



Sygn. akt II CSKP 107/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 marca 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Strzelczyk (przewodniczący)

SSN Paweł Grzegorzczak (sprawozdawca)

SSN Karol Weitz

w sprawie z powództwa B. D., Z. K., W. D. B., T. B., B. W. i S. R. przeciwko
Skarbowi Państwa - Ministrowi Rozwoju i Inwestycji oraz Ministrowi
Przedsiębiorczości i Technologii

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 11 marca 2022 r.,

skarg kasacyjnych powoda S. R. oraz powodów

B. D., Z. K., W. D. B.,

T. B. i B. W.

od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 1 kwietnia 2019 r., sygn. akt I ACa (...),

**uchyla zaskarżony wyrok w punkcie I i II w odniesieniu do
powoda S. R. i powodów B. D., Z. K., W. D. B., T. B. oraz b. W. i w
tym zakresie przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu w (...) do
ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi orzeczenie
o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

W pozwie z dnia 18 lipca 2013 r. skierowanym przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Ministrowi Gospodarki powodowie D. M. , Z. K., A. R., W. D. B., J. B., T. B. i B. W. wniesli o zasądzenie na swoją rzecz oznaczonych w petitum kwot pieniężnych z odsetkami ustawowymi od dnia wniesienia pozwu. Zarządzeniem z dnia 16 lutego 2016 r. sprawę tę połączono do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia ze sprawą z powództwa S. R. o zapłatę przeciwko temu samemu pozwanemu.

Wyrokiem z dnia 16 listopada 2017 r. Sąd pierwszej instancji - Sąd Okręgowy w W. zasądził od pozwanego na rzecz Z. K. kwotę 836 724,83 zł, A. R. kwotę 1 255 087,20 zł, W. D. B. kwotę 278 908,31 zł, J. B. kwotę 278 908,31 zł, T. B. kwotę 278 908,32 zł, B. W. kwotę 836 724,83 zł, B. D. kwotę 5 020 349 zł i S. R. kwotę 1 255 087,20 zł z odsetkami ustawowymi i oddalił powództwo w pozostałym zakresie.

Sąd Okręgowy ustalił, że zarządzeniem z dnia 17 grudnia 1950 r. Prezes Centralnego Urzędu Drobnej Wytwórczości ustanowił z dniem wydania zarządzenia przymusowy zarząd państwowy nad przedsiębiorstwem Cegielnia (przedsiębiorstwo), będącym wówczas własnością H. B. w $\frac{1}{4}$ części, A. R. w $\frac{1}{2}$ części i S. R. w $\frac{1}{2}$ części. Przedsiębiorstwo faktycznie przekazano pod przymusowy zarząd w dniu 9 stycznia 1952 r. W skład przedsiębiorstwa wchodziła nieruchomość gruntowa o łącznej powierzchni 36 ha 9.694 m², o wartości według stanu na dzień 16 czerwca 1952 r. i cen aktualnych 10 039 468 zł.

Orzeczeniem z dnia 16 czerwca 1959 r. Minister Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych stwierdził, że przedsiębiorstwo przeszło z dniem 8 marca 1958 r. na własność państwa w całości ze składnikami majątkowymi. W szczególności na własność państwa przeszła nieruchomość z wzniesionymi na niej budynkami i budowlami położona w G., zapisana w księdze wieczystej (...) nr (...) prowadzonej przez Sąd Powiatowy w W., o powierzchni 36 ha 9694 m².

Decyzją z dnia 4 września 2006 r. Minister Gospodarki stwierdził nieważność zarządzenia Prezesa Centralnego Urzędu Drobnej Wytwórczości z dnia 17 grudnia 1950 r. w przedmiocie ustanowienia przymusowego zarządu państwowego nad przedsiębiorstwem. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Ministra Przemysłu i Materiałów Budowlanych z dnia 16 czerwca 1959 r., stwierdzającego przejście przedsiębiorstwa na własność państwa, zostanie przekazany właściwemu organowi, tj. Ministrowi Budownictwa.

Decyzją z dnia 21 sierpnia 2012 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej stwierdził, że orzeczenie Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z dnia 16 czerwca 1959 r., stwierdzające przejście przedsiębiorstwa na własność państwa, zostało wydane z naruszeniem prawa i jednocześnie nie uchylił go z uwagi na upływ 5 lat od dnia jego doręczenia. W uzasadnieniu podano, że brak było podstaw do stwierdzenia przejścia przedsiębiorstwa na rzecz państwa, ponieważ wyeliminowano z obrotu prawnego decyzję Prezesa Centralnego Urzędu Drobnej Wytwórczości z dnia 17 grudnia 1950 r., a żaden inny przepis prawa nie dawał podstaw do nacjonalizacji.

Powodowie są następcami prawnymi właścicieli przedsiębiorstwa.

Sąd Okręgowy przyjął, że powództwo zasługiwało na częściowe uwzględnienie na podstawie art. 160 k.p.a. w powiązaniu z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych ustaw (Dz. U. nr 162, poz. 1692). Sąd przyjął, że przesłanka określona w art. 160 § 1 k.p.a. została spełniona, ponieważ wadliwość orzeczenia powodującego szkodę, tj. decyzji Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z dnia 16 czerwca 1959 r., stwierdzającej przejście przedsiębiorstwa na własność państwa, została potwierdzona decyzją Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 2012 r. W ocenie Sądu, nie było wątpliwości, że powodowie, będący następcami prawnymi właścicieli znacjonalizowanej nieruchomości, na skutek wadliwej decyzji, którą przejęto przedsiębiorstwo, ponieśli rzeczywistą szkodę rozumianą jako powstała wbrew woli poszkodowanych różnica między obecnym stanem majątkowym a stanem, jaki zaistniałby, gdyby nie nastąpiło zdarzenie

wywołujące szkodę. Między wydaniem bezprawnej decyzji, na podstawie której doszło do przejścia przedsiębiorstwa na podstawie art. 2 i art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (Dz. U. nr 11, poz. 37) wystąpił adekwatny związek przyczynowy. Szkoda rzeczywista (*damnum emergens*), jaką ponieśli powodowie, wyrażała się w uszczerbku majątkowym, polegającym na utracie własności przedsiębiorstwa, a wysokość tego uszczerbku ustalona według cen z chwili obecnej wyrażała się kwotą 10 040 698 zł.

Na skutek apelacji pozwanego, wyrokiem z dnia 1 kwietnia 2019 r. Sąd Apelacyjny w (...) zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddalił powództwo.

Sąd Apelacyjny uznał, że szkodę w majątku poprzedników prawnych powodów wywołało zarządzenie z dnia 17 grudnia 1950 r., ponieważ bez wydania tej decyzji nie nastąpiłby skutek w postaci pozbawienia właścicieli możliwości wykonywania swoich praw ani też skutek w postaci odebrania im tych praw ustawą, co potwierdzała decyzja deklaratoryjna. Wbrew stanowisku Sądu Okręgowego należało zatem uznać, że podstawą do przejścia własności przedsiębiorstwa, co nastąpiło na mocy ustawy, a nie z mocy decyzji deklaratoryjnej, a tym samym także przyczyną szkody, nie było orzeczenie z 1959 r., lecz wcześniejsze zarządzenie o zarządzie przymusowym z dnia 17 grudnia 1950 r. Skoro tak to konsekwentnie również kwestia przedawnienia powinna być oceniana w związku z tą decyzją. Niedopuszczalne jest bowiem wywodzenie, że szkodę wywołuje jedno zdarzenie, a przedawnienie liczy się od terminów związanych ze zdarzeniem odmiennym, do czego zmierzali powodowie. Szczególny początek i bieg terminu przedawnienia określony w art. 160 k.p.a. odnosił się do pierwszej decyzji - zarządzenia z dnia 17 grudnia 1950 r. w przedmiocie ustanowienia przymusowego zarządu państwowego. Powodowie mogli zatem skutecznie wytoczyć powództwo do dnia 4 września 2009 r. Złożenie pozwu w dniu 18 lipca 2013 r. przez D. M., Z. K., A. R., W. D. B., J. B., T. B. i B. W. i w dniu 20 lipca 2015 r. przez S. R. spowodowało, że skuteczny okazał się zarzut przedawnienia.

Natomiast co do drugiej decyzji nadzorczej, skoro została ona wydana na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. i art. 151 § 2 k.p.a., zastosowanie znalazłyby

przepisy kodeksu cywilnego, według których termin przedawnienia biegnie od dnia zdarzenia szkodzącego i wynosi lat trzy od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i osobie obowiązanej do jej naprawienia, jednakże termin nie może być dłuższy niż lat 10 od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę (art. 442¹ k.c., jak i art. 442 k.c. w brzmieniu przed jego uchyceniem ustawą z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy- Kodeks cywilny, Dz. U. nr 80, poz. 538) w związku z art. 417 i n. k.c. Decyzji z 1959 r. ani też dotyczącej jej decyzji nadzorczej nie można wobec tego, zdaniem Sądu Apelacyjnego, wiązać z odpowiedzialnością regulowaną w art. 160 k.p.a., a zatem i wskazany tam termin przedawnienia nie miał zastosowania.

Sąd Apelacyjny zauważył ponadto, że gdyby przyjąć, iż ustrój polityczny uniemożliwiał właścicielom wystąpienie z wnioskiem o zwrot przedsiębiorstwa lub o odszkodowanie, najpóźniejszy termin, w którym w niniejszej sprawie zaczęłyby biec okres przedawnienia, należałoby wiązać z datą wyborów w dniu 4 czerwca 1989 r. Przedawnienie nastąpiłoby zatem najpóźniej w dniu 4 czerwca 1999 r.

Sąd Apelacyjny zaznaczył także, że w okolicznościach sprawy nie było podstaw do zastosowania art. 5 k.c., ponieważ powodowie nie wykazali, aby ich bezczynność w dochodzeniu roszczeń była usprawiedliwiona, a opóźnienie w dochodzeniu roszczenia było znaczne.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżyli skargą kasacyjną w całości powodowie B. D., T. B., Z. K., A. R., W. D. B., J. B. i B. W., zarzucając naruszenie art. 361 § 1 i 2 k.c. w związku z art. 160 k.p.a. i 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. 153 k.p.a. w związku z art. 151 § 2 k.p.a., art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. oraz 117 § 1 i 2 k.c. oraz art. 442 k.c. i art. 442¹ k.c., a także art. 417 k.c.; art. 120 k.c. w związku z art. 153 k.p.a., art. 151 § 2 k.p.a., art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. oraz art. 117 § 1 i 2 k.c., art. 442 k.c. i art. 442¹ k.c., a także art. 77 § 1 i 2 Konstytucji RP; art. 5 k.c. w związku z art. 117 § 2 k.c., art. 160 § 6 k.p.a., art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, art. 442 k.c. (obecnie 442¹ k.c.), art. 417 k.c., a także art. 77 § 1 i 2 Konstytucji RP.

Skargę kasacyjną wniósł także powód S. R., zaskarżając wyrok Sądu Apelacyjnego co do punktu 1 w części i zarzucając naruszenie: art. 160 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 162, poz. 1692); art. 442 k.c. i art. 5 k.c. w związku z art. 160 § 6 k.p.a. i art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. oraz w związku z art. 442 k.c. i z art. 417 k.c.

Na tej podstawie skarżący wnieśli o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy, względnie uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Postanowieniem z dnia 20 września 2019 r. Sąd Apelacyjny odrzucił skargę kasacyjną powodów J. B. i A. R..

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty obu skarg kasacyjnych były co do zasady zbieżne i koncentrowały się na dwóch zagadnieniach. Pierwszym była kwestia źródła szkody wyrządzonej powodom w stanie faktycznym obejmującym wydanie w dniu 17 grudnia 1950 r. zarządzenia o ustanowieniu zarządu państwowego nad przedsiębiorstwem na podstawie dekretu Naczelnika Państwa z dnia 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego (Dz. Pr. P.P. nr 21, poz. 67 - dalej: „dekret z dnia 16 grudnia 1918 r.”) (zarządzenie z dnia 17 grudnia 1950 r.), wejście w życie ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (Dz. U. nr 11, poz. 37 - dalej: „u.u.s.p.” lub „ustawa z dnia 25 lutego 1958 r.”) i wydanie w dniu 16 czerwca 1959 r. orzeczenia stwierdzającego, że przedsiębiorstwo przeszło z dniem 8 marca 1958 r. na własność państwa ze wszystkimi składnikami majątkowymi (orzeczenie z dnia 16 czerwca 1959 r.). Drugim – kwestia początku biegu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej poprzednikom prawnym powodów.

Skarżący zarzucali, że Sąd Apelacyjny błędnie uznał, iż źródłem szkody było wyłącznie zarządzenie z dnia 17 grudnia 1950 r. Zwrócili uwagę, że dochodzą odszkodowania w związku z odjęciem prawa własności składników ruchomych i nieruchomości przedsiębiorstwa, podczas gdy zarządzenie z dnia 17 grudnia 1950 r. nie powodowało takich konsekwencji, ponieważ nie pozbawiało

poprzedników prawnych skarżących własności przedsiębiorstwa. Wprawdzie przejście przedsiębiorstwa na własność państwa nastąpiło z mocy prawa na podstawie art. 2 i art. 9 ust. 2 u.u.s.p., niemniej jednak dopiero w powiązaniu z wydaniem orzeczenia z dnia 16 czerwca 1959 r. nastąpił materialnoprawny skutek w postaci odjęcia prawa własności. Orzeczenie z dnia 16 czerwca 1959 r. nie tylko stwierdzało przejście prawa, ale było konieczne w świetle art. 9 ust. 2 u.u.s.p. Ponadto, orzeczenie z dnia 16 czerwca 1959 r. stanowiło jedyną podstawę uprawniającą Skarb Państwa do ujawnienia swoich praw w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości wchodzącej w skład przedsiębiorstwa.

W wyroku z dnia 13 grudnia 2019 r., I CSK 546/18, niepubl., Sąd Najwyższy podniósł, że dekret z dnia 16 grudnia 1918 r. nie miał nacjonalizacyjnego celu, a ustanowienie przewidzianego w nim zarządu nie prowadziło do odjęcia prawa własności składników przedsiębiorstwa. Zarząd upoważniał zarządcę wyłącznie do przejęcia władania przedsiębiorstwem i do prowadzenia jego bieżących spraw w interesie społecznym, gdy wymagało tego podtrzymanie działalności przedsiębiorstwa. Kompetencje zarządcy nie wykraczały poza upoważnienie do wykonywania czynności prawnych dotyczących zarządu (art. 6 dekretu). Jedynym obowiązkiem właściciela wiążącym się z ustanowieniem zarządu było dostarczenie zarządcy danych koniecznych do podtrzymania działania przedsiębiorstwa. Ustanowienie zarządu pozbawiało wprawdzie właściciela wpływu na działalność przedsiębiorstwa i możliwości bezpośredniego pobierania dochodów (art. 10 dekretu), było ono jednak rozwiązaniem z natury przejściowym, ponieważ - zgodnie z art. 2 zdanie trzecie dekretu - zarząd podlegał uchyleniu wraz z odpadnięciem powodu, dla którego został ustanowiony. Ustanowiony zarząd oddziaływał zatem na reżim prawny, w którym funkcjonowało przedsiębiorstwo, a także kategorie zobowiązań, które mogły być realizowane z jego majątku (por. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 1953 r., C.II. 1832/52, PiP 1953, nr 11, s. 731). Nie powodował natomiast utraty tytułu prawnego do mienia wchodzącego w skład przedsiębiorstwa. W związku z tym, zdaniem Sądu Najwyższego, sprzeczne z prawem ustanowienie zarządu przymusowego, mając na względzie skutki prawne tego aktu, mogło wyrządzić w majątku właściciela

szkodę polegającą co najwyżej na pozbawieniu go możliwości osiągania dochodów z przedsiębiorstwa i kierowania jego działalnością oraz rozwojem.

Dekret z dnia 16 grudnia 1918 r. został uchylony z dniem 8 marca 1958 r. na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 25 lutego 1958 r., której art. 2 stanowił, że przedsiębiorstwa pozostające w dniu jej wejścia w życie pod zarządem państwowym ustanowionym na podstawie dekretu z dnia 16 grudnia 1918 r. przechodzą z mocy prawa na własność państwa. Unormowanie to miało charakter nacjonalizacyjny, o czym świadczyło wyraźne uregulowanie, według którego przejście przedsiębiorstwa na własność państwa następowało co do zasady bez odszkodowania i w stanie wolnym od obciążeń. Racją jest, co akcentował Sąd Apelacyjny, że przejście przedsiębiorstw objętych działaniem ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. na własność państwa następowało z mocy prawa (art. 2 u.u.s.p.). Ustawa przewidywała jednak wydawanie indywidualnych aktów administracyjnych potwierdzających ten stan rzeczy (*arg. ex art. 9 ust. 2 u.u.s.p.*). Kompetencję do wydawania tych aktów powierzono właściwym ministrom (art. 16 u.u.s.p.); akty te stanowiły jednocześnie podstawę do ujawnienia przejścia na własność państwa przedsiębiorstwa i praw rzeczowych, stanowiących jego składniki majątkowe w księgach wieczystych, w rejestrach handlowych i innych rejestrach publicznych (art. 9 ust. 2 u.u.s.p.).

Wydanie orzeczenie przez ministra stanowiło wyłączną drogę prowadzącą do autorytatywnego stwierdzenia, czy przedsiębiorstwo podlega zakresowi zastosowania ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. W judykaturze podniesiono w szczególności, że przejęcie nieruchomości z mocy ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. nie może być podważane w postępowaniu przed sądem powszechnym (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 października 1965 r., I CR 283/65, niepubl.). Jediną drogą do kwestionowania indywidualnych aktów wydawanych na podstawie rozważanej ustawy była zatem kontrola sądowoadministracyjna, do której drogę otworzyło wejście w życie z dniem 1 września 1980 r. ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. nr 4, poz. 8).

W konsekwencji, jakkolwiek orzeczenie wydawane na podstawie art. 9 ust. 2 u.u.s.p. miało charakter deklaracyjny w tym sensie, że potwierdzało jedynie skutek, do którego doszło *ex lege*, to jednak do momentu jego skutecznego zakwestionowania we właściwym postępowaniu legitymowało ono Skarb Państwa jako prawnego właściciela składników majątkowych przedsiębiorstwa, uniemożliwiając dotychczasowemu właścicielowi wykorzystanie cywilnoprawnych środków służących ochronie jego własności (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2019 r., I CSK 546/18). Jednocześnie, skoro zgodnie z art. 9 ust. 1 u.u.s.p. przejście przedsiębiorstwa następowało bez odszkodowania, orzeczenie to zamykało dotychczasowym właścicielom drogę do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu utraconego majątku.

Odnosząc te uwagi do okoliczności sprawy, w której złożono skargę, trzeba podkreślić, że powodowie nie dochodzili szkody polegającej na utracie możliwości czerpania pożytków z przedsiębiorstwa lub szkody spowodowanej utratą wpływu na sprawę przedsiębiorstwa. Nie chodziło zatem o szkodę wynikającą z tego, że wobec przedsiębiorstwa zastosowano bezprawnie reżim zarządu państwowego określony w dekreście z dnia 16 grudnia 1918 r., co nastąpiło w drodze zarządzenia z dnia 17 grudnia 1950 r. (por. *a contrario* wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 marca 2017 r., I CSK 412/16, niepubl., wydany w stanie faktycznym, w którym szkoda wiązała się z aktem ustanowienia i realizacji zarządu państwowego). Szkoda, której naprawienia domagali się powodowie, powstała w związku z wejściem w życie kilka lat później aktu normatywnego o charakterze nacjonalizacyjnym, którego zakres zastosowania obejmował określone w nim kategorie nieruchomości, w tym przede wszystkim, lecz nie tylko (por. art. 17 u.u.s.p.), przedsiębiorstwa pozostające w dniu wejścia w życie tego aktu pod zarządem państwowym ustanowionym na podstawie dekretu z dnia 16 grudnia 1918 r. Akt ten przewidywał, że przejście przedsiębiorstwa na własność państwa następuje wprawdzie z mocy prawa, jednak o tym, czy skutek ten nastąpił, przesądzało wiążąco dopiero orzeczenie właściwego ministra, czego wyrazem było *in casu* orzeczenie z dnia 16 czerwca 1959 r., potwierdzające przejście przedsiębiorstwa na własność państwa i legitymujące Skarb Państwa jako właściciela w obrocie prawnym.

W tym stanie rzeczy nie można było podzielić stanowiska Sądu Apelacyjnego, że szkoda w tej postaci, której naprawienia domagali się powodowie, wiązała się wyłącznie z zarządzeniem z dnia 17 grudnia 1950 r., które zapoczątkowało łańcuch zdarzeń prowadzących do utraty własności składników przedsiębiorstwa (por. w tym samym kierunku wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2019 r., I CSK 546/18).

Sąd Najwyższy dostrzegł, że w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 lipca 2016 r., I CSK 575/15, niepubl., do którego odwołał się Sąd Apelacyjny, powiązano szkodę z wydaniem zarządzenia na podstawie dekretu z dnia 16 grudnia 1918 r. Stanowisko to zostało jednak sformułowane w szczególnej sytuacji, w której organ stwierdził w postępowaniu nadzorczym, że zarządzenie wydane na podstawie dekretu z dnia 16 grudnia 1918 r. obejmujące przedsiębiorstwo zarządem zapadło z naruszeniem prawa, a zarazem uznał, że orzeczenie stwierdzające przejście przedsiębiorstwa na własność państwa wydane na podstawie ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. było zgodne z prawem i odmówił stwierdzenia jego nieważności. W takiej sytuacji Sąd Najwyższy przyjął, że zarządzenie wydane na podstawie dekretu z dnia 16 grudnia 1918 r. pozostawało w adekwatnym związku przyczynowym z powstaniem szkody wyrażającej się zarówno w utracie możliwości korzystania z przedsiębiorstwa, jak i w późniejszym przejściu przedsiębiorstwa na rzecz państwa z mocy ustawy z dnia 25 lutego 1958 r.

Pomijając istotną wątpliwość, czy wobec niewzruszenia orzeczenia administracyjnego potwierdzającego przejście przedsiębiorstwa na własność państwa bez odszkodowania (art. 9 ust. 1 u.u.s.p.) możliwe było dochodzenie roszczeń odszkodowawczych związanych z utratą substratu przedsiębiorstwa (por. późniejszy wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2019 r., I CSK 546/18, w którym zanegowano taką ewentualność, a także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 2019 r., II CSK 288/18, OSNC 2020, nr 6, poz. 50), stanowisko to nie rzutowało jednak na wyrażone wcześniej zapatrywanie. *In casu* organ administracji publicznej rozstrzygnął bowiem wiążąco, że sprzeczne z przepisami prawa było zarówno zarządzenie z dnia 17 grudnia 1950 r., stwierdzając jego nieważność, jak i późniejsze orzeczenie z dnia 16 czerwca 1959 r., wydane na podstawie ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. Niezależnie zatem od ewentualnego upatrywania

przyczyny szkody w bezprawnym objęciu przedsiębiorstwa zarządem państwowym, powodowie mogli tym samym wiązać szkodę z wadliwym orzeczeniem z dnia 16 czerwca 1959 r., które odnosiło się bezpośrednio do zdarzenia polegającego na przejściu przedsiębiorstwa na własność państwa.

Racją jest wprowadzić, że przejście przedsiębiorstwa na własność państwa na podstawie ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. nastąpiło z mocy prawa przed wydaniem orzeczenia z dnia 16 czerwca 1959 r., jednak do momentu wydania orzeczenia na podstawie art. 9 ust. 2 u.u.s.p. Skarb Państwa nie mógł powoływać się na swoje prawo wobec dotychczasowych właścicieli i osób trzecich. Stan ten zmieniało dopiero potwierdzenie stanu rzeczy powstałego *ex lege* w drodze indywidualnego aktu administracyjnego. Akt ten konkretyzował skutki wynikające z ustawy, precyzował składniki majątkowe przedsiębiorstwa przechodzące na własność państwa, a w konsekwencji finalizował zdarzenie szkodzące, na które składało się zarówno wejście w życie aktu normatywnego - ustawy z dnia 25 lutego 1958 r., jak i potwierdzenie objęcia konkretnego przedsiębiorstwa skutkami tej ustawy w drodze indywidualnego aktu administracyjnego. Po wyeliminowaniu z obrotu zarządzenia o ustanowieniu zarządu państwowego decyzją nadzorczą ze skutkiem *ex tunc*, orzeczenie wydane na podstawie ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. stanowiło natomiast jedyny tytuł mogący nadal uzasadniać prawo Skarbu Państwa do składników majątkowych przedsiębiorstwa. Skoro akt ten okazał się wadliwy, co potwierdziła ostateczna decyzja nadzorcza, osoby poszkodowane utratą przedsiębiorstwa mogły upatrywać w nim źródła szkody. W orzecznictwie Sądu Najwyższego zwracano już wielokrotnie uwagę, że adekwatny związek przyczynowy (art. 361 § 1 k.c.) może obejmować więcej niż jedną z następujących po sobie przyczyn (por. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 1960 r., I CR 592/59, OSN 1962, nr 3, poz. 84 i wyroki Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2002 r., IV CKN 826/00, niepubl., z dnia 13 listopada 2003 r., I CK 430/02, niepubl., z dnia 19 września 2018 r., I CSK 585/17, niepubl., z dnia 3 kwietnia 2019 r., II CSK 96/18, niepubl., z dnia 4 września 2020 r., II CSK 745/18, niepubl. i z dnia 26 lutego 2021 r., I CSKP 107/21, niepubl.); poglądu nie zanegował również Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów

z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17, OSNC 2017, nr 7-8, poz. 65, zaznaczając jedynie, że należy do niego podchodzić „z ostrożnością”).

Dodać należało, że wbrew stanowisku Sądu Apelacyjnego powodowie obejmowali podstawą faktyczną żądania oba indywidualne akty administracyjne, wydane na podstawie dekretu z dnia 16 grudnia 1918 r., jak i późniejszej ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. Z materiału sprawy wynikało, że w ocenie powodów szkoda była wynikiem bezprawnej nacjonalizacji przedsiębiorstwa i że za „zdarzenie sprawcze” powodowie uważali wydanie zarządzenia o oddaniu przedsiębiorstwa w zarząd i orzeczenia o jego przejściu na własność państwa. Podstawą żądania był zatem stan faktyczny, na który składały się oba powołane akty, przy czym pierwszy z nich zainicjował, zdaniem powodów, ciąg zdarzeń prowadzących do utraty przedsiębiorstwa. Odminną kwestią jest to, że w toku postępowania jako podstawę prawną roszczenia powodowie wskazali art. 160 k.p.a., akcentując, że pierwotnym aktem, który umożliwił przejście przedsiębiorstwa na własność państwa, było zarządzenie z dnia 17 grudnia 1950 r.; wskazanie to nie miało dla Sądu Apelacyjnego wiążącego charakteru (*da mihi factum dabo tibi ius*) i nie eliminowało z podstawy faktycznej żądania żadnego z jej pierwotnych elementów.

Według art. 160 § 6 k.p.a., który zgodnie ze stanowiskiem przyjętym w judykaturze ma zastosowanie do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu (por. uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75), roszczenie o naprawienie szkody 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. albo decyzja, w której organ stwierdził, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. W stanie faktycznym ostateczna decyzja nadzorcza dotycząca orzeczenia z dnia 16 czerwca 1959 r. o przejściu przedsiębiorstwa na własność państwa, stwierdzająca niezgodność tego orzeczenia z prawem, została wydana w sierpniu 2012 r., natomiast powództwa o naprawienie szkody zostały wytoczone w 2013 r. oraz – w przypadku powoda S. R. - w lipcu 2015 r. W świetle art. 160 § 6 k.p.a. roszczenie o naprawienie szkody w

postaci utraty składników majątkowych przedsiębiorstwa nie byłoby zatem przedawnione.

Problem, który ujawnił się w okolicznościach sprawy, polegał jednak na tym, że decyzja nadzorcza dotycząca orzeczenia z dnia 16 czerwca 1959 r., stwierdzająca sprzeczność tego orzeczenia z prawem, nie została wydana na podstawie art. 158 § 2 k.p.a., lecz na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 i art. 151 § 2 k.p.a. Przepisy art. 145 § 1 pkt 1-8 k.p.a. regulują podstawy wznowienia postępowania administracyjnego, zgodnie zaś z art. 151 § 2 k.p.a. jeżeli w wyniku wznowienia postępowania nie można uchylić decyzji na skutek okoliczności określonych w art. 146 k.p.a., organ ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa i wskazania okoliczności, z powodu których nie uchylił tej decyzji. Odmienne niżeli w przypadku naprawienia szkody wynikającej z wydania decyzji administracyjnej dotkniętej nieważnością (art. 160 k.p.a.), w przypadku roszczeń o naprawienie szkody wynikających z wydania decyzji w warunkach uzasadniających wznowienie postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 k.p.a.), względnie uchylenia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania, kodeks postępowania administracyjnego nie przewidywał żadnych szczególnych unormowań dotyczących zakresu i zasad dochodzenia roszczenia o naprawienie szkody oraz jego przedawnienia. Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r. należy stosować co do zasady dotychczasowe przepisy kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego także wtedy, gdy wydanie decyzji nadzorczej nastąpiło po tej dacie (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/00). O ile w przypadku wydania decyzji nadzorczej na podstawie art. 158 k.p.a. założenie to prowadzi do zastosowania dawnego art. 160 § 1-3 i 6 k.p.a., o tyle roszczenie odszkodowawcze w razie wydania decyzji nadzorczej na podstawie art. 151 § 2 k.p.a. regulował w miarodajnym stanie prawnym dawny art. 153 k.p.a., według którego stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 145 § 1 k.p.a., służyło roszczenie o odszkodowanie w zakresie i na zasadach określonych w przepisach kodeksu cywilnego. Rozwiązanie to zostało zinterpretowane w orzecznictwie jako

odesłanie do art. 417 k.c. (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88, OSNCP 1989, nr 9, poz. 129), co w zakresie przedawnienia roszczeń prowadzi *prima facie*, jak uczynił Sąd Apelacyjny, do zastosowania ogólnego art. 442 k.c. (obecnie uchylony), ustanawiającego trzyletni termin przedawnienia liczony od dowiedzenia się przez poszkodowanego o szkodzie i osobie obowiązanej do jej naprawienia oraz dziesięcioletni termin przedawnienia *a tempore facti*, a zatem od wydania wadliwej decyzji stanowiącej źródło szkody.

Przepisy art. 153 i 160 k.p.a. wprowadzono ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego. Wynikające z nich zróżnicowanie reżimów odszkodowawczych w zależności od tego, czy przyczyny wadliwości decyzji wynikały z art. 145 § 1 k.p.a. czy art. 156 § 1 k.p.a. było przedmiotem krytycznych wypowiedzi zarówno w doktrynie, jak w orzecznictwie, w których wskazywano na brak racjonalności i spójności przyjętych rozwiązań (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88). Zastrzeżenia te należy odnieść nie tylko do odmiennego unormowania zakresu szkody, której naprawienia mógł żądać poszkodowany w obu rozważanych przypadkach, lecz także odmiennych reguł biegu przedawnienia.

Ustanowiony w art. 160 § 6 k.p.a. trzyletni termin przedawnienia liczony od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja nadzorcza, korespondował ze spostrzeżeniem, że decyzja nadzorcza - jakkolwiek nie stanowi źródła szkody - otwiera drogę do domagania się jej naprawienia, ponieważ przesądza wiążąco dla sądu cywilnego o tym, że decyzja będąca źródłem szkody została wydana z kwalifikowanym naruszeniem prawa. Termin ten uwzględniał także okoliczność, że w świetle art. 156 i n. k.p.a. stwierdzenie nieważności decyzji z powodu wydania jej bez podstawy prawnej lub w warunkach rażącego naruszenia prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), względnie stwierdzenie, że do wydania decyzji doszło z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.) mogło nastąpić po upływie więcej niż dziesięciu lat od wydania wadliwej decyzji, a zatem już po upływie terminu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego *a tempore facti* określonego w art. 442 k.c. Rozwiązanie to pozwalało zatem uniknąć sytuacji, w której roszczenie

o naprawienie szkody ulegałoby przedawnieniu zanim zapadnie ostateczna decyzja nadzorcza, umożliwiającą jego skuteczne dochodzenie. Specyfiki tej nie uwzględniała natomiast ogólna regulacja przedawnienia roszczeń deliktowych przewidziana w art. 442 k.c.; nie dostrzegł jej, jak można sądzić, także prawodawca przy redagowaniu art. 153 k.p.a., a następnie przy obejmowaniu zakresem zastosowania tego przepisu „zdarzeń i stanów prawnych” powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny).

Mając na względzie wątpliwości wiążące się z zastosowaniem art. 442 k.c. do przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem decyzji w warunkach przyczyny wznowienia postępowania administracyjnego, w wyroku z dnia 2 grudnia 1998 r., I CKN 910/97, OSNC 1999, nr 6, poz. 114, Sąd Najwyższy przyjął, że bieg przedawnienia roszczenia, o którym mowa w art. 153 k.p.a., nie może rozpocząć się przed tym, zanim roszczenie to stanie się wymagalne, a zatem przed dniem, w którym stanie się ostateczna decyzja uchylająca wadliwą decyzję na skutek wznowienia postępowania lub stwierdzająca wydanie poprzedniej decyzji z naruszeniem prawa. Sąd Najwyższy zauważył w szczególności, że wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 k.p.a. nie jest ograniczone żadnym terminem, zaś upływ terminów może stać na przeszkodzie jedynie uchyleniu wadliwej decyzji (art. 146 § 1 k.p.a.). Trudno natomiast przyjmować, by rozwiązanie to - korzystne dla strony - pozostawało w próżni tylko z tego powodu, że stwierdzenie wadliwości działania organu administracji publicznej nastąpiło zbyt późno, aby strona mogła domagać się naprawienia szkody; skutkiem wydania decyzji stwierdzającej, że decyzja wydana we wznowianym postępowaniu została wydana z naruszeniem prawa byłoby wtedy jedynie pozostawienie poszkodowanego z aktem urzędowej deklaracji, że dopuszczono się wobec niego naruszenia prawa (por. w tym samym kierunku wyroki Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2006 r., IV CSK 177/05, niepubl. i z dnia 12 lutego 2010 r., I CSK 328/09, OSNC 2010, nr 9, poz. 130). Inne stanowisko przyjęto w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 47/09, niepubl., w którym powiązano początek biegu dziesięcioletniego

terminu przedawnienia (art. 442 k.c.) z momentem, w którym - z uwzględnieniem zawieszenia biegu przedawnienia w związku z niemożnością skutecznego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w okresie poprzedzającym zmianę ustrojową (art. 121 pkt 4 k.c.) - uprawniony mógł najwcześniej wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji nadzorczej.

Orzeczenia te, nie negując zastrzeżeń dogmatycznych wobec przyjętej w nich wykładni, stanowią wyraz dostrzeżenia specyfiki sytuacji, w której źródłem szkody jest wprowadzenie decyzja administracyjna dotknięta kwalifikowaną wadliwością, niemniej jednak skuteczne dochodzenie roszczenia odszkodowawczego jest możliwe dopiero po uzyskaniu ostatecznej decyzji nadzorczej, co może nastąpić już po upływie terminu przedawnienia liczonego od chwili wydania decyzji będącej źródłem szkody. Okoliczność, że roszczenia, o których mowa, powstają w relacji między jednostką a państwem i są związane z niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej skłania silnie do poszukiwania rozwiązań pozwalających chronić starannego poszkodowanego przed ryzykiem przedawnienia roszczenia zanim możliwe stanie się jego skuteczne dochodzenie. Kierunek ten jest widoczny także w niektórych wypowiedziach piśmiennictwa na tle wykładni obecnego art. 442¹ k.c., łączących przerwę biegu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.) z wszczęciem przez poszkodowanego postępowania w celu uzyskania prejudykatu, stanowiącego przesłankę skutecznego dochodzenia naprawienia szkody (art. 417¹ § 2 k.c.) lub upatrujących początku biegu przedawnienia w chwili, w której ostateczna staje się decyzja nadzorcza wydana w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji lub w postępowaniu toczącym się na skutek wznowienia postępowania administracyjnego.

W ocenie Sądu Najwyższego, jeżeli roszczenie odszkodowawcze opiera się na dawnym art. 153 k.p.a. w związku z art. 417 k.c., za zasadne należy uznać stanowisko, że jego przedawnienie, zarówno gdy chodzi o początek biegu, jak i termin, powinno kształtować się analogicznie jak w przypadku roszczenia odszkodowawczego wynikającego z dawnego art. 160 § 1 i 2 k.p.a. Punkt wyjścia do takiej wykładni może stanowić sygnalizowany już brak dostrzegalnych motywów, które mogłyby w sposób aksjologicznie przekonujący uzasadniać zasadniczo

odmienny reżim przedawnienia roszczeń wynikających z art. 153 k.p.a., mającego zastosowanie do „zdarzeń i stanów prawnych” powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, w zestawieniu z rozwiązaniem przyjętym w art. 160 § 6 k.p.a. Co więcej, reżim ten, oparty wyłącznie na odesłaniu do art. 442 k.c., można określić jako dysfunkcyjny, skoro zakłada on wydawanie na wniosek bądź z urzędu decyzji nadzorczych, w tym zwłaszcza decyzji ograniczających się do stwierdzenia, że kwestionowana decyzja zapadła z naruszeniem prawa (art. 151 § 2 k.p.a.), otwierających drogę do żądania naprawienia szkody, w sytuacji, w której decyzja taka jawi się jako bezużyteczna dla poszkodowanego wobec uprzedniego upływu terminu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego. *In casu* pogląd ten prowadzi do wniosku, że roszczenie dochodzone przez powodów nie uległo przedawnieniu, ponieważ do wytoczenia powództwa o naprawienie szkody doszło przed upływem trzech lat od wydania ostatecznej decyzji stwierdzającej, że orzeczenie z dnia 16 czerwca 1959 r. zapadło z naruszeniem prawa.

Na trudne do zaakceptowania konsekwencje odmiennego stanowiska wskazują jednoznacznie okoliczności sprawy, w której zapadł zaskarżony wyrok. Z rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym na skutek działań podejmowanych przez powodów wynikało, że powodowie początkowo domagali się stwierdzenia nieważności orzeczenia z dnia 16 czerwca 1959 r., a przynajmniej w taki sposób został zakwalifikowany ich wniosek. Żądanie to nie zostało uwzględnione, ponieważ zarówno organ, jak i sąd administracyjny uznały za właściwy w tym przypadku tryb wznowienia postępowania administracyjnego, wskazując jako podstawę wznowienia art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., zgodnie z którym postępowanie wznowia się, jeżeli decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione. Przyjęto tym samym, że orzeczenie z dnia 16 czerwca 1959 r. dotyczące przejścia przedsiębiorstwa na własność państwa opierało się na zarządzeniu z dnia 17 grudnia 1950 r. ustanawiającym zarząd państwowy, a w konsekwencji stwierdzenie nieważności powołanego zarządzenia powinno prowadzić do wznowienia postępowania administracyjnego, które zakończyło się orzeczeniem z dnia 16 czerwca 1959 r.

Zanegowano natomiast, aby stwierdzenie nieważności zarządzenia o ustanowieniu zarządu mogło pociągać za sobą nieważność późniejszego orzeczenia o przejściu przedsiębiorstwa na własność państwa.

Pogląd ten wpisuje się w jeden z nurtów niejednolitego w przeszłości orzecznictwa sądów administracyjnych (por. w tym samym kierunku np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2005 r., II OSK 101/05, niepubl. i z dnia 22 stycznia 2008 r., II OSK 1880/06, niepubl.). W późniejszej uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., I OPS 2/12, ONSAiWSA 2013, nr 1, poz. 1, Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił jednak to stanowisko, kwalifikując stwierdzenie nieważności decyzji, na podstawie której wydano późniejszą decyzję zależną, jako podstawę stwierdzenia nieważności decyzji zależnej jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), nie zaś jako podstawę wznowienia postępowania administracyjnego, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. Pogląd uznany za prawidłowy przez powiększony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego był uprzednio prezentowany także na tle decyzji wydawanych w innych sprawach na podstawie dekretu z dnia 16 grudnia 1918 r. i ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. W szczególności, w wyroku z dnia 3 listopada 2010 r., I OSK 825/10, niepubl., Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że ze względu na związek między orzeczeniem o przejściu przedsiębiorstwa na własność państwa a zarządzeniem o ustanowieniu przymusowego zarządu państwowego nad tym przedsiębiorstwem, stwierdzenie nieważności zarządzenia o ustanowieniu zarządu ze skutkiem *ex tunc* prowadzi do sytuacji, w której brak jest materialnej przesłanki pozostawania przedsiębiorstwa w zarządzie przymusowym, co powoduje powstanie stanu rażąco sprzecznego z art. 2 ustawy z dnia 25 lutego 1958 r., odpowiadającego przesłance określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. i powinno skutkować stwierdzeniem nieważności orzeczenia o przejściu przedsiębiorstwa na własność państwa (por. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2010 r., I OSK 1624/09, niepubl.).

Sytuacja, w której ta sama przyczyna wadliwości decyzji administracyjnej, w zależności od wyboru jednego z konkurujących w orzecznictwie sądowoadministracyjnym kierunków interpretacji, jest kwalifikowana przez organ

administracji publicznej bądź jako podstawa stwierdzenia jej nieważności bądź jako przyczyna wznowieniowa, a niejako pobocznym skutkiem wyboru jednej z tych interpretacji jest fundamentalne zróżnicowanie reżimu naprawienia szkody wyrządzonej wydaniem wadliwej decyzji, w tym przedawnienia roszczenia odszkodowawczego, budzi zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia pewności sytuacji prawnej jednostki w powiązaniu z konstytucyjną zasadą równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP). Wątpliwości te są niezależne od wcześniej poczynionych zastrzeżeń związanych z negatywnymi konsekwencjami poglądu, według którego bieg przedawnienia roszczenia odszkodowawczego powinien biec w rozważanej sytuacji już od chwili wydania wadliwej decyzji podlegającej następnie wzruszeniu w drodze wznowienia postępowania, względnie od chwili wydania decyzji, co do której na podstawie art. 151 § 2 k.p.a. zapadła decyzja nadzorcza stwierdzająca wydanie jej z naruszeniem prawa.

Racje te, w powiązaniu ze specyfiką polegającą na konieczności uzyskania w celu skutecznego dochodzenia naprawienia szkody ostatecznej decyzji nadzorczej i dostrzeżeniem, że rozważane roszczenie odszkodowawcze wynika z wyrządzenia szkody jednostce władczym działaniem państwa, powinny skłaniać do wniosku, że odesłanie w art. 153 k.p.a. do przepisów kodeksu cywilnego nie dotyczy ogólnej zasady łączącej początek biegu przedawnienia ze zdarzeniem wyrządzającym szkodę (art. 442 k.c.). Bieg terminu przedawnienia należy natomiast łączyć w tej sytuacji - analogicznie jak w przypadku roszczeń odszkodowawczych wynikających z wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji - z chwilą, w której stała się ostateczna decyzja nadzorcza wydana na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 lub § 2 k.p.a.

Nawet jednak jeżeli odrzucić to zapatrywanie i podzielić stanowisko Sądu Apelacyjnego, że roszczenie powodów było przedawnione, za trafny należało uznać zarzut naruszenia art. 5 k.c.

Sąd Apelacyjny odniósł się do możliwości zastosowania art. 5 k.c. wskazując skrótowo, że powodowie nie wykazali, aby ich bezczynność w dochodzeniu roszczeń była usprawiedliwiona, dodając, iż usprawiedliwienia takiego nie stanowiło oczekiwanie na wydanie decyzji nadzorczej w odniesieniu do orzeczenia z dnia

16 czerwca 1959 r., ponieważ powodowie jako zdarzenie szkodzące wskazywali pierwszą z wydanych w ich sprawie decyzji, tj. zarządzenie z dnia 17 grudnia 1950 r., a poza tym brak uchylenia „decyzji deklaratywnej” nie stał na przeszkodzie uwzględnieniu powództwa.

W tym kontekście należało powtórzyć, że z materiału sprawy nie wynikało, iżby powodowie traktowali jako zdarzenie szkodzące jedynie zarządzenie z dnia 17 grudnia 1950 r. Podstawę faktyczną żądania tworzyły, jak już wskazywano, zarówno powołane zarządzenie, jak i późniejsze orzeczenie z dnia 16 czerwca 1959 r., które powodowie łącznie traktowali jako „zdarzenie sprawcze”. Także Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że powodowie „początkowo” wskazywali jako podstawę faktyczną żądania obie decyzje traktowane jako złożony stan prawny. Uznanie przez powodów za podstawę prawną roszczenia art. 160 k.p.a. z uwagi na znaczenie zarządzenia z dnia 17 grudnia 1950 r. pozostawało bez wpływu na granice podstawy faktycznej żądania, co wyjaśniono już przy okazji rozważań dotyczących źródła szkody.

Idąc dalej, przyjęte przez Sąd Apelacyjny założenie, bazujące na wydanym w szczególnych okolicznościach wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 lipca 2016 r., I CSK 575/15, według którego powodowie mogli skutecznie żądać naprawienia szkody bez oczekiwania na wydanie decyzji nadzorczej dotyczącej orzeczenia z dnia 16 czerwca 1959 r. należało uznać za co najmniej wątpliwe, zważywszy, że orzeczenie to legitymowało Skarb Państwa w obrocie jako właściciela składników majątku przedsiębiorstwa, a ponadto potwierdzało, że przejście tych składników na własność państwa następowało bez odszkodowania, stosownie do art. 9 ust. 1 u.u.s.p., co również akcentowano we wcześniejszej części uzasadnienia. W każdym zaś razie, w aspekcie art. 5 k.c., nie można skarżącym czynić zarzutu z tego powodu, że podejmowali działania mające na celu doprowadzenie do stwierdzenia nieważności lub uchylenia w innym trybie orzeczenia z dnia 16 czerwca 1959 r. i oczekiwali na zakończenie postępowania nadzorczego, skoro powołany przez Sąd Apelacyjny wyrok Sądu Najwyższego zapadł kilka lat po zakończeniu postępowań administracyjnych inicjowanych przez powodów, a zarazem w nowszej judykaturze Sądu Najwyższego uznano, że dopiero wzruszenie orzeczenia o przejściu przedsiębiorstwa na własność

państwa otwiera drogę do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych spowodowanych tym orzeczeniem (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2019 r., I CSK 546/18), względnie, że dopóki decyzja wydana na podstawie ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. nie zostanie podważona w postępowaniu nadzorczym, dopóty sąd nie może wywieść z jej wadliwości konsekwencji w płaszczyźnie odszkodowawczej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 2019 r., II CSK 288/18).

Niezależnie od tego, w toku postępowania przed Sądem Okręgowym powodowie szeroko wskazywali na działania, które od początku lat 90. XX wieku podejmowali w celu uchylenia skutków obu indywidualnych aktów administracyjnych prowadzących do pozbawienia ich poprzedników prawnych przedsiębiorstwa, a także na tok postępowań administracyjnych, które ostatecznie doprowadziły do stwierdzenia wadliwości decyzji dotyczących ustanowienia zarządu państwowego nad przedsiębiorstwem i przejścia przedsiębiorstwa na własność państwa. Z objętych materiałem sprawy orzeczeń wydanych w postępowaniu administracyjnym wynikało, że działania powodów były interpretowane przez organy administracji publicznej jako ukierunkowane na stwierdzenie nieważności obu rozstrzygnięć wydanych w okresie powojennym i odnoszących się do przedsiębiorstwa. Taki kierunek działań powodów był prawidłowy w świetle interpretacji przyjętej przez powiększony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego w uchwale z dnia 13 listopada 2012 r., I OPS 2/12 i - gdyby w sprawie powodów została zastosowana wykładnia prawa przyjęta w tej uchwale - można z dużym prawdopodobieństwem zakładać, że powodowie wystąpiliby z powództwem przed upływem trzyletniego terminu przedawnienia liczonego od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja nadzorcza wydana w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia nieważności orzeczenia z dnia 16 czerwca 1959 r. (art. 160 § 6 k.p.a.). W sprawie powodów została jednak przyjęta odmienna wykładnia, kwalifikująca wadliwość orzeczenia z dnia 16 czerwca 1959 r. jako przyczynę wznowienia postępowania administracyjnego, co przy założeniu, że przedawnienie roszczenia odszkodowawczego opartego na art. 153 k.p.a. rozpoczyna się z chwilą wydania decyzji szkodzącej w sposób zasadniczy modyfikowało początkowy moment biegu przedawnienia roszczenia

o naprawienie szkody, przesuwając go *de iure* kilkadziesiąt lat wstecz na niekorzyść powodów.

Nie bez znaczenia była ponadto okoliczność, że zgodnie z art. 147 k.p.a. wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. może nastąpić z urzędu. Przepis ten musi być interpretowany w powiązaniu z art. 7 k.p.a., zgodnie z którym w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Wynika stąd, że wznowienie postępowania administracyjnego z urzędu powinno nastąpić wtedy, gdy organ ma wiedzę o okolicznościach uzasadniających przyczynę wznowienia; w takim przypadku wznowienie postępowania nie jest „prawem”, lecz powinnością organu. W judykaturze wskazuje się w związku z tym, że organ administracji publicznej nie powinien poprzestawać na konstatacji o braku podstaw do wznowienia postępowania z uwagi na przekroczenie przez skarżącego terminu określonego w art. 148 § 1 k.p.a., ale w oparciu o zebrany materiał powinien rozważyć, czy w takiej sytuacji nie jest zasadne wznowienie postępowania z urzędu (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2017 r., II GSK 1964/15, niepubl. i z dnia 28 kwietnia 2020 r., I OSK 60/20, niepubl.).

Tymczasem, *in casu*, w świetle twierdzeń powodów przytoczonych w toku postępowania przed Sądem pierwszej instancji, doszło najpierw - w dniu 30 listopada 2007 r. – do odmowy stwierdzenia nieważności orzeczenia z dnia 16 czerwca 1959 r. z powołaniem się na właściwość innego trybu nadzwyczajnego, jakim jest wznowienie postępowania. Następnie, mimo wskazania na właściwość drogi wznowieniowej, powodom odmówiono wznowienia postępowania administracyjnego na wniosek złożony w grudniu 2007 r. ze względu na przekroczenie miesięcznego terminu do złożenia podania (art. 148 § 1 k.p.a.), liczonego od doręczenia ostatecznej decyzji stwierdzającej nieważność zarządzenia z dnia 17 grudnia 1950 r., mimo że po wydaniu tej decyzji organy w dalszym ciągu rozpatrywały sprawę w odniesieniu do orzeczenia z dnia 16 czerwca 1959 r. w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia nieważności, aby ostatecznie wydać rozstrzygnięcie odmowne w listopadzie 2007 r. Do wznowienia

postępowania z urzędu doszło dopiero w 2010 r. i to nie z własnej inicjatywy organu, lecz na skutek dalszej czynności procesowej powodów, która po upływie kolejnych dwóch lat doprowadziła do wydania korzystnej dla nich decyzji nadzorczej.

Wznowienie postępowania z urzędu po powzięciu przez właściwy organ wiedzy o fakcie stanowiącym podstawę wznowienia i ponowne rozpoznanie sprawy w ustawowym terminie (por. art. 35 k.p.a. i wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 1990 r., IV SAB 9/90, ONSA 1990, nr 2-3, poz. 42) mogłoby umożliwić powodom uzyskanie drugiej decyzji nadzorczej jeszcze przed upływem trzyletniego terminu liczonego od stwierdzenia ostateczną decyzją nieważności zarządzenia z dnia 17 grudnia 1950 r. i wytoczenie przed upływem tego terminu powództwa o naprawienie szkody. W tym stanie rzeczy, w przekonaniu Sądu Najwyższego, nie ma powodów, dla których negatywne skutki upływu czasu dzielącego wydanie ostatecznej decyzji nadzorczej dotyczącej zarządzenia z dnia 17 grudnia 1950 r. i moment wytoczenia powództwa o naprawienie szkody, miałyby obciążać wyłącznie powodów.

Sytuacje, w których podstawą przedawnionego roszczenia są relacje między państwem a jednostką, powstałe w następstwie bezprawnego władczego działania organów władzy publicznej, powinny podlegać wnikliwej ocenie z punktu widzenia zgodności zarzutu przedawnienia podnoszonego przez Skarb Państwa z zasadami współżycia społecznego (art. 5 k.c.) (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2020 r., I CSK 724/18, niepubl.). Sąd Najwyższy dostrzegł, że twierdzenia powodów odnoszące się do toku postępowań administracyjnych inicjowanych przez nich w celu zakwestionowania decyzji związanych z przejęciem przedsiębiorstwa, nie zostały objęte ustaleniami faktycznymi Sądu Apelacyjnego, który – nie czyniąc tego wprost – oparł swoje rozstrzygnięcie *implicite* na podstawie faktycznej ustalonej przez Sąd Okręgowy. Sąd Okręgowy, z racji przyjęcia odmiennej merytorycznej koncepcji rozstrzygnięcia, nie miał jednak potrzeby rozważać, czy podniesiony przez pozwanego zarzut przedawnienia nie powinien być uznany za nadużycie prawa. Sąd Najwyższy nie mógł wprowadzić poczynić w tym zakresie własnych ustaleń faktycznych, niemniej jednak, w kontekście przywołanych okoliczności, postawienie powodom zarzutu bezczynności i niecelowego oczekiwania na uzyskanie decyzji nadzorczej co do orzeczenia

z dnia 16 czerwca 1959 r., należało uznać za pozbawione dostatecznego oparcia w materiale sprawy, a tym samym co najmniej za przedwczesne.

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