieruchomości zostały zbyte na rzecz osób trzecich, a więc także o możliwości dochodzenia restytucji majątku jedynie w postaci odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a. Także z tego powodu, na tle celu art. 160 § 6 k.p.a. i instytucji przedawnienia w ogólności, wydłużenie okresu ochrony prawnej przyznanej roszczeniu powodów, przez obliczanie terminu przedawnienia od dnia wydania decyzji o sprzedaży lokali, Sąd uznał za bezzasadne.

Z uzasadnienia uchwały wynika zatem, że o jej treści zadecydowały w znacznej mierze racje funkcjonalne, a w szczególności dążenie do uniknięcia nadmiernego przedłużania terminu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych. Argumenty natury dogmatycznej były mniej jednoznaczne, zwłaszcza jeżeli

uwzględnić, że w dotychczasowym orzecznictwie przyjmowano, iż stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej powoduje, że decyzja ta przestaje istnieć w obrocie prawnym ze skutkiem wstecznym, tzn. skutki decyzji są zniesione od chwili jej wydania (por. zwłaszcza uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2015 r., III CZP 22/15, OSNC 2016, nr 3, poz. 30 oraz nie publikowane wyroki Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2012 r., I CSK 160/12 oraz z dnia 18 listopada 2016 r., I CSK 783/15; por. też uchwały składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 1998 r., OPK 4-7/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 13 oraz składu siedmiu sędziów z dnia 13 listopada 2012 r., I OPS 2/12, ONSAiWSA 2013, nr 1, poz. 1). W tym świetle stwierdzenie nieważności decyzji dekretowej powinno prowadzić do wniosku, że z mocą wsteczną upada określony w art. 8 dekretu skutek polegający na przejściu na własność gminy budynków położonych na gruncie warszawskim, a byli właściciele tego gruntu powinni być postrzegani jako właściciele budynku od chwili wejścia w życie dekretu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2012 r., I CSK 160/12; uchwała składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 1998 r., OPK 4/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 13). Konsekwentne zastosowanie tej reguły nakazywałoby też przyjąć, że w czasie wydawania decyzji o sprzedaży lokali i ich zbywania Skarb Państwa nie był właścicielem budynku, a do utraty własności części budynku obejmującej zbyte lokale i uniemożliwienia nabycia odpowiedniej części prawa do gruntu doszło - inaczej niż przyjęto w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17 - dopiero wskutek chronionej rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych sprzedaży lokali, poprzedzonej wydaniem stosownych decyzji. W takim ujęciu rozporządzenie lokalami przez Skarb Państwa, jakkolwiek skuteczne ze względu na rękojmię, mogło być postrzegane jako działanie bezprawne - naruszające wyłączone prawo właściciela do rozporządzenia rzeczą (art. 140 k.c.) - i tak też oceniło je Samorządowe Kolegium Odwoławcze, stwierdzając, że decyzje o sprzedaży lokali zostały wydane z naruszeniem prawa. Pozostaje to w zgodzie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, który przyjmuje, że w razie nieuregulowanego stanu prawnego własności budynku mieszkalnego położonego na gruncie warszawskim - co ma

miejsce także wtedy, gdy odmowna decyzja dekretowa okazała się nieważna - dokonanie sprzedaży lokalu jest rażąco sprzeczne z prawem (por. zwłaszcza uchwały składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 1998 r., OPK 4-7/98 oraz składu siedmiu sędziów z dnia 13 listopada 2012 r., I OPS 2/12). W tej sytuacji pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17, że w czasie wydania decyzji o sprzedaży lokali budynek, w którym były one wyodrębniane, nie należał już do byłego właściciela gruntu warszawskiego, da się wytłumaczyć jedynie odstępstwem od zasady, iż stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej (*in casu* decyzji dekretowej) wywołuje skutek *ex tunc*. Sąd zdawał się zakładać, że wskutek sprzedaży lokali utrata własności budynku będąca następstwem odmownej decyzji dekretowej (art. 8 dekretu) stała się nieodwracalna (*ex tunc*) w odniesieniu do tej części budynku, z której lokale zostały wyodrębnione i sprzedane. Oceniając w ten sposób odwracalność skutków wadliwej decyzji dekretowej, Sąd Najwyższy w istocie ograniczył - na płaszczyźnie cywilistycznej - moc wsteczną stwierdzenia jej nieważności.

Można sądzić, że stanowisko Sądu Najwyższego jest konsekwencją działania organu administracji, który stwierdził w całości nieważność decyzji dekretowej, choć wiedział o zbyciu niektórych lokali położonych w budynku położonym na przejętym gruncie warszawskim, a tym samym o częściowym braku możliwości przywrócenia własności utraconej w następstwie wydania odmownej decyzji dekretowej (art. 8 dekretu). Takie działanie organu administracji jest zaś niewątpliwie pokłosiem orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, który - mimo ogólnej zasady nakazującej uznać, że wadliwa decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne m.in. wtedy, gdy była podstawą cywilnoprawnego zbycia jej przedmiotu na rzecz nabywcy chronionego rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych (por. zwłaszcza uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 211; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 1995 r., III ARN 8/95, OSNAPiUS 1995, nr 18, poz. 223; uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 1998 r., OPS 6/97, ONSA 1999, nr 1, poz. 13 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 marca

2013 r., I OSK 1480/12, nie publ. i tam przywoływane orzecznictwo) - przyjmuje, że jeżeli w następstwie wadliwej, odmownej decyzji dekretowej doszło do wyodrębnienia i zbycia lokali położonych w budynku wzniesionym na gruncie będącym jej przedmiotem, poprzedzonego wydaniem decyzji o sprzedaży, dopuszczalne jest stwierdzenie nieważności decyzji dekretowej w całości, a nieodwracalność skutku prawnego w postaci utraty prawa własności do części nieruchomości powinna być wiązana z decyzjami o sprzedaży lokali (por. uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 16 grudnia 1996 r., OPS 7/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 49, składu pięciu sędziów z dnia 9 listopada 1998 r., OPK 4-7/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 13. i składu siedmiu sędziów z dnia 20 marca 2000 r., OPS 14/99, ONSA 2000, nr 3, poz. 93; wyroki z dnia 18 marca 2011 r., I OSK 716/10, nie publ. i z dnia 15 maja 2018 r., I OSK 3005/17, nie publ.). Inaczej jest wtedy, gdy lokale zostały zbyte na podstawie samej umowy cywilnoprawnej, tj. bez uprzedniego wydania decyzji o sprzedaży, wówczas bowiem nieodwracalność skutków związanych ze zbyciem lokali powinna być oceniana w postępowaniu nieważnościowym dotyczącym decyzji dekretowej (por. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 czerwca 2017 r., I OSK 2165/15, nie publ.).

Przyjmowane w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego rozróżnienie sprawia, że do stwierdzenia nieważności odmownej decyzji dekretowej może dojść także wtedy, gdy będąca jej następstwem utrata własności budynku warszawskiego (jego części) stała się - wskutek sprzedaży lokali - nieodwracalna. W świetle racji leżących u podstaw art. 156 § 2 *in fine* k.p.a. nie jest to ujęcie oczywiste, co może skłaniać do odpowiedniego ograniczenia - na płaszczyźnie cywilistycznej - wstecznego skutku stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej. Tym bardziej, że w kontekście odpowiedzialności odszkodowawczej za wadliwe decyzje (art. 160 § 1 k.p.a.) rozróżnienie to mogłoby prowadzić do poważnych konsekwencji (np. w zakresie przedawnienia roszczeń) w zależności od przypadkowej okoliczności, jaką jest data sprzedaży lokali, decydująca o tym, czy sprzedaż ta musiała być poprzedzona decyzją administracyjną czy nie.

Alternatywą dla koncepcji ograniczenia wstecznego skutku stwierdzenia nieważności odmownej decyzji dekretowej jest przyjęcie, że wprowadzie - ze względu na upadek skutków odmownej decyzji dekretowej *ex tunc* - w czasie

wyodrębnienia i sprzedaży lokali budynek był własnością byłego właściciela gruntu warszawskiego (jego następców), i to sprzedaż skutkowałą uszczerbkiem w jego majątku (utrata prawa do części nieruchomości budynkowej i utratą możliwości nabycia części prawa do gruntu), jednakże naprawienia tego uszczerbku nie można żądać w związku z wadliwością decyzji o sprzedaży lokali (art. 160 § 1 k.p.a.), lecz w związku z wadliwością odmownej decyzji dekretowej. Za taką interpretacją przemawia przede wszystkim to, że to właśnie odmowna decyzja dekretowa wywołała pierwotnie – następczo zniwelowany z mocą *ex tunc* - skutek w postaci utraty prawa własności budynku i w łańcuchu przyczynowo-skutkowym jest główną przyczyną szkody, a późniejsze decyzje o sprzedaży lokali - będące jedynie przesłanką zbycia lokali - miały charakter niejako wtórny. To właśnie stwierdzenie wadliwości decyzji dekretowej jest konieczną przesłanką zaktualizowania odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za stratę związaną ze sprzedażą lokali, ustaloną wystarczająco późniejszą, wydaną po ponownym rozpoznaniu sprawy, częściowo odmowną decyzją dekretową, a wydanie decyzji nadzorczych względem decyzji o sprzedaży lokali jest w tym układzie w istocie zbędne i potencjalnie może mieć znaczenie tylko jako instrument odnowienia biegu przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody wywołanej sprzedażą lokali. Dopuszczenie takiego odnowienia trudno jednak uznać za pożądane. Należy zwrócić uwagę, że na zasadach ogólnych – w oderwaniu od art. 160 § 6 k.p.a., ale przy uwzględnieniu wstecznego skutku stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej – termin przedawnienia deliktowego roszczenia o naprawienie szkody związanej z bezprawnym rozporządzeniem lokalami liczony *a tempore facti* rozpoczynałby bieg od sprzedaży lokali. Wprowadzenie w art. 160 § 6 k.p.a. szczególnego terminu przedawnienia, liczonego od dnia, w którym decyzja nadzorcza stała się ostateczna, było zasadniczym – i uzasadnionym - ukłonem w stronę poszkodowanych, tym ważniejszym, że samo wydanie decyzji nadzorczej jest nieograniczone w czasie. W tej sytuacji przyjęcie, że bieg terminu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody związanej ze sprzedażą lokali może być dodatkowo odnowiony przez uzyskanie decyzji nadzorczej, stwierdzającej wadliwość decyzji o sprzedaży lokali, nasuwa zasadnicze zastrzeżenia. Wywołuje bowiem dostrzegane w orzecznictwie Sądu Najwyższego

(por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2014 r., I CSK 299/13, nie publ.) niebezpieczeństwo nadmiernego rozciągnięcia potencjalnej odpowiedzialności Skarbu Państwa w czasie, zwłaszcza że inicjatywa w zakresie zainicjowania postępowań nadzorczych w odniesieniu do wadliwych decyzji o sprzedaży lokali spoczywa w rękach poszkodowanych, przez co uzyskują oni - pośrednio - wpływ na rozpoczęcie biegu przedawnienia roszczeń związanych tymi decyzjami (art. 160 § 6 k.p.a.).

Uwzględniając te racje, a także wartość dążenia do ujednolicenia orzecznictwa, którego wyrazem jest uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17, Sąd Najwyższy w niniejszym składzie przychylił się - mimo wskazanych wątpliwości - do wyrażonego w uchwale stanowiska, że w razie stwierdzenia nieważności odmownej decyzji dekretowej, której następstwem była utrata własności budynku położonego na gruncie warszawskim (art. 8 dekretu), a pośrednio także sprzedaż lokali położonych w tym budynku, nie można uznać, iż źródłem wynikającej stąd szkody są wydane z naruszeniem prawa decyzje o sprzedaży tych lokali. Tym samym nie można też przyjąć, że terminy przedawnienia roszczeń odszkodowawczych powodów powinny być liczone od wydania decyzji nadzorczych stwierdzających, że decyzje o sprzedaży lokali zostały wydane z naruszeniem prawa (por. art. 160 § 6 k.p.a.). Stanowisko to w zasadzie przesądza zasadność zarzutów kasacyjnych.

Nie jest to jednak jeszcze samo przez się wystarczającą podstawą uznania żądania pozwu za bezzasadne. Należy bowiem uwzględnić, że podstawa faktyczna powództwa została ujęta przez powodów szeroko, co nakazuje ocenić je także w świetle przewidzianej w art. 160 § 1 k.p.a. podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej za wadliwą odmowną decyzję dekretową. Wprawdzie na dalszym etapie postępowania powodowie włączyli odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanego bezpośrednio z wadliwymi decyzjami o sprzedaży, jednakże nie należy tego odczytywać jako ograniczenia podstawy faktycznej żądania, lecz uznać za wyraz błędnej oceny prawnej dopuszczającej możliwość wywodzenia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa także z wadliwości decyzji o sprzedaży lokali.

Rozpatrując odpowiedzialność pozwanego za skutki wadliwej decyzji dekretovej, należy oczywiście rozważyć podniesiony przezeń zarzut przedawnienia, uwzględniając przede wszystkim treść art. 160 § 6 k.p.a., w myśl którego przewidziane w przepisie roszczenie odszkodowawcze przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja nadzorcza stwierdzająca nieważność decyzji dekretovej. Niezbędne jest jednak nie tylko wzięcie pod uwagę upływu terminu przedawnienia - który *in casu* zdaje się nie budzić wątpliwości - ale także ocena zgodności powołania się na zarzut przedawnienia z zasadami współżycia społecznego.

Dokonując tej oceny, nie można pomijać, że w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmowano, iż 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 (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2009 r., I CSK 96/09, nie publ. i oraz uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2015 r., III CZP 22/15 i z dnia 13 lipca 2016 r., III CZP 14/16, OSNC 2017, nr 1, poz. 1). Wprawdzie w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 13 lipca 2016 r., III CZP 14/16 Sąd Najwyższy stwierdził mimo to, że postępowanie administracyjne o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego, toczące się po stwierdzeniu nieważności odmownej decyzji dekretovej, nie przerywa biegu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody spowodowanej nieustanowieniem tego prawa unieważnioną decyzją (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.), jednakże w uzasadnieniu zastrzegł, iż w sytuacjach, w których postępowanie administracyjne zostało zakończone po upływie terminu przedawnienia, w razie podniesienia zarzutu przedawnienia roszczenia przez zobowiązanego, możliwe jest *in casu* zastosowanie art. 5 k.c. (por. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2016 r., I CSK 1080/14, nie publ.). Nie można także pomijać, że przed powzięciem uchwały z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17 w orzecznictwie Sądu Najwyższego silnie reprezentowane było stanowisko, iż w razie stwierdzenia nieważności decyzji dekretovej podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa może być także wydanie wadliwej decyzji

o sprzedaży lokalu (por. zwłaszcza uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14, OSNC 2015, nr 5, poz. 60 oraz nie publikowane wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 24 czerwca 2014 r., I CSK 474/13; z dnia 12 września 2014 r., I CSK 613/13; z dnia 17 kwietnia 2015 r., I CSK 392/14 i tam przywoływane wcześniejsze orzeczenia; por. też uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2015 r., III CZP 22/15). Mogło to wpływać na działania powodów podejmowane po uzyskaniu decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność pierwotnej decyzji dekretowej, jak również po wydaniu - po ponownym rozpoznaniu sprawy - drugiej, częściowo odmownej decyzji dekretowej.

Kwestia zastosowania art. 5 k.c. będzie zatem musiała zostać oceniona przez Sąd drugiej instancji przy ponownym rozpoznaniu sprawy. Istotne jest w szczególności to, czy w świetle ówczesnego orzecznictwa i praktyki organów administracji oraz zasady zaufania obywateli do Państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), oraz okoliczności sprawy - w tym zwłaszcza sekwencji działań podejmowanych przez powodów - można ich obciążyć negatywnymi konsekwencjami zainicjowania sprawy cywilnej o odszkodowanie przeciwko Skarbowi Państwa już po upływie terminu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody poniesionej na skutek wydania wadliwej, odmownej decyzji dekretowej (art. 160 § 6 k.p.a.).

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

jw