

UCHWAŁA

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 28 marca 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Dariusz Zawistowski (przewodniczący)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Dariusz Dończyk

SSN Jacek Gudowski

SSN Wojciech Katner (sprawozdawca)

SSN Henryk Pietrkowski

SSN Karol Weitz

Protokolant Katarzyna Bartczak

w sprawie z powództwa A. J. i S. N.
przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi (...)
o zapłatę,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 28 marca 2018 r.
przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Wojciecha Kasztelana,
zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Najwyższy
postanowieniem z dnia 23 marca 2017 r., sygn. akt I CSK (...),
do rozstrzygnięcia składowi powiększonemu tego Sądu

"Czy w razie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej utrzymującej w mocy decyzję administracyjną odmawiającą ustanowienia na rzecz byłego właściciela nieruchomości prawa użytkowania wieczystego na tej nieruchomości na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. nr 50 poz. 279 ze zm.), 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?"

podjął uchwałę:

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 z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.), źródłem poniesionej przez niego (następców prawnych) szkody nie jest decyzja wydana z naruszeniem prawa, zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości.

UZASADNIENIE

Zagadnienie prawne przedstawione powiększonemu składowi Sądu Najwyższego wyłoniło się w związku z rozpoznawaniem skarg kasacyjnych dwóch powodów i pozwanego Skarbu Państwa w sprawie o zapłatę odszkodowania za szkodę powstałą w wyniku wydania w latach 1976 - 1985 decyzji administracyjnych, zezwalających na sprzedaż lokali mieszkalnych znajdujących się w budynku objętym działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm. dalej: „dekret”), w sytuacji, w której lokale te zostały zbyte przez Skarb Państwa po odmowie przyznania poprzednikom prawnym powodów prawa własności czasowej. Orzeczenie administracyjne z 1967 r., dotyczące tej kwestii zostało utrzymane w mocy decyzją ostateczną organu drugiej instancji, uznaną w 2001 r. za nieważną decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Orzeczeniem z 2008 r. samorządowe kolegium odwoławcze, w wyniku rozpatrzenia odwołania, uchyliło pierwotne orzeczenie administracyjne i przekazało sprawę o przyznanie prawa użytkowania wieczystego do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji. W następstwie tego, na podstawie wniosku złożonego w 1948 r., zostało ponownie przeprowadzone postępowanie i decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z 2012 r. ustanowiono prawo użytkowania wieczystego gruntu,

z odmówieniem ustanowienia tego prawa do udziału w nieruchomości w odniesieniu do sprzedanych wcześniej lokali mieszkalnych. Decyzje o przeznaczeniu tych lokali do sprzedaży zostały uznane za wydane z naruszeniem prawa.

Sąd Okręgowy uwzględnił powództwo, przyjmując za podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa art. 160 k.p.a. i uznając, że źródłem szkody powodów nie jest decyzja z 1967 r., która została uchylona, lecz decyzje z lat 1976-1985, dotyczące sprzedaży lokali mieszkalnych i przez to niezrealizowane uprawnienia powodów do przyznania prawa użytkowania wieczystego. Sąd uznał, że ponieśli oni szkodę w wysokości ceny zapłaconej za sprzedane lokale oraz nie uwzględnił zarzutu przedawnienia roszczeń powodów (art. 160 § 6 k.p.a.). Sąd Apelacyjny oddalił apelację wniesioną przez Skarb Państwa.

W uzasadnieniach skarg kasacyjnych obu stron postępowania zostały przedstawione odmienne stanowiska co do określenia źródeł szkody, której naprawienia dochodzili powodowie. Ze względu na zaprezentowane różnice, także w orzecznictwie, Sąd Najwyższy uznał za uzasadnione przedstawienie zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia przez skład powiększony. Przytoczył rozbieżne poglądy orzecznictwa odnośnie do roszczeń przysługujących uprawnionym, powołując orzeczenia, które wiązały szkodę powodów z pierwotną decyzją, odmawiającą przyznania ich poprzednikom prawnym własności czasowej. Wśród nich wskazana została uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2015 r., III CZP 22/15 (OSNC 2016, nr 3, poz. 30), w której takie stanowisko wynikało z wydania decyzji dekretowej z naruszeniem prawa. Nie była jednak wykluczona możliwość ujmowania decyzji o zgodzie na sprzedaż lokali mieszkalnych jako źródła szkody, gdyby decyzja dekretowa okazała się nieważna. Przedstawione zostało także odmienne stanowisko, utożsamiane zwłaszcza z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14 (OSNC 2015, nr 5, poz. 60), oparte na konstrukcji tzw. wielocłonowego związku przyczynowego. Oznacza ona uznanie za źródło szkody - obok decyzji administracyjnej odmawiającej przyznania byłemu właścicielowi prawa własności czasowej, wydanej z naruszeniem prawa - także decyzji zezwalającej na sprzedaż budynku położonego na nieruchomości.

Ze względu na to, że w sprawie leżącej u podstaw przedłożonego zagadnienia prawnego nie doszło do stwierdzenia wadliwości decyzji dekretowej z 1967 r., lecz została ona uchylona i wznowiono postępowanie o rozpoznanie wniosku z 1948 r., możliwe było połączenie roszczenia odszkodowawczego powodów z wydaniem wadliwych decyzji zezwalających na sprzedaż lokali. Sąd Najwyższy w postanowieniu przedstawiającym zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia przez skład powiększony dopatrzył się potrzeby zweryfikowania sugestii, wyrażonej w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2015 r. w sprawie III CZP 22/15 o niedopuszczalności „następczej fragmentaryzacji (...) złożonego stanu faktycznego i prawnego przy ocenie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej (Skarbu Państwa) przez ograniczenie się tylko do wycinkowej oceny (pierwotnych) decyzji lokalowych i nadzorczych decyzji lokalowych”.

Prokurator Krajowy opowiedział się za rozstrzygnięciem, że w razie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej w postępowaniu odwoławczym, która utrzymywała w mocy decyzję organu pierwszej instancji odmawiającą ustanowienia na rzecz byłego właściciela nieruchomości prawa użytkowania wieczystego na tej nieruchomości na podstawie przepisów dekretu, źródłem szkody poniesionej przez niego lub jego następców prawnych nie jest wydana z naruszeniem prawa decyzja zezwalająca na sprzedaż lokalu w budynku położonym na tej nieruchomości. Uznał odwoławczą decyzję dekretową, której nieważność stwierdzono, za samodzielny delikt administracyjny, mogący stanowić źródło szkody i uzasadniać odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 160 k.p.a. Decyzja ta stanowiła prejudykat przesądzający występowanie przesłanki odpowiedzialności, polegającej na bezprawności działania organu wydającego decyzję administracyjną, a decyzja lokalowa była tylko elementem złożonego stanu faktycznego, wywołanego dekretem i nie miała charakteru samoistnego. Nieważna decyzja dekretowa zamknęła związek przyczynowy, wyznaczyła zakres szkody i początek biegu terminu dochodzenia roszczeń. Prokurator Krajowy opowiedział się także za niedopuszczalnością fragmentaryzacji złożonego stanu faktycznego i prawnego przy ocenie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z treści decyzji podważającej ważność decyzji dekretowej wynikają różnice stanowisk zajętych w orzecznictwie Sądu Najwyższego w odniesieniu do pytania o to, czy w razie wydania decyzji zezwalającej na sprzedaż lokali w budynku objętym dekretem, źródłem szkody byłych właścicieli tego budynku jest ta właśnie decyzja, uznana za wydaną z naruszeniem prawa, czy też jest nim decyzja nadzorcza odmawiająca przyznania prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) do gruntu (art. 7 ust. 1 dekretu). Podważenie decyzji dekretowej może nastąpić w wyniku decyzji nadzorczej, stwierdzającej wydanie decyzji dekretowej z naruszeniem prawa - wtedy występują dwie decyzje o takim samym skutku (decyzja dekretowa i decyzja o zgodzie na sprzedaż lokali) - albo jej nieważność i wówczas zapada decyzja stwierdzająca nieważność odmowy przyznania prawa na podstawie dekretu oraz decyzja wyrażająca zgodę na sprzedaż lokali, która ze względu na nieodwracalne skutki prawne dokonanej sprzedaży lokali, zostaje uznana za wydaną z naruszeniem prawa.

W razie wydania dwóch decyzji stwierdzających naruszenie prawa (art. 156 § 2 k.p.a.), orzecznictwo Sądu Najwyższego jest zgodne, że źródłem szkody nie są decyzje lokalowe, lecz pierwotna decyzja dekretowa. Podsumowanie argumentacji służącej takiemu stanowisku zawiera uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2015 r., III CZP 22/15. W jej uzasadnieniu wskazano, że nieruchomości objęte działaniem dekretu przeszły z dniem 21 listopada 1945 r. na własność gminy m. st. Warszawy, następnie na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130) stały się własnością Skarbu Państwa, a większość z nich ponownie stała się własnością gminną na skutek komunalizacji.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu, dotychczasowy właściciel gruntu lub jego prawni następcy, będący w posiadaniu gruntu albo osoby prawa te reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie - ich użytkownicy, mogli w ciągu sześciu miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Od wejścia w życie dekretu z dnia 11 października 1946 r. - Prawo rzeczowe (Dz.U. Nr 57, poz. 319),

tj. dnia 1 stycznia 1947 r., zamiast prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy można było dochodzić przyznania własności czasowej za symboliczną opłatą (art. XXXIX § 2 dekretu z dnia 11 października 1946 r. - Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych, Dz.U. Nr 57, poz. 321 ze zm.). Według art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 32, poz. 159 ze zm.), jeżeli przepisy dotychczasowe przewidywały zbywanie gruntów na własność czasową, należało przez to rozumieć oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

Pozbawienie prawa własności gruntów miało w założeniu charakter bezpowrotny, a uprawnionym podmiotom, w razie spełnienia oznaczonych przesłanek, można było przyznać szczególny ustawowy ekwiwalent w postaci wskazanego pochodnego prawa rzeczowego do gruntu. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 3 września 2015 r., III CZP 22/15, zgodnie z przeważającym stanowiskiem ówczesnej judykatury i piśmiennictwa oraz ukształtowaną praktyką orzecniczą, uwzględnienie wniosku dekretowego przez ustanowienie prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy), a później odpowiednio własności czasowej albo prawa użytkowania wieczystego, wymagało wydania decyzji administracyjnej (uchwały składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 1995 r., VI SA 9/95, ONSA 1996, nr 1, poz. 7 oraz z dnia 23 października 2000 r., OPK 11/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 60). Z tego względu istnienie tej decyzji miało zasadnicze znaczenie dla oceny konsekwencji jej ważności (nieważności) lub działania organów administracyjnych niezgodnie z prawem, ale bez skutku nieważności.

Drugą sytuacją wymagającą rozważenia jest wydanie decyzji nadzorczej, w której stwierdzono nieważność decyzji dekretowej. Nie ma zgody w orzecznictwie w ocenie skutków takiej decyzji, w powiązaniu z uznaną za wydaną z naruszeniem prawa decyzją o zgodzie na sprzedaż lokali w budynku, których obie decyzje dotyczą. Do pewnego czasu dominowało przekonanie, że w takim wypadku decyzja lokalowa może stanowić zdarzenie będące źródłem dochodzonego odszkodowania. W tym nurcie zapatrywań, mających poparcie części doktryny, istotna jest zwłaszcza uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14, będąca odpowiedzią na zagadnienie prawne, wprowadzie szersze, ale zbliżone do

rozpatrywanego w niniejszej sprawie, a także podążające w tym samym kierunku wyroki Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2014 r., I CSK 613/13 (nie publ.) i z dnia 17 kwietnia 2015 r., I CSK 392/14 (nie publ.). W uzasadnieniach tych orzeczeń podkreślono możliwość uznania związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 § 1 k.c., między decyzją odmawiającą dawnym właścicielom przyznania własności czasowej i decyzją wyrażającą zgodę na zbycie lokali, w kontekście odpowiedzialności za szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji. Odwołano się do wielocłonowego łańcucha zdarzeń o pośredniej lub bezpośredniej relacji między jego poszczególnymi elementami pod warunkiem, że między nimi wystąpi adekwatny związek przyczynowy (por. też wyroki Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2002 r. I CKN 1215/00, OSP 2004, nr 1, poz. 3, z dnia 6 września 2012 r., I CSK 27/12, nie publ., z dnia 4 października 2012 r. I CSK 665/11, „Izba Cywilna” 2013, nr 12, s. 37; z dnia 15 lutego 2013 r., I CSK 332/13, nie publ., i z dnia 24 czerwca 2014 r., I CSK 474/13, nie publ.; odmiennie wyroki Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2013 r. I CSK 637/12, OSNC-ZD z 2013 r., nr D, poz. 60, i z dnia 19 marca 2014 r., I CSK 299/13, OSP 2015, nr 5, poz. 44).

Wskazuje się, że zasadność zaprezentowanego poglądu jest uzależniona od spełnienia faktycznych przesłanek wystąpienia związku przyczynowego i zawsze musi być oceniana na gruncie konkretnej sprawy. Istotne jest, żeby decyzja stwierdzająca nieważność decyzji dekretowej dotyczyła jej w całości, a nie tylko w części, a w tej, która odnosi się do sprzedanych już lokali - ze względu na powstanie nieodwracalnych skutków prawnych - stwierdzała jej wydanie z naruszeniem prawa. Jeżeli wspomniana decyzja dotyczy nieważności całej decyzji dekretowej, to jest podstawą przekonania byłego właściciela o możliwości odzyskania całego majątku, którego został pozbawiony wskutek nieważnej decyzji.

Takiego punktu widzenia nie podziela znaczna część orzecznictwa, zwłaszcza z ostatnich lat, według którego nie występuje adekwatny związek przyczynowy między decyzjami skutkującymi sprzedażą lokali w budynkach objętych dekretem a szkodą spowodowaną byłym właścicielom w konsekwencji wydania nieważnych decyzji dekretowych. W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2015 r., III CZP 22/15, oraz w wyrokach

Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2015 r., I CSK 753/14 „Rejent” 2017, nr 3, s. 110, z dnia 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00, i z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12, Sąd Najwyższy ostrożnie podszedł do stanowiska, że normalny związek przyczynowy nie musi mieć charakteru bezpośredniego i może być związkiem o charakterze wieloczołowym, w którym między poszczególnymi ogniwami zachodzi normalna zależność przyczynowa. Źródłem takiego zapatrywania jest brak w kodeksie cywilnym różnicowania skutków wydania decyzji administracyjnych z naruszeniem prawa na skutki bezpośrednie i pośrednie, a mimo wyznaczenia przesłanek i zakresu samodzielnej podstawy odpowiedzialności cywilnej w art. 160 k.p.a., pojęcie szkody i związku przyczynowego wywodzone jest dla tej odpowiedzialności wprost z kodeksu cywilnego.

Należy podkreślić, że we wszystkich orzeczeniach, w których przyjęto wystąpienie związku przyczynowego między decyzją nazywaną lokalową a szkodą poniesioną przez byłych właścicieli, wskazano jednoznacznie, że pierwotnym i zasadniczym źródłem ich szkody jest wydanie niezgodnej z prawem decyzji odmawiającej ustanowienia prawa własności czasowej na podstawie art. 7 dekretu (decyzji dekretowej). To stwierdzenie ma podstawowe znaczenie dla oceny zasadności zarzutu naruszenia art. 361 § 1 k.c., należy bowiem przyjąć, że niezgodna z prawem decyzja dekretowa powodowała już szkodę w postaci utraty prawa własności budynku, w którym położone były sprzedawane później lokale mieszkalne. W konsekwencji sprzedaż tych lokali przez Skarb Państwa, jako nowego właściciela, nie miała znaczenia dla powstania szkody polegającej na utracie prawa własności lokali. Uzyskanie natomiast decyzji administracyjnej, stwierdzającej wadliwość decyzji dekretowej, było spełnieniem przesłanki dysponowania prejudykatem umożliwiającym dochodzenie odszkodowania, także na gruncie art. 417¹ § 2 k.c. Tego rodzaju odszkodowanie powinno więc obejmować wszystkie następstwa wadliwej decyzji dekretowej, w tym rozporządzenie składnikiem majątku przejętego przez Skarb Państwa na podstawie decyzji dekretowej. Wynika z tego, że sprzedaż lokali miała znaczenie nie dla powstania szkody w mieniu byłych właścicieli (ich następców prawnych), lecz dla powstania nieodwracalnych skutków decyzji dekretowej, zatem sprzedaż lokali na

podstawie decyzji wydanych z naruszeniem prawa spowodowała w istocie ograniczenie możliwości wyboru sposobu naprawienia szkody.

W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2014 r., I CSK 630/13 (OSP 2015, nr 2, poz. 16), w nawiązaniu do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12, podkreślono, że przeciwko ujmowaniu kilku zdarzeń jako złożonego ciągu, w którym dopiero wystąpienie ostatniego zdarzenia, jakim były decyzje o sprzedaży lokali, przemawia wiele argumentów, zwłaszcza dotyczących przyjęcia za źródło szkody decyzji administracyjnej uznanej następnie za wydaną niezgodnie z prawem. Konieczne więc jest ustalenie, która decyzja administracyjna, następnie uznana za niezgodną z prawem, pozbawiła byłych właścicieli prawa do wskazanych lokali. Przejście na własność gminy własności budynku, w którym znalazły się lokale, nastąpiło wtedy, gdy stała się ostateczna decyzja o odmowie przyznania właścicielom tej nieruchomości prawa własności czasowej.

Wniosek taki wynika jednoznacznie z art. 8 dekretu, który stanowi, że w razie nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi gruntu wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy, wszystkie budynki położone na gruncie przechodzą na własność gminy. Oznacza to, że decyzja odmawiająca przyznania prawa własności czasowej do gruntu, utrzymana w mocy orzeczeniem organu drugiej instancji, spowodowała utratę przez dotychczasowych właścicieli własności budynku i lokali znajdujących się w tym budynku. W związku z tym, że w miejsce gminy m. st. Warszawy pojawił się Skarb Państwa, lokale te stały się własnością Skarbu Państwa, a od 1990 r. - w wyniku komunalizacji - z powrotem własnością stołecznej gminy. Decyzje administracyjne z lat późniejszych, które zezwalały na sprzedaż tych lokali, nie zmieniły stanu prawnego polegającego na tym, że lokale nie były już własnością osób ubiegających się o nie (ich poprzedników prawnych). W ówczesnym stanie prawnym decyzje te stanowiły tylko niezbędny element ustanowienia w lokalach stanowiących własność Skarbu Państwa odrębnej własności i sprzedaży tych lokali na rzecz wskazanych w nich osób.

Trafne jest zatem twierdzenie, że skutkiem tych decyzji nie było wyrządzenie szkody zainteresowanym, lecz jedynie ograniczenie możliwości jej naprawienia

przez wyłączenie naprawienia tej szkody w drodze przywrócenia do stanu poprzedniego, tj. zwrócenia lokali w naturze. Decyzje te okazują się obojętne dla dochodzenia naprawienia szkody w postaci odszkodowania pieniężnego, w miejsce żądania zwrotu lokali. Dodatkowo należy zauważyć, że sprzedaż lokali nastąpiła nie na podstawie wspomnianych decyzji administracyjnych, lecz na podstawie umowy notarialnej, dla której decyzje te były jedynie niezbędną przesłanką w ówczesnym stanie prawnym. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sama wadliwość decyzji koniecznej do zawarcia umowy nie jest jednoznaczna z nieważnością umowy (por. uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 1964 r., III CO 12/64, OSNCP 1964, nr 12, poz. 244). To dodatkowo osłabia argument, że decyzje stanowiące podstawę sprzedaży lokali mogą być traktowane jako zdarzenie wyrządzające niezależnie od tego, czy decyzja dekretowa została uznana za nieważną, czy wydaną z naruszeniem prawa.

Wskazany kierunek reprezentuje także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 lutego 2017 r., I CSK 302/16 (nie publ.), w którym uznano, że nie wystąpił adekwatny związek przyczynowy między decyzją lokalową a szkodą poniesioną przez powodów, a za źródło tej szkody przyjęta została pierwotna decyzja dekretowa, z uzasadnieniem, iż w chwili sprzedawania mieszkań poprzednicy prawni powodów nie byli właścicielami budynku, więc szkody w tym czasie ponieść nie mogli. Sąd Najwyższy stwierdził, że nawet próba wyjścia poza związek przyczynowy według art. 361 § 1 k.c. i oparcie łańcucha przyczynowo-skutkowego na pierwszym jego ogniwie, tzn. na teście *conditio sine qua non*, nie pozwala uznać wystąpienia związku przyczynowego.

Jak stwierdził Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 12 marca 2010 r., III CZP 129/09 („Palestra” 2011, nr 11-12, s. 111), odmowa przyznania własności czasowej każdorazowo zwiększa prawdopodobieństwo rozporządzenia nieruchomością, co może prowadzić do utraty własności przez poszkodowanych decyzją odmowną. Z kolei w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2012 r., I CSK 665/11, przyjęto, że odpowiedzialność cywilną uzasadnia taki związek przyczynowy wieloczłonowy, w którym między poszczególnymi ogniwami zachodzi normalna zależność przyczynowa, co oznacza, iż każde ogniwo tego związku podlega ocenie z punktu widzenia przyczynowości adekwatnej. Jeżeli ta

ocena wypada pozytywnie, można przyjąć, że normalny związek przyczynowy zachodzi również wtedy, gdy pewne zdarzenie stworzyło warunki powstania innych zdarzeń, z których dopiero ostatnie stało się bezpośrednią przyczyną szkody. Wprawdzie więc możliwość żądania naprawienia szkody w omawianym rodzaju spraw otwiera się dopiero z chwilą wydania ostatecznej decyzji nadzorczej, jednak jej źródłem jest wyłącznie pierwotna decyzja mająca takie wady, które uzasadniają orzeczenie o jej nieważności. Orzeczenie to otwiera możliwość ponownego rozpatrzenia wniosku dekretowego, a uznanie niezgodności z prawem takiej możliwości nie daje, przy czym treść decyzji nadzorczych nie wpływa na zakres odpowiedzialności odszkodowawczej organu administracyjnego.

Kierując się uzasadnieniem uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75), należy przyjąć, że wydanie decyzji nadzorczej nie jest zdarzeniem, z którym jest związane zobowiązanie do naprawienia szkody, a decyzja nadzorcza dotycząca rażącego naruszenia prawa przy sprzedaży lokali jest prawnie obojętna dla wyników ponownego postępowania dekretowego. Wydanie decyzji o sprzedaży lokali nie stanowi więc zdarzenia prowadzącego do powstania lub zwiększenia szkody, albo stwarzającego warunki do powstania uszczerbku w majątku byłego właściciela dotyczącego nieruchomości lokalowych, które w chwili składania wniosku i wydawania pierwotnej decyzji dekretowej nie istniały. Podobne wnioski wynikają z wyroków Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12 i z dnia 11 kwietnia 2014 r., I CSK 630/13, oraz z postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2014 r., I CSK 5/14 (nie publ.). Orzeczenia te wskazują, że nie ma adekwatnego związku przyczynowego między decyzją lokalową a szkodą poniesioną przez byłych właścicieli (ich następców prawnych). Źródłem tej szkody jest decyzja dekretowa, a skoro w chwili sprzedawania mieszkań powodowie nie byli właścicielami budynku, więc szkody ponieść nie mogli. Nawet gdyby wbrew powołanym już wcześniej argumentom tylko test *conditio sine qua non* miał uzasadniać związek przyczynowy wielocłonowy, to też nie objąłby on okresu, w którym dawni właściciele w wyniku pozostawania w mocy pierwotnej decyzji dekretowej nie byli właścicielami budynku, a więc i sprzedawanych lokali. Z tych względów, zważywszy na art. 160 § 1 k.p.a., brak związku przyczynowego

w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. pozbawił wymaganej przesłanki roszczenia odszkodowawczego (por. także wyroki Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2015 r., I CSK 753/14, nie publ., z dnia 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00, oraz z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12).

Zważywszy na znaczenie podejmowanej uchwały dla biegu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych, na odrębną uwagę zasługuje powoływany wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2014 r., I CSK 299/13, nawiązujący do wyroków Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12, i z dnia 15 lutego 2013 r., I CSK 332/12), w którym nie została wprowadzona konstrukcja związku wieloprzyczynowego, ale w celu ustalenia początku biegu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego odwołano się do wiedzy o sprzedaży lokali, wynikającej z uzasadnienia decyzji nadzorczej w sprawie dekretowej. W wyroku tym przyjęto, że w razie wydania więcej niż jednej decyzji nadzorczej (dekretowej, a następnie lokalowej), bieg przedawnienia rozpoczyna się od wydania pierwszej z nich. Wskazano na problem źródła szkody poniesionej przez ubiegających się o odszkodowanie, tzn. stwierdzenia, czy wynikała ona z orzeczenia z lat 50-tych XX wieku o odmowie przyznania własności czasowej, czy też przesłanką jej powstania - w granicach przyczynowości adekwatnej - były także nowsze decyzje o wyrażeniu zgody na sprzedaż lokali w budynku objętym orzeczeniem dekretowym. Rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia powoduje istotne konsekwencje w kwestii mechanizmu obliczania terminu przedawnienia na podstawie art. 160 § 6 k.p.a. na tle - rozważanych za każdym razem osobno - okoliczności sprawy.

Instytucja przedawnienia roszczeń ma z założenia charakter kompromisowy, pozwalając na pogodzenie dążeń wierzyciela, w naturalny sposób zainteresowanego możliwością dochodzenia roszczenia bez ograniczeń czasowych, z interesem publicznym, wyrażającym się przede wszystkim w stabilizacji stosunków prawnych i wzmacnianiu ich przewidywalności. Służy temu wprowadzenie temporalnych granic egzekwowania roszczeń, między innymi ze względu na wzrastające z upływem czasu trudności dowodowe oraz wyeliminowanie długotrwałej niepewności podmiotów prawa prywatnego co do ich sytuacji w stosunku zobowiązaniowym. Obliczanie przedawnienia od daty wydania

decyzji nadzorczej, zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a., jest w pełni zrozumiałe, przy założeniu, że dopiero od tej daty poszkodowany uzyskuje pewną, bo potwierdzoną rozstrzygnięciem administracyjnym, wiedzę o możliwości dochodzenia naprawienia szkody. Prowadzenie obliczeń od innej daty byłoby z zasady trudne do zaakceptowania, gdyż mogłoby prowadzić do sytuacji, w której roszczenie uległoby przedawnieniu zanim uprawniony uzyskałby możliwość jego dochodzenia.

W systemie prawa prywatnego wyraźna jest jednak tendencja do obiektywizacji początku biegu przedawnienia przez oderwanie go od rzeczywistych działań podjętych przez strony stosunku prawnego (por. m.in. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2013 r., III CZP 72/13, OSNC-ZD 2014, nr 13, poz. 40). Reguła ta została wyrażona wprost w art. 120 § 1 zdanie drugie k.c., zgodnie z którym przedawnienie roszczeń majątkowych o charakterze bezterminowym biegnie z zasady od dnia, w którym stałoby się ono wymagalne, gdyby uprawniony podjął czynność wywołującą stan wymagalności w najwcześniejszym dostępnym terminie. Przepis ten 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 wspomnianych funkcji gwarancyjnych.

Kluczowe jest zatem ustalenie momentu, w którym dla poszkodowanego otworzyła się rzeczywista możliwość dochodzenia naprawienia szkody (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12). Już z uzasadnienia decyzji organu administracyjnego uznającego za nieważną decyzję dekretową można było się dowiedzieć, że w chwili jej wydania lokale położone w budynku posadowionym na nieruchomości zostały zbyte na rzecz osób trzecich. Od tej więc chwili zainteresowanym można przypisać wiedzę o wyzbyciu się przez Skarb Państwa lokali mieszkalnych, a tym samym o możliwości dochodzenia restytucji majątku jedynie w postaci odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a. Późniejsze podważenie zgodności z prawem decyzji o zgodzie na sprzedaż tych lokali nie wniosło nic nowego do tego stanu rzeczy, potwierdzając jedynie nieodwracalność skutków prawnych, jakie wynikły ze sprzedaży lokali.

W omawianych sprawach 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 uznane następnie za wydane z naruszeniem prawa - w decyzji zezwalającej na sprzedaż lokali. Wiązanie początku biegu przedawnienia wyłącznie ze stwierdzeniem naruszenia prawa przy wydawaniu drugiej decyzji prowadziłoby do sztucznej fragmentaryzacji stanu faktycznego sprawy, przez przypisanie decyzji organu administracyjnego o nieważności decyzji dekretowej charakteru, którego nie miała. W tego typu sprawach uzyskanie decyzji o nieważności decyzji dekretowej i wystąpienie o wydanie analogicznego rozstrzygnięcia w stosunku do decyzji o alienacji lokali dzieli długi odstęp czasu. Jest on obiektywnie nieracjonalny i sprzeczny ze standardem postępowania, jakiego można oczekiwać od osoby w rozsądny sposób dbającej o swoje interesy. 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 późniejszej decyzji, nie jest uzasadnione.

Dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego mają znaczenie wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r., K 5/11 (OTK-A 2012, nr 2, poz. 16), z dnia 19 czerwca 2012 r., P 41/10 (OTK-A 2012, nr 6, poz. 65), z dnia 12 maja 2015 r., P 46/13 (OTK-A 2015, nr 5, poz. 62), z dnia 22 lutego 2000 r., SK 13/98 (OTK 2000, nr 1, poz. 5) i z dnia 15 maja 2000 r., SK 29/99 (OTK 2000, nr 4, poz. 110). Wynika z nich, że nie jest prawidłowe dokonywanie oceny rażącego naruszenia prawa po upływie kilkadziesiąt lat po wydaniu decyzji, a ograniczenie terminów zaskarżenia prawomocnych decyzji administracyjnych jest uzasadnione względami bezpieczeństwa prawnego, a także ze względu na potrzebę ochrony praw nabytych przez osoby trzecie. Łączy się to z zasadą zaufania jednostki do państwa i zasadą pewności prawa, wywodzonych z art. 2 Konstytucji.

Podjmując próbę podsumowania przedstawionych w orzecznictwie punktów widzenia, mających w różnym stopniu poparcie doktryny, należy stwierdzić, że obydwa stanowiska można uzasadnić posługując się argumentacją, której trudno zarzucić niezgodność z zasadami odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie cywilnym. Można jednak, konfrontując ze sobą głoszone poglądy dokonać

porównania stojących za nimi argumentów, co pozwala dostrzec znacznie mocniejsze powody przemawiające za trafnością stanowiska o występowaniu związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. tylko między decyzją dekretową a szkodą wyrządzoną byłym właścicielom (ich następcom prawnym) wskutek pozbawienia ich prawa własności nieruchomości i odmówienia przyznania prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego).

Nie występuje natomiast związek przyczynowy stanowiący przesłankę dochodzenia odszkodowania między uznaną za wydaną z naruszeniem prawa decyzją o zgodzie na zbycie lokali mieszkalnych w budynku znajdującym się na wywłaszczonym gruncie a szkodą, także ze względu na brak tej szkody. Przekonujące jest twierdzenie, że powstanie szkody dla właścicieli wyzutyh z ich praw na podstawie dekretu można wiązać wyłącznie z pierwotną wadliwą decyzją administracyjną o odmowie przyznania własności czasowej, mimo że późniejsze decyzje zezwalające na sprzedaż lokali zostaną uznane za delikty administracyjne (por. uzasadnienia wyroków Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2016 r., I CSK 5/14 i z dnia 2 lutego 2017 r., I CSK 302/16).

Stanowisko to wynika z przyjęcia, że to pierwotna decyzja, mająca podstawę w dekrete z 1945 r., spowodowała szkodę w postaci utraty własności budynku, w którym znajdowały się sprzedane później lokale mieszkalne. Sprzedaż tych lokali przez Skarb Państwa jako nowego właściciela nie miała znaczenia dla dawnych właścicieli, gdyż oni nie tracili własności, która do nich w czasie dokonywania tych transakcji nie należała. Nawet przy aprobowaniu występowania wielocłonowego związku przyczynowego, do czego należy podchodzić z ostrożnością ze względu na łatwe ograniczanie badania związku przyczynowo-skutkowego wyłącznie do pierwszego etapu (testu *condictio sine qua non*), podczas gdy na podstawie art. 361 § 1 k.c. decydujący jest drugi etap, czyli test normalności następstw, walor prawny ma pierwotne i zasadnicze źródło szkody osób uprawnionych, a jest nim decyzja dekretowa.

Wątpliwe jest więc rozdzielanie skutków prawnych dotyczących osób domagających się odszkodowania za utracone lokale, w zależności od tego, czy zapadło orzeczenie o wydaniu decyzji dekretowej niezgodnie z prawem,

czy nastąpiło stwierdzenie jej nieważności. Od strony dogmatycznej uzasadnione jest twierdzenie, leżące u podstaw tego rozróżnienia, że stwierdzenie nieważności (art. 156 § 1 k.p.a.) unicestwia decyzję dekretową *ex tunc*, zatem należy ją traktować jak niebyłą od początku. Z kolei decyzja stwierdzająca niezgodność decyzji dekretowej z prawem (art. 156 § 2 k.p.a.) pozostawia tę decyzję w obiegu prawnym ze względu na trwałe jej skutki prawne. Część przedstawicieli doktryny przekonująco kwestionuje skutki takiego podziału w odniesieniu do oceny związku przyczynowego i źródła szkody poniesionej przez wnoszących roszczenia odszkodowawcze, bowiem nieważność jest najczęściej wynikiem wad formalnych decyzji dekretowej, co nie powinno tak radykalnie wpływać na konsekwencje w zakresie odpowiedzialności cywilnej.

Przekonuje o tym zwłaszcza analiza wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2014 r., I CSK 299/13. Skłania ona do wniosku, że decyzje zezwalające na sprzedaż lokali nie mają znaczenia dla powstania szkody w postaci pozbawienia własności tych lokali i części gruntu związanego z nimi, nie powodują zatem uszczerbku w majątku zainteresowanych, a jedynie mają znaczenie dla powstania nieodwracalnych skutków prawnych pierwotnej decyzji dekretowej. Z chwilą wydania decyzji nadzorczej o nieważności decyzji dekretowej osoby uprawnione dowiadują się, że w skład nieruchomości nie wchodzi zbyte lokale mieszkalne i ze względu na sposób ich nabycia od Skarbu Państwa (gminy) i towarzyszącą temu dobrą wiarę nabywców odzyskanie ich w naturze jest niemożliwe. Decyzje dotyczące sprzedaży lokali nie mogą zatem stanowić samodzielnego zdarzenia wyrządzającego szkodę, można im bowiem tylko przypisać wtórne konsekwencje prawne.

U źródła szkody zawsze leży decyzja dekretowa i nie ma znaczenia dla dokonania ocen prawnych to, że - jak w sprawie, w której przedstawiono rozstrzygane zagadnienie prawne - nie doszło do stwierdzenia wadliwości tej decyzji, lecz orzeczono o jej uchyleniu i wznowieniu postępowania w celu rozpoznania wniosku z 1948 r., przewidzianego dekretem o ustanowienie własności czasowej. W niczym nie uzasadnia to tezy, że roszczenia odszkodowawcze można łączyć z decyzjami o zgodzie na sprzedaż lokali. Należy zatem potwierdzić stanowisko Sądu Najwyższego zajęte w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2015 r., III CZP 22/15, o niedopuszczalności

następczej fragmentaryzacji złożonego stanu faktycznego i prawnego przy ocenie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa „przez ograniczenie się tylko do wycinkowej oceny pierwotnych i następczych decyzji lokalowych”.

Mając to na względzie, Sąd Najwyższy rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne, jak w uchwale.

jw

r.g.