



Sygn. akt I CSK 681/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 października 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Małgorzata Manowska (przewodniczący)

SSN Marcin Krajewski

SSN Joanna Misztal-Konecka (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa M. W.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 15 października 2020 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 12 lipca 2018 r., sygn. akt V ACa (...),

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

UZASADNIENIE

1. Pozwem z 2 stycznia 2013 r. M. W. wniosła o zasądzenie od Skarbu Państwa - Wojewody (...) kwoty 1 785 000 zł z ustawowymi odsetkami od dnia

wniesienia pozwu do dnia zapłaty, tytułem naprawienia szkody wyrządzonej wydaniem niezgodnej z prawem decyzji Prezydium Rady Narodowej W. nr (...) z 1 grudnia 1960 r. o przeniesieniu prawa własności czasowej nieruchomości warszawskiej przy ul. M. na rzecz Spółdzielni Budowlano-Mieszkaniowej „S.” w W.

Wyrokiem z 18 listopada 2014 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił powództwo i zasądził od M. W. na rzecz Skarbu Państwa-Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 7 200 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Wyrokiem z 14 października 2015 r. Sąd Apelacyjny w (...) uchylił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w W. z 18 listopada 2014 r. i przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu w W. do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego.

Wyrokiem z 21 marca 2017 r. Sąd Okręgowy w W. zasądził od Skarbu Państwa - Wojewody (...) na rzecz M. W. kwotę 1 315 439,50 zł z ustawowymi odsetkami za czas opóźnienia od 21 marca 2017 r. do dnia zapłaty, oddalając powództwo w pozostałym zakresie, i ustalając, iż powódka winna ponieść 26,3% kosztów procesu, a pozwany 73,7% kosztów procesu.

2. Wyrokiem z 12 lipca 2018 r. Sąd Apelacyjny w (...), po rozpoznaniu apelacji pozwanego:

I. oddalił apelację;

II. zasądził od Skarbu Państwa - Wojewody (...) na rzecz M. W. kwotę 8 100 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

3. Sąd Apelacyjny zaaprobował następujące ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Okręgowy:

Nieruchomość położona w W. przy ul. M. objęta została działaniem dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (dalej: dekret warszawski). Z dniem wejścia w życie dekretu, tj. 21 listopada 1945 r., nieruchomości warszawskie na podstawie art. 1 dekretu przeszły na własność gminy W., a od 1950 r., z chwilą likwidacji gmin, na własność Skarbu Państwa. Następnie powyższy grunt stał się z dniem 27 maja 1990 r. z mocy prawa własnością Gminy W., zaś zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy z 25 marca 1994 r. o

ustroju Miasta Stołecznego Warszawy – własnością Gminy W.. Natomiast w myśl art. 20 ust. 1 ustawy z 15 marca 2002 r. o ustroju Miasta Stołecznego Warszawy przedmiotowy grunt stanowi własność W..

Aktem notarialnym z 4 września 1948 r. małżonkowie S. i D. M. sprzedali wszystkie swoje prawa do placu położonego w W. przy ul. M., urządzonego w księdze hipotecznej Nr (...) oraz stanowiące ich własność mury, materiały i gruzы ze zburzonych na tym placu budynków, w pełnym składzie, bez żadnych wyłączeń małżonkom A. i Z. D.. W § 7 aktu kupujący zaznaczyli, że znana jest im treść dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze W., którego skutkom podlega przedmiotowa nieruchomość.

W dniu 17 listopada 1948 r. Z. i A. D. złożyli wniosek w trybie art. 7 ust. 1 dekretu o ustanowienie prawa własności czasowej do nieruchomości hip. nr (...). Promesą z 16 kwietnia 1949 r. Prezydent W. przyrzekł dotychczasowym właścicielom nieruchomości przyznanie własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości i zezwolił na podjęcie na tym terenie budowy, pod warunkiem wzniesienia na nim budowli, zgodnie z opracowywanym planem zagospodarowania przestrzennego, do 31 marca 1951 r. Prezydium Rady Narodowej W., decyzją administracyjną z 29 lipca 1950 r., anulowało promesę i odmówiło byłym właścicielom przyznania prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości warszawskiej. Po rozpatrzeniu odwołania Ministerstwo Budownictwa decyzją z 9 grudnia 1950 r. utrzymało w mocy orzeczenie Prezydium Rady Narodowej W. z 29 lipca 1950 r.

Od 1953 r. przedmiotowa nieruchomość pozostawała w posiadaniu Spółdzielni Budowlano-Mieszkaniowej „S.". Spółdzielnia przejęła nieruchomość zabudowaną trzykondygnacyjnym budynkiem w stanie surowym, bez instalacji, który wykończyła.

Decyzją nr 45/194 z 8 listopada 1960 r. Prezydium Rady Narodowej W. zatwierdziło wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Wykaz obejmował przedmiotową nieruchomość. W dniu 1 grudnia 1960 r. Prezydium Rady Narodowej W. podjęło decyzję nr (...) w przedmiocie sprzedaży terenów budowlanych pod budownictwo mieszkaniowe spółdzielcze, którą postanowiło

sprzedać na własność czasową na okres 80 lat działkę przy ul. M. na rzecz Spółdzielni Budowlano-Mieszkaniowej „S.”.

W dniu 10 października 1961 r. Skarb Państwa zawarł ze Spółdzielnią Budowlano-Mieszkaniową „S.” w formie aktu notarialnego umowę, którą przeniósł na rzecz Spółdzielni prawo własności czasowej do przedmiotowego gruntu na 80 lat. W dniu 20 czerwca 1966 r. Prezydium Rady Narodowej w W. wydało decyzję administracyjną nr (...) w sprawie sprzedaży Spółdzielni budynku mieszkalnego położonego przy ul. M. w W.. Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej nr 166/66 z grudnia 1966 r. Spółdzielnia uchyliła się od zawarcia aktu notarialnego i w konsekwencji Skarb Państwa wystąpił przeciwko Spółdzielni z wnioskiem arbitrażowym. W orzeczeniu arbitrażowym z 23 marca 1968 r. Okręgowa Komisja Arbitrażowa zasądziła od Spółdzielni na rzecz Skarbu Państwa pierwszą ratę ceny za budynek oraz ustaliła, że Spółdzielnia nabyła na własność budynek mieszkalny o trzech kondygnacjach nadziemnych, całkowicie podpiwniczony, położony przy ul. M. w W..

Wyrokiem z 26 sierpnia 1965 r. Sąd Wojewódzki w W. zasądził od Skarbu Państwa - Prezydium Rady Narodowej W. na rzecz A. i Z. D. kwotę 135 836 zł tytułem zwrotu wartości poniesionych nakładów. Wyrokiem z 4 lutego 1966 r. Sąd Najwyższy oddalił rewizję Skarbu Państwa od wyroku Sądu Wojewódzkiego w W. z 26 sierpnia 1965 r. co do kwoty 66 277,36 zł (stanowiącej równowartość zabranych powodom materiałów budowlanych), zaś co do kwoty 69 559,35 zł (stanowiącej wartość nakładów poczynionych przez powodów na nieruchomości) zaskarżony wyrok zmienił i pozew odrzucił.

A. D. zmarł w dniu 27 stycznia 1982 r. Spadek po nim nabyli: żona Z. D., córka M. W. oraz syn T. D. po 1/3 części spadku każde z nich. T. D. zmarł w dniu 1 maja 1986 r. Spadek po nim nabył syn T. D. oraz żona H. D. po 1/2 części spadku każde z nich. Z. D. zmarła w dniu 7 czerwca 2000 r. Spadek po niej nabyła córka M. W. oraz wnuk T. D. po 1/2 części spadku każde z nich.

W dniu 11 maja 2005 r. Minister Infrastruktury wydał decyzję stwierdzającą nieważność decyzji Ministerstwa Budownictwa z 9 grudnia 1950 r. oraz poprzedzającego ją orzeczenia Prezydium Rady Narodowej W. z 29 lipca 1950 r.

w przedmiocie odmowy przyznania poprzednikom prawnym powódki własności czasowej do gruntu przedmiotowej nieruchomości. Decyzją z 12 września 2007 r. Prezydent W. odmówił ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz spadkobierców przeddekretowych właścicieli z uwagi na trwałe rozdysponowanie nieruchomości na rzecz osób trzecich. Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z 20 lutego 2008 r.

W dniu 25 września 2012 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło, iż decyzja Prezydium Rady Narodowej W. nr (...) z 1 grudnia 1960 r. dotycząca przeniesienia na rzecz Spółdzielni Budowlano-Mieszkaniowej „S.” w W. prawa własności czasowej nieruchomości położonej w W. przy ul. M. nr hip. (...), została wydana z naruszeniem prawa, jednak z uwagi na wywołane przez nią nieodwracalne skutki prawne odmówiło stwierdzenia jej nieważności.

W dniu 25 listopada 2013 r. M. W. wystąpiła do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydium Rady Narodowej W. nr (...) z 20 czerwca 1966 r. oraz utrzymującej ją w mocy decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej nr 165/66 z 28 grudnia 1968 [powinno być - 1966; dopisek SN] r. W dniu 7 października 2015 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju stwierdził wydanie decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z 28 grudnia 1966 r. oraz utrzymanej nią w mocy decyzji Prezydium Rady Narodowej W. z 20 czerwca 1966 r. z naruszeniem prawa.

Wartość rynkowa prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej położonej w W. przy ul. M., opisanej w księdze hipotecznej nr (...), o powierzchni 238 m², stanowiącej obecnie działkę ewidencyjną nr 24 z obrębu 5-02-06 dzielnicy Ś., według jej stanu na dzień 1 grudnia 1960 r, a według cen obecnych wynosi 2 630 879 zł.

4. Sąd Apelacyjny podkreślił związanie sądu pierwszej instancji oraz sądu odwoławczego oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania wyrażonymi w uzasadnieniu wyroku sądu drugiej instancji rozstrzygającego apelację wniesioną od wyroku wydanego po pierwszym rozpoznaniu sprawy. Podzielił zatem pogląd, że źródłem szkody powódki była decyzja z 1 grudnia 1960 r., oraz że istnieje - przy przyjęciu koncepcji wielocłónowego związku

przyczynowego – adekwatny związek przyczynowy między tą decyzją a szkodą powódki w postaci nieuzyskania prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości warszawskiej przy ul. M..

Sąd Apelacyjny uznał za bezzasadny zarzut przedawnienia roszczenia w oparciu o art. 160 § 6 k.p.a., co stanowiło konsekwencję uznania, że źródłem szkody nie jest decyzja Ministra Budownictwa z 9 grudnia 1950 roku utrzymująca w mocy decyzję Prezydium Rady Narodowej W. z 29 lipca 1950 roku, mocą której odmówiono przyznania poprzednikowi prawnemu powódki prawa własności czasowej do gruntu przy ul. M. w W., lecz decyzja z 1 grudnia 1960 r. Pozew wniesiono bowiem z zachowaniem trzyletniego terminu, o którym mowa w art. 160 § 6 K.p.a., liczonego od daty wydania decyzji nadzorczej - decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z 25 września 2012 r.

Poddając analizie zarzut pozwanego dotyczący nieprawidłowego zasądzenia odszkodowania za całą nieruchomość o powierzchni 238 m² w sytuacji, gdy z decyzji Prezydium Rady Narodowej W. nr (...) z 1 grudnia 1960 r. wynika, że przedmiotem przyszłej sprzedaży miało być prawo użytkowania wieczystego do gruntu o powierzchni ok. 100m², Sąd Apelacyjny podkreślił, że w akcie sprzedaży wskazano, że przedmiotem sprzedaży jest prawo użytkowania wieczystego do nieruchomości przy ul. M. w W. o powierzchni 2 ha 38 arów, a zatem 238 m². Tych dwóch aktów (decyzji z 1 grudnia 1960 r. i umowy sprzedaży z 10 października 1961 r.) nie można osobno interpretować, lecz jedynie łącznie. Oznacza to, że skoro w 1961 r. sprzedano prawo użytkowania gruntu o powierzchni 238 m² i był to wynik wydania decyzji z 1 grudnia 1960 r., to nawet pomimo wskazania w decyzji mniejszej powierzchni, odszkodowanie należy się za cały grunt. Bez wadliwej prawnie decyzji z 1 grudnia 1960 r. nie doszłoby do zawarcia umowy z 10 października 1961 r.

5. Od wyroku Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną wywiódł pozwany Skarb Państwa, zaskarżając go w całości. Skarżący zarzucił naruszenie prawa materialnego: art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 160 § 1 i § 2 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, jak też art. 160 § 6 k.p.a. oraz art. 117 § 1 i 2 zd. 1 k.c. Domagał się

uchylenia wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) w całości i zmiany wyroku Sądu Okręgowego w W. z 21 marca 2017 r. w pkt I i III poprzez oddalenie powództwa w całości, ewentualnie uchylenia wyroku Sądu Apelacyjnego w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w (...).

6. W odpowiedzi na skargę kasacyjną powódka domagała się jej oddalenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

7. Przed odniesieniem się do zarzutów szczegółowo wskazanych w skardze kasacyjnej przypomnieć należy, że przedmiotem niniejszego postępowania jest roszczenie pieniężne dochodzone tytułem odszkodowania za szkodę spowodowaną decyzją Prezydium Rady Narodowej W. z 1 grudnia 1960 r. oraz decyzją Prezydenta W. z 12 września 2007 r. o odmowie przyznania prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej przy ul. M. w W., oznaczonej nr hip. (...), wchodzącej obecnie w skład działki ewidencyjnej nr 24 z obrębu 5-04-01, która to odmowa była motywowana trwałym rozdysponowaniem nieruchomości na rzecz osób trzecich.

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 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 11 października 1946 r. - Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych). Według art. 40 ust. 1 ustawy z 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.

Dla rozstrzygnięcia sprawy istotne jest, że w dniu 29 lipca 1950 r. Prezydium Rady Narodowej W. odmówiło poprzednikowi prawnemu powódki przyznania prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości, a decyzję tę w dniu 9 grudnia 1950 r. Minister Budownictwa utrzymał w mocy. Decyzją Ministra Infrastruktury z 11 maja 2005 r. stwierdzono *ex tunc* nieważność tych odmownych decyzji dekretowych z 1950 r. Po „ponownym” rozpoznaniu wniosku dekreтового Prezydent W. decyzją z 12 września 2007 r. odmówił powódce przyznania prawa użytkowania wieczystego do tego gruntu.

Natomiast na podstawie decyzji Prezydium Rady Narodowej W. z 1 grudnia 1960 r. prawo własności czasowej przedmiotowej nieruchomości przeniesiono na Spółdzielnię Budowlano-Mieszkaniową „S.”. W stosunku do tej decyzji powódka uzyskała decyzję nadzorczą Samorządowego Kolegium Odwoławczego z 25 września 2012 r., na mocy której stwierdzono wydanie decyzji z 1960 r. z naruszeniem prawa, przy czym z racji wywołania decyzją nieodwracalnych skutków prawnych, nie stwierdzono jej nieważności.

Powódka dysponuje zatem dwoma prejudykatami odnoszącymi się do decyzji administracyjnych, z których pierwszy wydany został 11 maja 2005 r., a drugi - 25 września 2012 r. Uwzględniając, że podstawę prawną dochodzonych roszczeń stanowi art. 160 K.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa z 2004 r.) a pozew został wniesiony 2 stycznia 2013 r., kluczowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie, która z dwóch decyzji nadzorczych stwierdzających naruszenie prawa przy wcześniejszych działaniach administracji w stosunku do nieruchomości, powinna zostać przyjęta za relewantną 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 albo decyzja, w której organ stwierdził, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 (uchwała Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011/7-8/75; wyrok Sądu Najwyższego z 19 marca 2014 r., I CSK 299/13, OSP 2015/5/44).

8. W orzecznictwie Sądu Najwyższego problem analogiczny do występującego w niniejszej sprawie 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 2018/7-8/65; wcześniej w uchwale Sądu Najwyższego z 3 września 2015 r., III CZP 22/15, OSNC 2016/3/30; później zaś w wyroku Sądu Najwyższego z 27 czerwca 2018 r., I CSK 335/16, niepubl.; wyroku Sądu Najwyższego z 15 czerwca 2018 r., I CSK 393/16, niepubl.; wyroku Sądu Najwyższego z 15 czerwca 2018 r., I CSK 447/17, niepubl.; wyroku Sądu Najwyższego z 24 maja 2019 r., I CSK 238/18, niepubl.; wyroku Sądu Najwyższego z 5 lipca 2018 r., CSK 517/17, niepubl.) 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 2015/5/60) 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, OSNC 2016/3/30) 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 dekretowej. Uchwała z 28 marca 2018 r. zrywa ze wskazanym zróżnicowaniem, ale racje przytoczone w jej uzasadnieniu nie w pełni przekonują.

W tym kontekście podkreślenia wymaga, że stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej powoduje, iż decyzja ta przestaje istnieć w obrocie prawnym ze skutkiem wstecznym, tzn. jej skutki są zniesione *ex tunc*. W realiach niniejszej sprawy oznacza to w konsekwencji, że w czasie wydawania decyzji z 1960 r. rozporządzenie nieruchomością było nielegalne, co potwierdziło Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z 25 września 2012 r.

9. W ocenie Sądu Najwyższego w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną 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. Wprawdzie może nasuwać zastrzeżenia powszechnie przyjmowany pogląd, zgodnie z którym istotny dla ustalenia odpowiedzialności odszkodowawczej normalny (adekwatny) związek przyczynowy jest kategorią obiektywną, nie budzi jednak wątpliwości, że kategorią obiektywną jest występujący w rzeczywistości związek przyczynowy typu *conditio sine qua non*. 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 nienormalnych. Na tle związków przyczynowych występujących w rzeczywistości zdarzenie ujmowane jako skutek nie jest nigdy rezultatem tylko jednej przyczyny i zawsze 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 Sądu Najwyższego z 6 września 2012 r., I CSK 27/12, niepubl.; wyrok Sądu

Najwyższego z 4 października 2012 r., I CSK 665/11, niepubl.; wyrok Sądu Najwyższego z 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00, OSP 2004/7-8/99; uchwała Sądu Najwyższego z 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14, OSNC 2015/5/60; odmiennie jednak np. wyrok Sądu Najwyższego z 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12, OSNC-ZD 2014/4/60; wyrok Sądu Najwyższego z 11 kwietnia 2014 r., I CSK 630/13, niepubl.; wyrok Sądu Najwyższego z 12 września 2014 r., I CSK 613/13, niepubl.; wyrok Sądu Najwyższego z 17 kwietnia 2015 r., I CSK 392/14, niepubl.; wyrok Sądu Najwyższego z 2 lutego 2017 r., I CSK 302/16, niepubl.; wyrok Sądu Najwyższego z 19 marca 2014 r., I CSK 299/13, OSP 2015/5/44).

Mając powyższe na uwadze, można stwierdzić, że związek przyczynowy typu *conditio sine qua non* występuje w niniejszej sprawie zarówno między decyzjami dekretoowymi z 1950 r. a doznaną szkodą w postaci nieuzyskania prawa użytkowania wieczystego, jak i między tą szkodą a decyzją o sprzedaży prawa z 1 grudnia 1960 r. Jeżeli nie zostałyby wydane nieważne decyzje z 1950 r. o odmowie przyznania prawa własności czasowej, poprzednicy prawni powódki powinni uzyskać odpowiednie prawa, a w konsekwencji prawo użytkowania wieczystego uzyskałaby również powódka. Z kolei, gdyby nie wydano decyzji z 1 grudnia 1960 r., w konsekwencji której doszło do przeniesienia prawa do nieruchomości na rzecz podmiotu trzeciego, powódka mogłaby uzyskać prawa do użytkowania wieczystego gruntu po stwierdzeniu nieważności decyzji dekretoowych z 1950 r. Jednocześnie należy uznać, że każdy z opisanych związków przyczynowych ma charakter związku normalnego, gdyż każda z wspomnianych przyczyn w normalnych warunkach zwiększa prawdopodobieństwo zaistnienia szkody w postaci nieuzyskania przez powódkę prawa użytkowania wieczystego (zob. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z 12 marca 2010 r., III CZP 129/09, niepubl., 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 decyzje z 1950 r. były również przyczyną wydania decyzji z 1 grudnia 1960 r. W prawie cywilnym obowiązuje zasada, zgodnie z którą przyczyna

przyczyny szkody jest uznawana za przyczynę samej szkody (*causa causae est etiam causa causati*).

10. W ocenie Sądu Najwyższego stwierdzenie istnienia adekwatnego związku przyczynowego między poniesioną szkodą a decyzjami z 1950 r., jak i decyzją z 1 grudnia 1960 r. nie może jednak oznaczać, że poszkodowany dysponuje swobodą wyboru co do tego, z którym prejudykatem (odnoszącym się do decyzji z 1950 r. albo do decyzji z 1960 r.) wiązać początek biegu przedawnienia w rozumieniu art. 160 § 6 k.p.a. Przyznanie mu takiego prawa wyboru, choć postulowane w literaturze, byłoby sprzeczne z bezwzględnie wiążącym charakterem przepisów o przedawnieniu (zob. art. 119 k.c.). W orzecnictwie i doktrynie widoczna jest słuszna, inspirowana brzmieniem 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 2014/2/40). Art. 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 2014/4/60; wyrok Sądu Najwyższego z 19 marca 2014 r., I CSK 299/13, OSP 2015/5/44). Jest to szczególnie widoczne właśnie w przypadku związków przyczynowych o charakterze złożonym, co występuje w niniejszej sprawie, gdzie relacja między rozstrzygnięciami z 1950 r. i 1960 r. a szkodą powódki mogłyby pozwolić wierzycielce na dowolne przewleknięcie początku biegu przedawnienia, w wyniku długotrwałego powstrzymywania się przez nią z wnioskiem o wydanie decyzji nadzorczej w stosunku do decyzji z 1960 r. W uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z 3 września 2015 r. (III CZP 22/15, OSNC 2016/3/30) trafnie podkreślono, że „[d]opuszczenie 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”.

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 rozdysponowanie 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. Po 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 prejudykatów 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.

11. Kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia ma ustalenie, zgodnie z którym 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 dekretowych, a drugie - w decyzji zezwalającej na sprzedaż nieruchomości (zob. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 28 marca 2018 r., III CZP 46/17, OSNC 2018/7-8/65 oraz wyrok Sądu Najwyższego z 19 marca 2014 r., I CSK 299/13, OSP 2015/5/44). Nie sposób bowiem przyjąć, że druga z wymienionych decyzji doprowadziła do powstania odrębnej szkody albo ponownego powstania (odnowienia się) tej samej szkody.

Relevantny w odniesieniu do określenia terminu przedawnienia roszczenia o naprawienie powstałej 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 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. Artykuł 160 § 6 K.p.a. określa początek biegu przedawnienia w sposób odrębny w stosunku do 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.

Ponieważ decyzje dekretowe z 1950 r. zostały uznane powyżej za pozostające w normalnym związku przyczynowym ze szkodą doznaną przez powódkę, oznacza to, że z chwilą, gdy ostateczna stała się decyzja stwierdzająca ich nieważność, 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 nadzorczej dotyczącej decyzji z 1 grudnia 1960 r. Nie ma bowiem powodów, aby uznać, że postępowanie, które toczyło się w tej sprawie i wydanie decyzji doprowadziło do przerwania albo swoistego „odnowienia” biegu przedawnienia poprzez powiązanie go z wydaniem decyzji nadzorczej względem decyzji o sprzedaży prawa własności czasowej (wyrok Sądu Najwyższego z 19 marca 2014 r., I CSK 299/13, OSP 2015/5/44). 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 nadzorczej stwierdzającej, że decyzja o sprzedaży nieruchomości została wydana z naruszeniem prawa. Stwierdzenie to w zasadzie przesądza zasadność drugiego z zarzutów kasacyjnych i uzasadnia rozstrzygnięcie o uchyleniu zaskarżonego wyroku, choć nie musi przesądzać o bezzasadności powództwa.

12. Rozważenia przez Sąd Apelacyjny przy ponownym rozpoznaniu sprawy wymaga podniesiony zarzut przedawnienia zrelatywizowany do daty wydania decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność decyzji dekretowych. Niezbędne jest wzięcie pod uwagę nie tylko upływu terminu przedawnienia – który *in casu* zdaje się nie budzić wątpliwości – ale także dokonanie oceny zgodności powołania się na

zarzut przedawnienia z zasadami współzycia społecznego w kontekście szeregu okoliczności. W wielu orzeczeniach Sąd Najwyższy uznawał, że stwierdzenie nieważności odmownej decyzji dekretowej 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 Sądu Najwyższego z 23 września 2009 r., I CSK 96/09, niepubl.; wyrok Sądu Najwyższego z 13 października 2010 r., I CSK 25/10; uchwała Sądu Najwyższego z 3 września 2015 r., III CZP 22/15, OSNC 2016/3/30). W uchwale z 13 lipca 2016 r. (III CZP 14/16, OSNC 2017/1/1) 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, jednakże 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. Konieczne jest wreszcie uwzględnienie zmieniających się zapatrywań prawnych i wymagań stawianych osobom dochodzącym roszczeń analogicznych jak żądania odszkodowawcze powódki, wynikających z orzecznictwa sądowego. Nadto na licznie reprezentowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego stanowisko, że w razie stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa może być także wydanie wadliwej decyzji o sprzedaży prawa, zwrócono szeroko uwagę już we wcześniejszej części uzasadnienia. Wszystkie te racje mogły wpływać na podejmowane przez powódkę działania po uzyskaniu decyzji z 11 maja 2005 r.

Z tych względów na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. należało uwzględnić skargę kasacyjną i uchylić zaskarżony wyrok oraz przekazać sprawę do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania.

