

Uchwała z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03

Sędzia SN Antoni Górski (przewodniczący)

Sędzia SN Mirosław Bączyk

Sędzia SN Kazimierz Zawada (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Alicji K.-W. przeciwko Gminie W.C. – obecnie Miastu Stołecznemu W. o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 20 marca 2003 r., zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 3 września 2002 r.:

"Czy szkoda rzeczywista w rozumieniu art. 160 § 1 k.p.a. może polegać na nieuzyskaniu prawa własności czasowej gruntu objętego działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279) a więc na nieuzyskaniu aktywów, wskutek wydania z naruszeniem prawa decyzji administracyjnej odmawiającej przyznania tego prawa",

i w przypadku udzielenia odpowiedzi pozytywnej

"czy między tego rodzaju szkodą, a nadto szkodą w postaci utraty prawa własności budynków (art. 8 cyt. wyżej dekretu), a wydaniem decyzji o odmowie przyznania prawa własności czasowej i stwierdzającej przejście na własność Skarbu Państwa budynków istnieje związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c.?"

podjął uchwałę:

Uszczerbek majątkowy wynikły z niezaspokojenia uprawnienia do przyznania prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy (własności czasowej, użytkowania wieczystego) gruntu objętego działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279), na skutek rażąco naruszającej prawo odmowy uwzględnienia wniosku złożonego na podstawie art. 7 tego dekretu, stanowi stratę w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. i zarazem szkodę rzeczywistą w

znaczeniu art. 160 § 1 k.p.a. O tym, w jakim zakresie szkoda jest normalnym następstwem niezaspokojenia wspomnianego uprawnienia, rozstrzyga ocena całokształtu okoliczności sprawy, mających znaczenie w świetle uregulowania zawartego art. 361 § 1 k.c.

Uzasadnienie

Alicja K.-W., spadkobierczyni jednego ze współwłaścicieli określonej bliżej nieruchomości objętej działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, Dz.U. Nr 50, poz. 279 – dalej nazywanego dekretem – wytoczyła przeciwko Gminie W.C. powództwo o zasądzenie 125 000 zł tytułem odszkodowania za wydanie przez Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy naruszającej prawo decyzji o odmowie przyznania poprzednikom prawnym powódki własności czasowej gruntu; obecnie, stosownie do art. 26 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 41, poz. 361 ze zm.), stroną pozwaną jest Miasto Stołeczne Warszawa. Dochodzona kwota stanowi, zdaniem powódki, równowartość rzeczywistej szkody odpowiadającej utracie wynoszącego 4/64 udziału w użytkowaniu wieczystym wskazanej w pozwie nieruchomości gruntowej i własności znajdujących się na tej nieruchomości budynków.

Stan faktyczny sprawy jest bezsporny i przedstawia się następująco. Decyzją (orzeczeniem administracyjnym) z dnia 15 czerwca 1953 r. Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy odmówiło właścicielom nieruchomości przy ul. 11 listopada nr 50 w Warszawie przyznania własności czasowej gruntu i stwierdziło, że wszystkie budynki przeszły na własność Skarbu Państwa. Dnia 1 lutego 1977 r. Alicja K.-W. oraz jej teściowa, Czesława S., wystąpiły do Naczelnika Dzielnicy W.-P. o przyznanie odszkodowania, ale ich wniosek pozostawiono bez rozpoznania ze względu na „zastosowanie przepisów odszkodowawczych dekretu o gruntach warszawskich”. W marcu 1977 r. nieruchomość przy ul. 11 L. nr 50 została przekazana pod budowę osiedla mieszkaniowego „K.”. Położone na niej budynki został rozebrane. Dawna nieruchomość przy ul. 11 listopada nr 50 jest obecnie objęta dwiema działkami ewidencyjnymi: nr 4 i nr 22. Działka nr 4 stanowi własność Gminy W. i jest oddana w użytkowanie wieczyste W. Przedsiębiorstwu Budowy Mieszkań i Usług Inwestycyjnych B. – spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, a

działka nr 22 o powierzchni 49 m² stanowi własność Skarbu Państwa; jest ona częścią ul. 11 L. i pozostaje we władaniu Zarządu Dróg Miejskich. Ostateczną decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 14 grudnia 1999 r. stwierdzono, że decyzja administracyjna Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 15 czerwca 1953 r. w zakresie dotyczącym skomunalizowanej części nieruchomości (obecna działka nr 4) została wydana z naruszeniem prawa. Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z dnia 7 lutego 2001 r. nie uwzględniło wniosku Alicji K.-W. o przyznanie jej odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej wydaniem przez Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy wspomnianej decyzji administracyjnej, ponieważ zgodnie z art. 160 § 1 k.p.a. naprawieniu podlega tylko „szkoda rzeczywista” spowodowana wydaniem decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.c., a wnioskodawczyni nie wykazała, że szkoda, której wyrównania żąda, miała taki charakter.

Sąd Okręgowy wyrokiem wstępnym z dnia 9 sierpnia 2001 r. uznał wytoczone przez Alicję K.-W. powództwo za uzasadnione co do zasady. Według tego Sądu, inaczej niż przyjęło Samorządowe Kolegium Odwoławcze, szkoda, której naprawienia domaga się powódka, jest szkodą rzeczywistą w rozumieniu art. 160 § 1 k.p.a., pozostającą w normalnym związku przyczynowym z wydaniem naruszającej prawo decyzji z dnia 15 czerwca 1953 r.

W toku rozpoznawania apelacji strony pozwanej Sądowi Apelacyjnemu nasunęły się przytoczone wyżej zagadnienia prawne. Jego zdaniem, zajęte przez Sąd Okręgowy stanowisko – choć ma oparcie w wydanym na tle podobnego stanu faktycznego wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2001 r., I CKN 117/00 (nie publ.) – budzi wątpliwości. Decyzja z dnia 15 czerwca 1953 r. wywołała dwojakiego rodzaju skutki. Po pierwsze, w jej wyniku poprzednicy prawni powódki nie uzyskali prawa do gruntu określonego w art. 7 dekretu. Po drugie – utracili, zgodnie z art. 8 dekretu, prawo własności budynków znajdujących się na gruncie, którego dotyczyła decyzja. Utożsamiając szkodę rzeczywistą w rozumieniu art. 160 § 1 k.p.a. ze stratami w znaczeniu art. 361 § 2 k.c., trudno się dopatrzeć takich strat w skutkach decyzji z dnia 15 czerwca 1953 r. wymienionych na pierwszym miejscu. Nie spowodowały one zmniejszenia aktywów, ani zwiększenia pasywów poprzedników prawnych powódki. Przed wydaniem omawianej decyzji przysługiwały im roszczenia określone w art. 7 dekretu i roszczenia te zachowali oni wobec stwierdzenia, że decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa. Inaczej

należało ocenić skutki tej decyzji wymienione na drugim miejscu. Utrata własności budynków oznaczała zmniejszenie aktywów czyli poniesienie strat. Tu jednak wyłania się inny problem, który dotyczyłby także pierwszego rodzaju skutków decyzji z dnia 15 czerwca 1953 r., gdyby je uznać – jak to uczynił Sąd Okręgowy – za straty w rozumieniu art. 160 § 1 k.p.a.: czy można przyjąć istnienie adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy uszczerbkami objętymi odszkodowaniem dochodzonym przez powódkę, a wydaniem wspomnianej decyzji; czy zdarzenia, które nastąpiły po wydaniu tej decyzji: rozbiórka budynków w związku z przeznaczeniem gruntu pod budownictwo mieszkaniowe, przekazanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste osobie trzeciej, niewydanie przepisów wykonawczych regulujących odszkodowanie przysługujące byłemu właścicielowi za budynki oraz zmiany w stanie prawnym roszczeń byłych właścicieli gruntów warszawskich są normalnymi następstwami decyzji z dnia 15 czerwca 1953 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Według art. 361 § 2 k.c., w braku odmiennego przepisu ustawy lub postanowienia umowy, naprawienie szkody obejmuje w granicach normalnych następstw wywołującego ją działania lub zaniechania straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono. Zasadą w świetle tego przepisu jest więc pełne w granicach adekwatnego związku przyczynowego naprawienie szkody, tj. bez względu na jej rodzaj: czy przejawia się ona w postaci strat, czy też utraconych korzyści. Praktyczne znaczenie przewidzianego w art. 361 § 2 k.c. rozróżnienia na straty i utracone korzyści ujawnia się zatem przede wszystkim w tych sytuacjach, w których w drodze umownego lub ustawowego wyjątku nie objęto odszkodowaniem obu tych postaci szkody. Jednym z przepisów ustawy wprowadzającym wyjątek od zasady art. 361 § 2 k.c. jest art. 160 § 1 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę. Według dominującego poglądu, rzeczywista szkoda, o której mowa w art. 160 § 1 k.p.a., oznacza straty w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2002 r., V CKN 960/00, OSNC 2003 nr 5, poz. 63, oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2002 r., V CKN 1325/00, nie publ.).

Przez straty w świetle wymienionego przepisu rozumie się zmniejszenie aktywów lub zwiększenie pasywów poszkodowanego.

Nie powinno budzić wątpliwości, że – jak przyjął Sąd Apelacyjny – utrata w następstwie decyzji z dnia 15 czerwca 1953 r. przez poprzedników prawnych powódki własności budynków (art. 8 dekretu) oznaczała zmniejszenie ich aktywów i tym samym była stratą w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. oraz szkodą rzeczywistą w znaczeniu art. 160 § 1 k.p.a.

Bardziej złożony jest problem kwalifikacji prawnej uszczerbku majątkowego poprzedników powódki, polegającego na odmowie przyznania im wspomnianą decyzją prawa własności czasowej nieruchomości gruntowej położonej przy ul. 11 listopada nr 50 (art. 7 dekretu); czy uszczerbek ten stanowił stratę i zarazem rzeczywistą szkodę, czy też nie.

W literaturze przedmiotu, w wypowiedziach rozpatrujących odpowiedzialność odszkodowawczą dłużnika za niewykonanie zobowiązania (art. 471 k.c.), do strat wierzyciela w znaczeniu art. 361 § 2 k.c. zalicza się uszczerbek wyrażający się niespełnieniem przez dłużnika należnego wierzycielowi świadczenia. Przyjmuje się, że o wysokości występującej w tym wypadku straty decyduje wartość należnego wierzycielowi świadczenia wyznaczona przez wartość przedmiotu świadczenia, np. obliczona zgodnie z art. 363 § 2 k.c. wartość rzeczy, która miała być wydana wierzycielowi. Stanowisko to jest konsekwencją tego, że wierzytelność stanowi składnik majątku wierzyciela czyli – innymi słowy – należy do jego aktywów. Niewykonanie zobowiązania przez dłużnika narusza więc ten składnik, pozbawia go wartości. Inne straty wierzyciela, to w szczególności tzw. szkody następne, będące konsekwencją niespełnienia świadczenia, jak np.: zastępcze zaspokojenie się przez wierzyciela po wyższej cenie lub wydatki spowodowane niemożnością wykonania przez wierzyciela swego zobowiązania wskutek nieotrzymania świadczenia.

Podobnie w razie nienależytego wykonania zobowiązania przez dłużnika uznaje się za stratę wierzyciela uszczerbek wyrażający się pomniejszeniem wartości świadczenia wskutek jego nienależytego spełnienia, np. z opóźnieniem (zob. art. 481 k.c.). *Ratio legis* tego stanowiska jest taka sama jak przedstawionego wyżej, dotyczącego niewykonania zobowiązania: nienależyte wykonanie zobowiązania, godząc w wierzytelność stanowiącą składnik majątku wierzyciela, obniża jej wartość. Również w tym wypadku mogą występować jeszcze inne straty wierzyciela (por. np. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 1978 r., III CZP

10/78, OSNCP 1979, nr 1, poz. 2, dotyczącą wzrostu ceny samochodu w okresie zwłoki dłużnika w wykonaniu umowy przedwstępnej sprzedaży samochodu).

Charakter prawny przewidzianej w art. 7 dekretu możliwości uzyskania przez byłego właściciela określonego prawa do gruntu objętego dekretem nie został w tym artykule określony jednoznacznie.

Według art. 7 ust. 1 dekretu, dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie – użytkownicy gruntu 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. Stosownie do 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.), od dnia wejścia w życie prawa rzeczowego, tj. od 1 stycznia 1947 r., zamiast prawa dzierżawy wieczystej lub prawa zabudowy można było na podstawie dekretu domagać się przyznania własności czasowej za opłatą symboliczną. W myśl zaś art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 32, poz. 159), ilekroć przepisy dotychczasowe przewidywały zbywanie gruntów na własność czasową, należało przez to rozumieć oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

Z kolei art. 7 ust. 2 dekretu przewidywał, że gmina – a po wejściu w życie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130) Państwo, uwzględni wniosek o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) lub prawa własności czasowej albo prawa użytkowania wieczystego, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela będącego osobą fizyczną daje się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania. W tym miejscu należy jeszcze wspomnieć o art. 51 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. Nr 17, poz. 70 ze zm.). Art. 51 ust. 1 powołanej ustawy rozszerzył podstawy odmowy uwzględnienia wniosku: odmowa mogła nastąpić także ze względu na cele określone w art. 3 tej ustawy, a art. 51 ust. 2 sanował wcześniejsze przypadki odmowy uwzględnienia wniosku dokonanej z

naruszeniem art. 7 ust. 2 dekretu, jeżeli odmowa ta była zgodna z celami określonymi w art. 3 tej ustawy.

W orzecznictwie dominuje pogląd wyrażany także w piśmiennictwie, że na gminie, a później na Państwie, ciążył obowiązek przyznania byłemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) lub własności czasowej albo prawa użytkowania wieczystego gruntu, jeżeli nie zachodziły wskazane wyżej przesłanki negatywne (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 1995 r., III ARN 83/94, OSNAP 1995, nr 12, poz. 142, oraz wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 4 stycznia 1999 r., IV SA 135/98, nie publ., i z dnia 20 stycznia 1999 r., IV SA 36/97, nie publ., jak też uchwałę składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2000 r., OPK 11/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 60). Za korelat tego obowiązku po stronie byłego właściciela uznawano w piśmiennictwie „prawo majątkowe”, „uprawnienie”, „roszczenie” o ustanowienie prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) lub własności czasowej albo prawa użytkowania wieczystego gruntu. Podobny pogląd znalazł wyraz również w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2000 r., I SA 1036/99, nie publ., oraz w uchwale składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1996 r., OPK 19/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 56). Należy jednak odnotować też wyrażone w orzeczeniu Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2001 r., I CKN 71/01 (OSNC 2002, nr 7-8, poz. 98) zapatrywanie, według którego odpowiednikiem obowiązku gminy po stronie byłego właściciela była jedynie ekspektatywa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy. Nawiązując do wieloletniej praktyki obrotu wspomnianymi „prawami majątkowymi”, „uprawnieniami”, „roszczeniami”, aprobowanej przez Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 16 stycznia 1952 r., C 650/50, nie publ., przedstawiciele piśmiennictwa uznawali je w wielu wypowiedziach nie tylko za dziedziczne, ale i zbywalne. Zgodnie z przeważającym stanowiskiem piśmiennictwa, przyjętym także w orzecznictwie (por. uchwały składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 11 grudnia 1995 r., VI SA 9/95, ONSA 1996, nr 1, poz. 7 i z dnia 23 października 2000 r., OPK 11/00), ustanowienie prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) lub własności czasowej albo prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 dekretu następowało na podstawie decyzji administracyjnej.

W sytuacji, w której brzmienie art. 7 dekretu nie pozwalało jednoznacznie rozstrzygnąć o charakterze prawnym przyznanej byłemu właścicielowi możliwości uzyskania określonego prawa do gruntu objętego dekretem, określając charakter prawny tej możliwości, należy mieć na uwadze zapatrywania leżące u podstaw powołanej wyżej wieloletniej praktyki obrotu prawami wynikającymi z tego przepisu oraz wyrażane w tym względzie przeważające poglądy orzecznictwa i piśmiennictwa. Kierując się tą wskazówką, należy więc przyjąć, że po stronie gminy, a później Państwa, istniał cywilnoprawny obowiązek majątkowy ustanowienia prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) lub własności czasowej albo prawa użytkowania wieczystego, a po stronie byłego właściciela gruntu obowiązkowi temu odpowiadało cywilnoprawne majątkowe uprawnienie do domagania się ustanowienia prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) lub własności czasowej albo prawa użytkowania wieczystego. Dziedziczne i zbywalne są bowiem co do zasady tylko cywilne prawa majątkowe (por. w obecnym stanie prawnym art. 922 i 57 k.c.). Uprawnienie to, mimo cywilnoprawnego charakteru, mogło być jednak realizowane w drodze wyjątku od zasady tylko w toku postępowania administracyjnego, przez wydanie konstytutywnej decyzji. Nie przesądzając w tym miejscu, czy uprawnienie to miało postać roszczenia cywilnoprawnego, w szczególności obligacyjnego, należy przyjąć, że w każdym razie pozycja osoby, której uprawnienie to przysługiwało była porównywalna z pozycją wierzyciela w stosunku zobowiązaniowym. Nasuwa się tu przede wszystkim porównanie z pozycją wierzyciela, któremu przysługuje roszczenie o złożenie przez dłużnika oznaczonego oświadczenia woli. W razie niewykonania przez dłużnika swego zobowiązania, prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające obowiązek złożenia oznaczonego oświadczenia woli zastępuje to oświadczenie (art. 64 k.c.). Orzeczenie to, mimo że uwzględnia roszczenie o spełnienie świadczenia, ma więc charakter konstytutywny.

Zbieżność pozycji prawnej osoby uprawnionej do domagania się ustanowienia prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) lub własności czasowej albo prawa użytkowania wieczystego z pozycją wierzyciela nakazuje kwalifikować uszczerbek łączący się z niezaspokojeniem lub nienależytym zaspokojeniem uprawnienia tej osoby tak samo, jak kwalifikowany jest uszczerbek łączący się z niespełnieniem lub nienależytym spełnieniem przez dłużnika należnego wierzycielowi świadczenia (art. 471 k.c.). Także więc niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez gminę lub

Państwo swego obowiązku, godzące we wchodzące w skład majątku byłego właściciela uprawnienie do domagania się ustanowienia prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) lub własności czasowej albo prawa użytkowania wieczystego i pozbawiające go wartości lub obniżające jego wartość, musi być uznane za powodujące straty w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. i tym samym – rzeczywistą szkodę w znaczeniu art. 160 § 1 k.p.a.

Wśród wypadków naruszenia omawianego uprawnienia można wyróżnić dwie zasadnicze sytuacje.

W pierwszej – decyzja odmawiająca bezpodstawnie ustanowienia prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) lub własności czasowej albo prawa użytkowania wieczystego gruntu zostaje następnie wyeliminowana z obrotu prawnego z mocą wsteczną przez stwierdzenie jej nieważności (art. 156 1 pkt 2 k.p.a.). Stwierdzenie nieważności mające skutek *ex tunc* otwiera drogę do ponownego rozpoznania wniosku o ustanowienie prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) lub własności czasowej albo prawa użytkowania wieczystego gruntu (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2000 r., III CKN 949/00, OSNC 2000, nr 12, poz. 228, i uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2000 r., OPS 14/99, ONSA 2000, nr 3, poz. 93), oraz uchwałę składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2000 r., OPK 12/00, OSP 2001, nr 3, poz. 43). Ponowne rozpoznanie wniosku może więc doprowadzić do ustanowienia na rzecz byłego właściciela lub jego następcy prawnego użytkowania wieczystego gruntu. W takim zaś razie można mówić tylko o nienależytym wykonaniu przez gminę lub Państwo swego obowiązku wywołującym co najwyżej straty wyrażające się zmniejszeniem się wartości tego, co były właściciel lub jego następca prawny ostatecznie otrzymał.

W drugiej sytuacji decyzja odmawiająca bezpodstawnie ustanowienia prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) lub własności czasowej albo prawa użytkowania wieczystego gruntu nie zostaje następnie wyeliminowana z obrotu prawnego, gdyż – jak w niniejszej sprawie – ze względu na wywołanie przez nią nieodwracalnych skutków prawnych organ administracyjny działający w trybie nadzoru poprzestaje jedynie na stwierdzeniu wydania jej z naruszeniem prawa (art. 156 § 2 i art. 158 § 2 k.p.a.). W takiej zatem sytuacji, inaczej niż przyjął Sąd Apelacyjny, nie otwiera się możliwość ponownego rozpoznania wniosku o

ustanowienie prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) lub własności czasowej albo prawa użytkowania wieczystego gruntu. Ustanowienie na rzecz byłego właściciela lub jego następcy prawnego użytkowania wieczystego gruntu jest więc definitywnie wykluczone. W konsekwencji mamy tu do czynienia z całkowitym niewykonaniem przez gminę lub Państwo swego obowiązku wywołującym straty, których wysokość odpowiada wartości nieuzyskanego przez uprawnionego prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) lub prawa własności czasowej albo prawa użytkowania wieczystego gruntu.

Jak wiadomo, w sprawie ma miejsce druga z wskazanych sytuacji, przy czym straty poprzedników prawnych powódki, oprócz uszczerbku spowodowanego bezzasadną odmową ustanowienia własności czasowej, objęły także utratę własności budynków znajdujących się na gruncie, którego dotyczyła decyzja z dnia 15 czerwca 1953 r. Sama ta okoliczność, że decyzja o odmowie ustanowienia własności czasowej spowodowała straty w majątku byłych właścicieli gruntu podlegającego dekretowi nie przesądza jednak jeszcze o zasadności dochodzonego przez ich spadkobiercę powództwa o odszkodowanie. Jeżeli spadkobierca dochodzi – tak jak powódka – odszkodowania obejmującego uszczerbek powstały w jego majątku w następstwie strat doznanych przez jego poprzedników prawnych, to o tym, czy i ewentualnie w jakim zakresie jego powództwo jest uzasadnione, decyduje ponadto istnienie normalnego związku przyczynowego (art. 361 § 1 k.c.) pomiędzy wspomnianym uszczerbkiem a decyzją odmawiającą ustanowienia własności czasowej (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88, OSNCP 1989, nr 9, poz. 129), co zakłada istnienie takiego związku także pomiędzy ogniwami pośrednimi – również tymi, które zostały wskazane jako podstawa ustalenia, że decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne (co do tego, jak w orzecznictwie rozumie się wywołanie przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych zob. z jednej strony, uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSP 1993, nr 5, poz. 104, i uchwałę składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 1998 r., OPK 4/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 13, a z drugiej strony, uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 16 grudnia 1996 r., OPS 7/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 49 i z dnia 20 marca 2000 r., OPS 14/99).

Nie przekonuje pogląd wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2001 r., I CKN 117/00, że jeżeli organ administracyjny działając w trybie nadzoru nie stwierdził nieważności badanej decyzji o odmowie ustanowienia własności czasowej zabudowanego gruntu, lecz tylko jej niezgodność z prawem ze względu na wywołanie przez nią nieodwracalnych skutków prawnych, to rozstrzygnięcie takie przesądza w sposób wiążący dla sądu istnienie normalnego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem decyzji, której ono dotyczy, a odpowiadającą wartości nie ustanowionego prawa do gruntu i wartości utraconego budynku szkodą objętą odszkodowaniem dochodzonym przez spadkobiercę byłego właściciela gruntu; w sprawie, której dotyczył powołany wyrok, chodziło konkretnie o równowartość lokali sprzedanych przez Państwo osobom trzecim po odmowie ustanowienia własności czasowej na rzecz byłego właściciela gruntu; powód, spadkobierca byłego właściciela, dochodził odszkodowania tylko w zakresie równowartości tych lokali. Znaczenie stwierdzenia niezgodności decyzji z prawem ze względu na wywołanie przez nią nieodwracalnych skutków prawnych przejawia się i wyczerpuje w całości w czym innym. Stwierdzenie to otwiera drogę do dochodzenia odszkodowania przez poszkodowaną stronę (art. 160 § 1 k.p.a.) przy pozostawieniu – jak już była o tym mowa – decyzji w obrocie prawnym, w imię podyktowanego realizmem kompromisu pomiędzy zasadą praworządności a zasadą trwałości decyzji administracyjnej. Nie byłoby celowe stwierdzanie nieważności decyzji i otwieranie drogi do ponownego załatwienia sprawy, gdy decyzja wywołała już nieodwracalne skutki prawne. Stwierdzenie niezgodności decyzji z prawem wiąże więc sąd o tyle tylko, o ile stanowi, podobnie jak stwierdzenie nieważności decyzji, wypełnienie podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 § 1 k.p.a., nie przesądza natomiast w sposób wiążący dla sądu w jakimkolwiek zakresie, tak samo jak stwierdzenie nieważności decyzji, o istnieniu normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a dochodzoną szkodą. Co do tej ostatniej przesłanki zawsze jest więc nieodzowne przeprowadzenie oceny, o której mowa w art. 361 § 1 k.c.

Punktem wyjścia przy badaniu istnienia normalnego związku przyczynowego musi być ustalenie, czy fakt wskazany jako przyczyna szkody stanowi *conditio sine qua non* jej wystąpienia. W takich sprawach jak obecnie rozpoznawana zakłada to odpowiedź na pytanie, czy szkoda nastąpiłaby także wtedy, gdyby zapadła decyzja

zgodna z prawem, tj. uwzględniająca wniosek złożony w trybie art. 7 dekretu. Odpowiedź pozytywną, wykluczającą powiązanie typu *conditio sine qua non* i tym samym potrzebę dalszych badań co do istnienia związku przyczynowego wymaganego przez art. 361 § 1 k.c. uzasadniałoby, np. ustalenie, że przeznaczenie gruntu pod określoną inwestycję, której zrealizowanie stało się przyczyną stwierdzenia wywołania nieodwracalnych skutków prawnych przez decyzję odmawiającą uwzględnienia wniosku złożonego w trybie art. 7 dekretu, nastąpiłoby bez względu na status prawny gruntu. W takim wypadku rozpoczynałby się nowy łańcuch zdarzeń powiązanych przyczynowo-skutkowo.

W razie stwierdzenia istnienia powiązania typu *conditio sine qua non*, o tym, czy przebieg badanego łańcucha zdarzeń jest normalny, według dominującego stanowiska piśmiennictwa i orzecznictwa decydują: wiedza dostępna o tych zdarzeniach w chwili orzekania przez sąd i zobiektywizowane kryteria wynikające z doświadczenia życiowego oraz zdobyczy nauki. Za normalne następstwo danego zdarzenia uważa się taki skutek, który „zazwyczaj”, „w zwykłym porządku rzeczy” jest konsekwencją tego zdarzenia, a zatem, jeżeli zdarzenie to ogólnie sprzyja jego wystąpieniu. Jako czynnik osłabiający szansę uznania dwóch zdarzeń za pozostające w normalnym związku przyczynowym uznaje się dzielący je duży przedział czasu. W sytuacjach granicznych rozstrzygające znaczenie przypada ze względu na niedookreśloność zwrotu „normalne następstwa” poczuciu prawnemu sędziego. Podkreśla się, że celem przedstawionego ujęcia koncepcji przyczynowości adekwatnej jest wyznaczenie odpowiadającej słuszności granicy między tymi skutkami, które można przypisać pozwanemu o naprawienie szkody, a tymi, których przypisać mu nie można. (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2002 r., II CKN 1216/00, OSNC 2003, nr 4, poz. 58).

O tym więc, w jakim zakresie szkoda jest normalnym następstwem niezgodnej z prawem decyzji o odmowie uwzględnienia wniosku złożonego w trybie art. 7 dekretu, powinna każdorazowo rozstrzygać ocena całokształtu okoliczności sprawy mających zgodnie z powyższymi uwagami znaczenie w świetle uregulowania zawartego w art. 361 § 1 k.c.

Z przytoczonych powodów przedstawione zagadnienia prawne rozstrzygnięto, jak w uchwale (art. 390 § 1 k.p.c.).