

Maciej Kaliński

Odszkodowanie za utratę lokali w budynkach na gruntach warszawskich

1. W ostatnich latach problem szeroko rozumianej reprivatyzacji staje się coraz częściej przedmiotem wypowiedzi naszych najwyższych instancji sądowych, łącznie z Trybunałem Konstytucyjnym¹. Wśród wielu istotnych problemów, przed jakimi stają sądy i organy administracji, dokonując wykładni aktów prawnych wprowadzonych w życie w poprzedniej formacji ustrojowej, specyficzną grupę stanowią sprawy dotyczące gruntów warszawskich. Ze względu na masowość zjawiska (wnioski reprivatyzacyjne w latach 40-tych złożyło kilkanaście tysięcy osób, na rozpoznanie oczekuje nadal kilka tysięcy) krąg podmiotów zainteresowanych tą problematyką jest wcale niemały. Wystarczy wskazać, że orzeczenia sądowe wydane na gruncie wciąż obowiązującego dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy² stały się już przedmiotem interesującego opracowania monograficznego³. Wydawać by się mogło, że upływ czasu zmarginalizuje znaczenie omawianej problematyki. Tak jednak nie jest. Wpływają na to w zasadzie dwa czynniki. Na pierwszym miejscu należy wymienić nieprawidłowość rozstrzygnięć administracji, zapadających zarówno obecnie, jak i w poprzednim ustroju. Decyzje odmawiające ustanowienia na rzecz dotychczasowo-

¹ Por. postanowienie TK z dnia 28 listopada 2001 r. SK 5/01, OTK 2001, nr 8, poz. 266 z głosą A. Lichorowicza, Przegląd Sejmowy 2002, nr 2, s. 129.

² Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm. (dalej: dekret).

³ Por. D. K o z ł o w s k a, E. M z y k, *Grunty warszawskie*, Zielona Góra 2000.

wych właścicielei gruntu w rozumieniu art. 7 dekretu prawa własności czasowej, a następnie użytkowania wieczystego, nagminnie zapadały z rażącym naruszeniem prawa i były zupełnie dowolne. Często też nie doręczano ich stronom. Po drugie, w nowych realiach ustrojowych wzrost świadomości prawnej powoduje, że byli właściciele zaczynają dochodzić swoich praw. Często jednak spotykają się z bezczynnością organów administracji, stanowiącą prostą kontynuację stanu z minionej epoki. W wielu wypadkach wnioski o własność czasową nie doczekały się rozpoznania mimo upływu blisko 60 lat od ich złożenia, chociaż żaden przepis nie wyłączył w sprawach „dekretowych” ogólnych zasad wynikających z przepisów postępowania administracyjnego, dotyczących terminów załatwiania spraw (por. art. 35 k.p.a. i art. 68 r.p.a. z 1928 r.)⁴. Być może jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest szczupła obsada urzędnicza organów wydających decyzje administracyjne. Nie zwalnia to jednak z odpowiedzialności odszkodowawczej za ich opieszałość (co do okresu po 1 września 2004 r. – art. 417¹ § 3 k.c., a za bezczynność sprzed tej daty – na podstawie art. 417 k.c. w wersji obowiązującej wcześniej⁵; por. art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw)⁶. Milczenie organów i wadliwość rozstrzygnięć zapadłych przed laty petryfikowały wadliwy stan prawny, umożliwiając od strony formalnej dysponowanie przez organy administracji gruntami i budynkami, co do których byli właściciele nadal zachowywali swoje uprawnienia. Prowadziło to do wyrządzania im szkód, których naprawienia obecnie słusznie się domagają.

2. Bezpośrednim impulsem do zgłoszenia niniejszych uwag jest wyrok SN z dnia 27 listopada 2002 r.⁷ Dotyczy on problematyki odszkodowania

⁴ Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.

⁵ Por. E. Łętowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za tzw. „milczenie administracji”*, [w:] *Studia z prawa cywilnego. Księga pamiątkowa dla uczczenia 50-lecia pracy naukowej prof. dr hab. Adama Szpunara*, A. Rembieliński, Warszawa-Lódź 1983, s. 135-149.

⁶ Dz.U. Nr 162, poz. 1692.

⁷ I CKN 1215/00, OSP 2004, nr 1, poz. 3 z głosem A. Jaroszyńskiego, która dotyczy głównie problematyki stosowania instytucji procedury administracyjnej do decyzji wydawanych na podstawie art. 160 k.p.a. Glosa aprobująca L. Boska ukazała się w OSP 2004, nr 7-8, poz. 99, a A. Kocha w OSP 2004, nr 11, poz. 139.

za utratę własności lokali w budynku posadowionym na gruncie warszawskim. Z pierwszej tezy dowiadujemy się, że między decyzją administracyjną, odmawiającą przyznania dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości zabudowanej prawa własności czasowej (później wieczystego użytkowania) do gruntu na podstawie art. 7 dekretu, a sprzedażą przez Skarb Państwa najemcom zajmowanych przez nich w budynku lokali zachodzi związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c.

3. Ponieważ pogląd wyrażony w tezie orzeczenia nie może być rozumiany jako dyrektywa wykładni, oderwana od stanu faktycznego stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia, warto przybliżyć jego zasadnicze elementy. Matka powódek w przepisany terminie sześciu miesięcy od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez m.st. Warszawę złożyła wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do tego gruntu (art. 7 ust. 1 dekretu). Wniosek został rozpoznany odmownie decyzją wydaną w 1969 r., w dwadzieścia lat po jego złożeniu. Przypomnijmy, że zgodnie z art. 5 dekretu budynki znajdujące się na komunalizowanych gruntach pozostawały własnością dotychczasowych właścicieli gruntu. Oznaczało to wprowadzenie wyjątku od zasady *superficies solo cedit*. Założeniem prawodawcy była tymczasowość takiego rozwiązania. Odrębna własność budynku, zgodnie z art. 8 dekretu, utrzymywała się do czasu rozpoznania wniosku o własność czasową albo wygasła wskutek niezłożenia takiego wniosku w terminie przewidzianym w art. 7 ust. 1. Nie oznacza to jednak, aby nie przewidziano regulowania stanu prawnego budynków na gruntach warszawskich w księgach wieczystych odrębnych od ksiąg dla gruntu. Możliwość taką przewidywał art. XXXIX § 3 dekretu – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych z dnia 11.10.1946 r.⁸, a następnie § 79 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 marca 1983 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o księgach wieczystych i hipotece⁹, § 77 rozporządzenia Ministra Sprawiedli-

⁸ Dz.U. Nr 57, poz. 321 ze zm.; por. też rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 maja 1947 r. w sprawie postępowania przy zakładaniu ksiąg wieczystych, Dz.U. Nr 45, poz. 235 i rozporządzenie tegoż ministra z dnia 3 maja 1948 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych dla budynków na obszarze m.st. Warszawy, stanowiących odrębne nieruchomości, Dz.U. Nr 27, poz. 187.

⁹ Dz.U. Nr 19, poz. 84.

wości z dnia 18 marca 1992 r. o takim samym tytule¹⁰, a obecnie reguluje je § 61 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów¹¹.

4. W praktyce wątpliwości wielokrotnie budziła ocena stanu danego budynku w dniu 21 listopada 1945 r., tzn. w dacie wejścia w życie dekretu. Rozmaity stopień zniszczeń wojennych powodował, że niejednokrotnie trzeba było rozstrzygać, czy w ogóle mamy do czynienia z budynkiem w rozumieniu art. 5 i 8 dekretu, czy też na gruncie stały tylko ruiny. Ocenę dokonywaną z dzisiejszej perspektywy utrudnia często fakt przystąpienia przez byłych właścicieli bezpośrednio po zakończeniu działań wojennych do prac remontowych. Przez lata pokutowała w zakresie oceny stanu budynku wadliwa praktyka organów administracji, polegająca na sięganiu do przepisów ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa¹². Przewidywała ona w art. 2 ust. 2, że za budowę nową uważa się naprawę budowli zniszczonych w więcej niż 66%. Zdaniem organów administracji, procentowy stopień zniszczenia budynku po zniszczeniach wojennych miał przesądzać o tym, czy mamy do czynienia z budynkiem w rozumieniu art. 5 dekretu, jednakże Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 29 października 1999 r.¹³ i 7 lipca 2004 r.¹⁴ uznał to stanowisko za błędne. Zdaniem SN, dla oceny omawianego zagadnienia miarodajny jest przepis art. 6 ust. 2 dekretu, zgodnie z którym o tym, czy mamy do czynienia z budynkiem decydowało orzeczenie władzy budowlanej o przeznaczeniu do naprawy. W razie orzeczenia o rozbiórce, nawet obiekt zniszczony w mniej niż 2/3 nie stanowił budynku według art. 5 i 8 dekretu. Rozumowanie to, najzupełniej słuszne, przekreśliło możliwość stosowania w procesie wykładni art. 5 dekretu ustawy uchwalonej w 1947 r. i dotyczącej innej problematyki. Jako posiłkowy argument należy wskazać regulacje art. 1 ust. 3 i 4 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych w czasie wojny¹⁵,

¹⁰ Dz.U. Nr 29, poz. 128 ze zm.

¹¹ Dz.U. Nr 102, poz. 1122 ze zm.

¹² Dz.U. Nr 52, poz. 270 ze zm.

¹³ I CKN 108/99, niepubl., za: Lex nr 142595.

¹⁴ I CK 108/04, niepubl.; zob. też wyrok NSA z dnia 17.01.2002 r. I SA 1482/00, niepubl., za: Lex nr 81770.

¹⁵ Dz.U. Nr 50, poz. 281 ze zm.

które definiowały pojęcia budynku zniszczonego i uszkodzonego, chociaż tylko na potrzeby tego aktu prawnego. Korespondowały one jednak z u normowaniem art. 6 ust. 2 dekretu, wydanego w tym samym dniu.

5. Ponieważ decyzją z 1969 r. odmówiono matce powódek użytkowania wieczystego gruntu, odrębna własność budynku formalnie ustała i stał się on na powrót częścią składową gruntu, zgodnie z art. 8 dekretu. W latach 1976-1989 Skarb Państwa sprzedawał lokale w tym budynku ich najemcom. Można uznać, że nabywcy ci pozostawali w dobrej wierze (art. 6 k.c.), w związku z czym ich nabycie było chronione przepisami o rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych (art. 20 dekretu o pr. rzecz., a następnie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece). Na wniosek powódek Minister Gospodarki Prze-strzennej i Budownictwa (dalej: MGPIB) wydał w 1994 r. decyzję stwierdzającą nieważność decyzji z 1969 r., jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa (por. art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), ale w zakresie lokali sprzedanych najemcom ograniczył się do stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa (art. 156 § 2 i art. 158 § 2 k.p.a.). Uznał bowiem, że odnośnie do sprzedanych lokali decyzja z 1969 r., odmawiająca ustanowienia użytkowania wieczystego, wywołała nieodwracalne skutki prawne. Praktycznie decyzja MGPIB ograniczyła się zatem do stwierdzenia nieważności tylko w odniesieniu do jednego lokalu w budynku, nabytego zresztą przez jedną z powódek, jak należy się domyślać, po 1989 r. Do zagadnienia tego powrócimy w dalszej części opracowania (pkt 15).

6. W związku z decyzją MGPIB powódki wystąpiły o odszkodowanie na podstawie art. 160 k.p.a.¹⁶ za bezprawne pozbawienie ich matki prawa do nieruchomości. Jak się wydaje, chodziło przede wszystkim o odszkodowanie za spowodowanie decyzją z 1969 r. utraty prawa własności niemal wszystkich lokali w budynku, w wyniku ich późniejszej sukcesywnej sprzedaży. Powódki spotkały się z odmową odszkodowania ze strony Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (dalej: UMiRM).

¹⁶ Przepis ten, mimo uchylecia, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, stosuje się nadal do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed 1 września 2004 r., a zatem sytuacji omawianych w niniejszym artykule.

W uzasadnieniu decyzji stwierdzono brak należytego udokumentowania żądania oraz podniesiono, że nadaje się ono do zaspokojenia w ramach przyszłej ustawy reprzywatyzacyjnej. Te dziwne argumenty zasługują na krótką analizę. Przypomnijmy, że decyzja administracyjna musi zawierać m.in. uzasadnienie prawne (art. 107 § 1 k.p.a.). W postępowaniu odszkodowawczym, prowadzonym na podstawie art. 160 § 4 k.p.a., nie zostają wyłączone reguły dowodowe ustanowione w art. 7 i 77 k.p.a., nakładające na organ obowiązek dążenia do wykrycia prawdy obiektywnej. Jest to zrozumiałe, zważywszy że mamy do czynienia z władczym rozstrzygnięciem organu administracji. Zawarte w art. 160 § 2 k.p.a. odesłanie do przepisów kodeksu cywilnego dotyczy wyłącznie odszkodowania (art. 361 i 363 k.c.), ale już nie reguł rozkładu ciężaru dowodu, normowanych w wymienionych przepisach kodeksu postępowania administracyjnego¹⁷. Nie wiadomo zatem dlaczego organ uznał roszczenie powódek za nieudowodnione, skoro fakt utraty własności lokali już *prima facie* jest bezsporny. Być może chodziło o niewykazanie związku przyczynowego między decyzją z 1969 r. a doznaniem szkody. Wobec takiego rozstrzygnięcia powódki skierowały się na drogę sądową (art. 160 § 5 k.p.a.), żądając zapłaty odszkodowania odpowiadającego wartości rynkowej utraconych lokali. Sąd okręgowy wydał wyrok wstępny, przesądzający co do zasady słuszność żądań powódek, przyjmując istnienie związku przyczynowego, w rozumieniu art. 361 § 1 k.c., między decyzją z 1969 r. a utratą własności lokali. Jednakże wskutek apelacji powództwo zostało oddalone. Sąd II instancji uznał, że między decyzją z 1969 r. a szkodą istnieje tylko związek przyczynowy typu *conditio sine qua non*, brak zaś powiązania bezpośredniego, wymaganego rzekomo w art. 361 § 1 k.c. Trudno ustalić, na jakiej podstawie normatywnej oparto takie rozumowanie. Przepis art. 361 § 1 k.c. mówi o normalnych następstwach, nie wymaga natomiast powiązania bezpośredniego. Teoria *causa proxima*, według której dłużnik odpowiada tylko za bezpośrednie następstwa przypisywanego mu zdarzenia, nie znalazła odzwierciedlenia w kodeksie cywilnym. Stanowisko sądu apelacyjnego należy ocenić jako

¹⁷ Na problem ten zwraca uwagę J. K r e m i s, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za decyzje administracyjne według kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego*, Wrocław 1986, s. 152.

pozostające w jawnej sprzeczności z wyraźnym unormowaniem związku przyczynowego w art. 361 § 1 k.c. W uzasadnieniu jego wyroku zabrakło odniesienia się do zapatrywania pośredniego między teorią *causae proximae* i teorią równowartości przyczyn (określaną również mianem teorii *conditio sine qua non*) w postaci przyczynowości adekwatnej. Sąd ten uznał, że szkoda powódek nie była następstwem decyzji z 1969 r., lecz późniejszego zbycia lokali w drodze samodzielnych czynności prawnych i dopiero między tymi czynnościami a szkodą mogło zachodzić bezpośrednie powiązanie przyczynowe, uzasadniające odpowiedzialność odszkodowawczą. Skoro jednak legalność decyzji o sprzedaży lokali nie została podważona, powództwo należało oddalić.

Rozumowanie to, poza poddanym krytyce wymaganiam bezpośredniego związku przyczynowego, oparto prawdopodobnie na treści uchwały siedmiu sędziów NSA z dnia 16 grudnia 1996 r.¹⁸ Stwierdzono w niej, że oddanie nieruchomości warszawskiej w użytkowanie wieczyste osobie trzeciej nie oznacza, iż decyzja administracyjna wydana na podstawie przepisów dekretu, odmawiająca byłemu właścicielowi przyznania prawa własności czasowej (ew. użytkowania wieczystego), wywołała nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a. Uchwała ta niewątpliwie stanowiła przełom i wytyczyła kierunek orzecznictwa w sprawach gruntów warszawskich. Według NSA o nieodwracalności skutków prawnych w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a. można mówić w odniesieniu do gruntów warszawskich dopiero w postępowaniu nadzorczym, dotyczącym decyzji o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste osobie trzeciej, nie zaś w odniesieniu do decyzji odmawiającej przyznania własności czasowej (użytkowania wieczystego) dotychczasowemu właścicielowi. W tym samym duchu wypowiedział się Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 28 maja 1992 r.¹⁹, przyjmując, że w toku kwalifikacji zagadnienia wy-

¹⁸ OPS 7/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 49.

¹⁹ III AZP 4/92, OSP 1993, nr 5, poz. 104 z krytyczną glosą B. Adamiak; por. też wyroki NSA: z dnia 24 stycznia 1986 r. II SA 1815/85, OSPiKA 1987, nr 11, poz. 215 z glosą W. Dawidowicza; z dnia 23 listopada 1987 r. I SA 1406/86, ONSA 187, nr 2, poz. 81; z dnia 6 kwietnia 1995 r. (teza druga), OSNP 1995, nr 18, poz. 223; z dnia 16 października 1995 r. IV SA 747/94, za: Wspólnota 1997, nr 7, s. 26; z dnia 22 stycznia 1998 r. I SA 1226/96, niepubl.; z dnia 2 lutego 1998 r. IV SA 2268/96, niepubl.; z dnia 27 lutego 1998 r. IV SA 1205/97, niepubl.; z dnia 20 kwietnia 1998 r. IV SA 1050/96,

wołania przez decyzję nieodwracalnego skutku prawnego nie powinny być brane pod uwagę późniejsze zdarzenia, które stwarzać mogą przeszkody w przywróceniu uprawnień. Jeżeli zatem przeszkodą taką jest nabycie prawa do budynku lub lokalu chronione rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych, dokonane na podstawie decyzji administracyjnej orzekającej o sprzedaży, nie można mówić o nieodwracalności skutków prawnych decyzji odmawiającej ustanowienia użytkownika wieczystego na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu, w rozumieniu art. 7 dekretu.

Podobną drogą poszedł sąd apelacyjny, oddalając powództwo. Jednakże wykorzystywanie przedstawionej wykładni NSA, dotyczącej pojęcia nieodwracalnych skutków prawnych, z art. 156 § 2 k.p.a. na potrzeby postępowania cywilnego w zakresie roszczeń odszkodowawczych może się okazać zabiegiem wadliwym. Przepis art. 160 § 1 k.p.a. posługuje się pojęciem poniesienia szkody na skutek wydania decyzji. Zgodnie z § 2, do odszkodowania stosuje się przepisy kodeksu cywilnego. *Lege non distinguente* dotyczy to problematyki związku przyczynowego między wydaniem (względnie wykonaniem) decyzji a doznaniem szkody. Stanowisko sądu apelacyjnego pomija tę okoliczność, że normalny związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. miewa często charakter wieloczłonowy, przy czym każdy z elementów łańcucha przyczynowego może być przypisywany innemu podmiotowi. Aby nałożyć na sprawcę pierwszego zdarzenia odpowiedzialność także za skutki kolejnych zdarzeń, należy dokonać oceny normalności relacji między poszczególnymi ogniwami łańcucha. Każde kolejne ogniwo musi być normalnym następstwem poprzedniego, nie wystarczy wykazanie, że normalnym następstwem badanej przyczyny pierwotnej jest w świetle doświadczenia życio-

niepubl.; z dnia 27 października 1998 r. IV SA 1906/97, niepubl.; z dnia 11 czerwca 1999 r. IV SA 2498/98, niepubl.; z dnia 31 marca 2000 r. I SA 235/99, niepubl.; z dnia 11 października 2000 r. IV SA 1185/00, niepubl.; z dnia 28 września 2001 r. I SA 326/01, niepubl.; w tym kierunku także wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2001 r. I SA 2134/99, niepubl.; odmiennie, chociaż z powołaniem uchwały SN z dnia 28 maja 1992 r., NSA w wyroku z dnia 14 stycznia 1998 r. V SA 432/96, niepubl.; wyrok NSA z dnia 25 lutego 1998 r. IV SA 2517/97, niepubl.; wyrok NSA z dnia 3 marca 1998 r. IV SA 1902/97, niepubl.; wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 1998 r. IV SA 847/96, niepubl.; wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1998 r. IV SA 768/98, niepubl.; wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1998 r. IV SA 1395/97, niepubl.; wyrok NSA z dnia 3 lutego 1999 r. IV S.A. 1170/97, niepubl.

wego i wiedzy sądu ostateczny skutek szkodowy²⁰. W analizowanym stanie faktycznym wymaga to stwierdzenia, że odmowa przyznania własności czasowej każdorazowo zwiększała prawdopodobieństwo wydania decyzji o zbyciu lokalu albo budynku. Z kolei należy zbadać, czy wydanie decyzji o zbyciu każdorazowo podwyższało prawdopodobieństwo utraty własności po stronie poszkodowanych²¹. W odniesieniu do drugiego zdarzenia możemy już obecnie bez wątpliwości stwierdzić, że opisany skutek był jego normalnym następstwem. Jeżeli bowiem wydano decyzję o sprzedaży lokalu, normalną tego konsekwencją było jej wykonanie polegające na zawarciu umowy rozporządzającej, prowadzącej do utraty własności lokalu po stronie dotychczasowego właściciela gruntu, w rozumieniu art. 7 dekretu.

Odpowiedzialność odszkodowawcza może obciążać kilka podmiotów, które uczestniczyły w łańcuchu przyczynowo-skutkowym wywołującym ostatecznie szkodę. W ramach reżimu deliktowego (a do takiego należy odpowiedzialność z art. 160 k.p.a.) będzie ona miała charakter solidarny (art. 441 § 1 k.c.). Efektywność oddziaływania poszczególnych czynników kauzalnych może co najwyżej wpływać na rozmiar roszczeń regresowych (art. 441 § 2 k.c.).

Istotą solidarności bierniej, wynikającej z art. 441 § 1 k.c., jest obciążenie każdego z dłużników odpowiedzialnością za spełnienie całego świadczenia (art. 366 § 1 k.c.). Wynika stąd, że nawet w razie stwierdzenia w całości nieważności decyzji odmawiającej własności czasowej (użytkowania wieczystego), a następnie – używając celowo bezbarwnego określenia – podważenia w postępowaniu nadzorczym legalności decyzji o sprzedaży lokali, nie można *a priori* wyłączać solidarnej odpowiedzialności odszkodowawczej następców prawnych organów, które wydały obie decyzje. Czy z taką solidarnością możemy mieć do czynienia w przypadku zbycia lokali w budynkach położonych na gruntach warszawskich, pozostaje do rozważenia z punktu widzenia art. 361 § 1 k.c. oraz pierwszej tezy powołanego wyżej wyroku. Rozstrzygnięcie tego proble-

²⁰ A. K o c h, *Związek przyczynowy jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie cywilnym*, Warszawa 1975, s. 267; S. G a r l i c k i, *Odpowiedzialność cywilna za nieszczęśliwe wypadki*, Warszawa 1971, s. 105.

²¹ A. K o c h, *Glosa do wyroku SN z dnia 27 listopada 2002 r. I CKN 1215/00*, OSP 2004, nr 11, poz. 139.

mu wymaga także analizy przepisów o charakterze ustrojowym (por. pkt 16 i nast. niżej).

7. Aby ustalić normalność powiązania przyczynowego w rozumieniu art. 361 § 1 k.c., przeprowadzamy dwuetapową operację myślową. Pierwszy etap polega na zbadaniu, czy w braku zdarzenia ujmowanego jako przyczyna szkody, skutek w postaci szkody również by wystąpił. Jest to tzw. test *conditio sine qua non*, którego negatywny²² wynik umożliwia przejście do drugiego etapu. Należy w nim ustalić, czy wystąpienie badanej przyczyny każdorazowo zwiększa prawdopodobieństwo zajścia skutku, który w rzeczywistości nastąpił. Na tym etapie dokonujemy tzw. zabiegu generalizacji. Jego istota polega na porównaniu badanej sytuacji z sytuacjami identycznymi pod zasadniczymi względami z sytuacją badaną²³. Problem stopnia generalizacji nie należy do łatwych. Porównywanie badanego przypadku z sytuacjami identycznymi pod każdym względem doprowadzi nas do wniosku nie tylko o normalnym, ale nawet koniecznym powiązaniu przyczynowym. Z drugiej strony nadmierna generalizacja, polegająca na pominięciu w konstruowanej sytuacji modelowej rozmaitych czynników zaszytych w rzeczywistości, może prowadzić do nadmiernego zawężenia zakresu normalnych następstw badanej przyczyny.

8. Jakkolwiek nie ocenilibyśmy analizowanego przypadku, dojdziemy do wniosku, że między odmową ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz matki powódek i utratą własności lokali zachodziło normalne powiązanie kauzalne. W konkretnym stanie faktycznym odmowa ustanowienia użytkowania wieczystego (jako swoistej kontynuacji prawa własności czasowej)²⁴ nastąpiła w 1969 r. Jej bezpośrednią konsekwencją było przejście na Skarb Państwa prawa własności budynku, zgodnie z art. 8 dekretu. Często miało ono charakter wyłącznie formalny. Jeżeli następnie doszłoby do stwierdzenia w całości nieważności decyzji odmawiającej, nabycie własności budynku przez Skarb Państwa należałoby uznać za nigdy niezaimpialne. Ujawnia się tu znaczenie skutku wstecznego decyzji

²² Pomijam tu problematykę przyczynowości hipotetycznej (*causae supervenientis*).

²³ A. K o c h, *Związek przyczynowy...*, s. 132.

²⁴ Por. art. 40 ust. 1 i art. 41 pkt 4 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, Dz.U. Nr 32, poz. 159 z późn. zm.

stwierdzającej nieważność²⁵. Oznacza ona, że dotychczasowy właściciel gruntu (w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu) musi być uznany za właściciela budynku nieprzerwanie od dnia 21 listopada 1945 r. Rozporządzenie przez Skarb Państwa lokalami w takim budynku nosiło nadto cechę bezprawa, o której przesądza rozstrzygnięcie wydane w postępowaniu nadzorczym, dotyczącym decyzji o zbyciu lokalu. W realiach omawianego judykatu stwierdzenie nieważności ograniczono do tej części decyzji odmawiającej, która dotyczyła lokali nieobjętych późniejszym zbyciem. W odniesieniu bowiem do lokali stanowiących przedmiot uszczerbku, Prezes UMiRM ograniczył się do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa. Zasadniczo nie rzutuje to na zakres odpowiedzialności odszkodowawczej, gdyż przesądza o spełnieniu jednej z przesłanek dochodzenia roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 160 k.p.a.

9. Jednym z uprawnień właściciela rzeczy jest i było rozporządzenie nią (art. 140 k.c., art. 28 pr. rzecz.). Jeżeli spojrzymy na sytuację Skarbu Państwa w chwili nabycia własności budynku, tzn. w 1969 r., będziemy musieli stwierdzić, że uzyskał on prawo własności na mocy decyzji odmawiającej uprawnienia do zbycia nieruchomości gruntowej wraz z jej częścią składową w postaci budynku. W kontekście domniemania legalności decyzji odmawiającej, takie zdarzenie prawne każdorazowo w sposób znaczący podwyższało prawdopodobieństwo wystąpienia skutku w postaci zbycia przedmiotu własności²⁶.

10. W analizowanym orzeczeniu SN podzielił koncepcję przyczynowości adekwatnej, powołując liczne judykaty. Zwrócił także uwagę, że ocena związku przyczynowego powinna być dokonywana *ex post*, według stanu wiedzy i doświadczenia życiowego sądu w chwili orzekania. Wywody sądu apelacyjnego, zdaniem którego oceny związku przyczynowego należy dokonywać z punktu widzenia sprawcy, zostały słusznie zakwestionowane. W piśmiennictwie, a swego czasu także w judykaturze, wyłoniły się trzy koncepcje oceny normalności powiązań kauzalnych:

²⁵ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 698 i nast.

²⁶ Tak SN w uzasadnieniu powoływanego już wyroku z dnia 10 stycznia 2001 r. I CKN 117/00, niepubl. Stanowisko to kategorycznie wyraża A. Koch, *Glosa...* W pełni podzielałam jego uwagi.

1) przewidywalność nastąpienia skutku z punktu widzenia sprawcy (subiektywna),

2) przewidywalność z punktu widzenia człowieka modelowego, przezo-
rnego i rozsądnego (mieszana, za którą opowiedział się sąd apelacyjny) i

3) ocena z punktu widzenia sądu w chwili orzekania (obiektywizująca).

Obecnie zarówno w nauce, jak i w orzecznictwie dominuje koncepcja ostatnia. Podkreśla się przy tym, że przeciwko pierwszym dwóm modelom przemawia względ na obiektywny charakter związku przyczynowego jako przesłanki odpowiedzialności i konieczność oddzielenia jej od winy²⁷. Oceniając sprawę z tego punktu widzenia²⁸, wniosek o istnieniu normalnego powiązania przyczynowego między nabyciem własności i późniejszym rozporządzeniem jej przedmiotem należy uznać za słuszny. Odmowa ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz matki powódek niewątpliwie umożliwiła zbycie lokali na rzecz najemców, znacząco zwiększając prawdopodobieństwo takiego zdarzenia.

11. Jednym z argumentów przemawiających, zdaniem SN, za obciążeniem odpowiedzialnością Skarbu Państwa za szkodowe następstwa decyzji z 1969 r. ma być niewielka odległość czasowa między wydaniem tej decyzji a wprowadzeniem prawnej możliwości zbywania lokali na rzecz najemców. Powołano tu treść art. 15a ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach²⁹ od czasu wejścia w życie noweli do tej ustawy z dnia 6 lipca 1972 r.³⁰ Należy jednak zauważyć, że możliwość rozporządzania budynkami pojawiła się po raz pierwszy dużo wcześniej, bo już w art. 4 ust. 1 zd. 2 ustawy z dnia 28 maja 1957 r.

²⁷ T. D y b o w s k i, [w:] *System prawa cywilnego*, red. Z. Radwański, t. III, cz. I, Wrocław i in. 1981, s. 256.

²⁸ W tym kierunku orzeczenie SN z dnia 26 stycznia 1946 r., za: PiP 1946, z. 7, s. 114; zob. też L. B o s e k, *Glosa do wyroku SN z dnia 27 listopada 2002 r.*, I CKN 1215/00, OSP 2004, nr 7-8, poz. 99; M. N e s t e r o w i c z, *Glosa do wyroku SN z dnia 26 lutego 1976 r.*, III URN 2/76, OSPiKA 1976, nr 11, poz. 201, s. 476 i wyrok SN z dnia 12 marca 1975 r. II CR 6/75, OSPiKA 1977, nr 3, poz. 51.

²⁹ Tekst jedn.: Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.

³⁰ Dz.U. Nr 27, poz. 193.

o sprzedaży przez państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych³¹. Przepis ten przewidywał możliwość zbycia przez państwo na rzecz spółdzielni mieszkaniowej zamieszkałego domu wielomieszkańcowego. Nie wydaje się, aby ograniczenie zakresu kontrahentów do spółdzielni mieszkaniowych stanowiło cechę istotną z punktu widzenia związku przyczynowego między decyzją odmawiającą ustanowienia własności czasowej a utratą po stronie dotychczasowego właściciela gruntu własności lokali. W każdym bowiem wypadku nabycie własności rzeczy zwiększa w sposób istotny prawdopodobieństwo rozporządzenia jej przedmiotem. Gdyby nawet odmowa ustanowienia użytkowania wieczystego miała miejsce wcześniej, przykładowo w 1950 r., nie można by wyłączyć normalności powiązania kauzalnego tego zdarzenia z późniejszym zbyciem lokalu albo całego budynku na rzecz obcego państwa, co zdarzało się w praktyce³². Gwoli ścisłości należy zauważyć, że legalną możliwość zbywania przez Skarb Państwa wyodrębnionych lokali po raz pierwszy przewidziano w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 18 maja 1970 r. w sprawie trybu oddawania w użytkowanie wieczyste terenów państwowych i sprzedaży położonych na nich budynków³³. Według koncepcji ostrożnie lansowanej przez SN, tym bardziej przemawiałoby to za przyjęciem odpowiedzialności pozwanego. Argument o bliskości czasowej wydania decyzji w 1969 r. oraz powstania prawnej możliwości zbywania lokali na rzecz najemców jest jednak *in casu* pozbawiony znaczenia. To prawda, że na ogół oddalenie czasowe zdarzenia sprawczego od skutku utrudnia stwierdzenie normalności powiązania kauzalnego. Jest tak dlatego, że w międzyczasie w łańcuchu przyczynowym pojawia się wiele przyczyn zewnętrznych względem zdarzenia rozpatrywanego jako potencjalna przyczyna szkody. Z taką sytuacją nie mamy jednak do czynienia w przypadku zbywania lokali w budynkach posadowionych na gruntach warszawskich. Przedmiotem oceny z punktu widzenia związku przyczyn-

³¹ Dz.U. Nr 31, poz. 132.

³² W przypadku niektórych budynków mogło także dojść do ich sprzedaży na rzecz osób fizycznych na podstawie art. 3 ust. 1 dekretu z dnia 10 grudnia 1952 r. o odstępowaniu przez państwo nieruchomości nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych, Dz.U. Nr 49, poz. 326.

³³ Dz.U. z 1970 r. Nr 13, poz. 120; tekst jedn.: Dz.U. z 1975 r. Nr 2, poz. 9; por. w szczególności § 4, 5 i 11.

nowego w omawianym wyroku była wyłącznie decyzja odmawiająca ustanowienia użytkowania wieczystego³⁴. Jak już powiedziano, gdyby decyzja odmawiająca została wydana przykładowo w 1950 r., ocena nie mogłaby być odmienna. Odmienne należałoby oceniać normalność powiązania kauzalnego między odmową pozytywnego rozpoznania wniosku dekretowego a utratą własności budynku tylko wówczas, gdyby zbycie nastąpiło jeszcze przed rozpoznaniem tego wniosku (nie zachodziłby wówczas związek *sine qua non*).

12. Zagadnieniem wyłaniającym się na tle omawianego rodzaju szkód jest ustalenie ich rozmiarów. Wokół tego problemu koncentruje się druga teza orzeczenia SN, w której stwierdzono, że ustalenie wysokości szkody, jaką w związku ze „sprzedażą poniósł pierwotny właściciel, powinno uwzględniać ograniczenia prawne, którym podlegałaby przedmiotowa nieruchomości, gdyby nie doszło do jej bezprawnego przejęcia przez Państwo w 1945 r. – od wprowadzenia publicznej gospodarki lokalami w 1945 r. do dnia orzekania³⁵. Teza ta, jeżeli miałaby być odczytywana jako ogólna dyrektywa wykładni, wymaga pewnej korekty i objaśnienia. Nie można jej rozumieć w ten sposób, że publiczna gospodarka lokalami dotyczyła wyłącznie nieruchomości przejętych przez państwo. Obejmowała ona bowiem co do zasady wszelkie budynki znajdujące się na terenach, o których była mowa w art. 2 dekretu z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu³⁵. Wobec powyższego zastrzeżenie SN, dotyczące bezprawnego przejęcia nieruchomości przez państwo w 1945 r., było zbyteczne. Z nielegalnym przejmowaniem nieruchomości warszawskich mieliśmy do czynienia na ogół w latach późniejszych, właśnie w wyniku decyzji bezprawnie odmawiających ustanowienia prawa własności czasowej albo użytkowania wieczystego, a nie na podstawie dekretu o publicznej gospodarce lokalami. Gdyby w rzeczywistości zastosowano przy przejęciu ten właśnie dekret, szkoda pozostawałaby w związku przyczynowym z decyzją wydaną na jego podstawie, nie byłaby natomiast – przynajmniej w zakresie utraty możliwego do pobrania czynszu – następstwem odmowy przyznania własności czasowej na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r.

³⁴ A. Koch, *Glosa...*

³⁵ Dz.U. z 1946 r. Nr 4, poz. 27 ze zm.

13. Dowód rozmiaru szkody obciąża w postępowaniu przed sądem powszechnym poszkodowanego. Za zasadne z punktu widzenia doświadczenia życiowego należy uznać stwierdzenie SN, według którego szkoda nie wyraża się w obecnej wartości rynkowej utraconych lokali. Można je uzupełnić zastrzeżeniem, że nie chodzi o wartość lokali niezasiedlonych. Do obliczenia jej wielkości stosujemy metodę dyferencyjną³⁶. Ustalając stan hipotetyczny, który istniałby obecnie (gdyby nie nastąpiły zdarzenia szkodzące), musimy rozważyć, czy zbyty lokal albo budynek mieszkalny do 1994 r. byłby objęty najmem na podstawie decyzji administracyjnych. Gdyby najemca przebywał w nim do dzisiaj, uwarunkowania prawne (ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych z dnia 2 lipca 1994 r.³⁷, a następnie ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów)³⁸ kształtowałyby jego wartość rynkową. Okoliczność ta nie pozostawałaby bez wpływu na wartość utraconego dobra jako przedmiotu uszczerbku majątkowego³⁹. Do obalenia przedstawionego domniemania faktycznego konieczny byłby dowód wyłączenia przedmiotu uszczerbku z zakresu stosowania czynszu regulowanego⁴⁰ i unormowań szczególnych, dotyczących wypowiedzania najmu. Dopiero jego przeprowadzenie pozwalałoby na przyjęcie, że szkoda wyraża się w obecnej wartości rynkowej pustego lokalu. Stanowi bowiem *notorium*, że ceny sprzedaży lokali wynajętych osobom fizycznym kształtują się znacznie poniżej cen lokali pustych⁴¹.

³⁶ Por. przykładowo A. Szpunar, *Odszkodowanie za szkodę majątkową. Szkoda na mieniu i osobie*, Bydgoszcz 1998, s. 35 i nast.

³⁷ Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.

³⁸ Dz.U. Nr 71, poz. 233 ze zm.

³⁹ L. Bosek, *Glosa...*

⁴⁰ Por. w tej kwestii m.in. postanowienia dekretu z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu, który wyłączał w art. 3 pkt c z zakresu swego zastosowania m.in. lokale wyłączone spod publicznej gospodarki lokalami na podstawie przepisów ww. dekretu z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny; także postanowienia ustaw: z dnia 26 lutego 1951 r. o budynkach i lokalach nowo wybudowanych lub odbudowanych (Dz.U. Nr 10, poz. 75), z dnia 28 maja 1957 r. o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych oraz lokali w spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 31, poz. 131) i ustawy – Prawo lokalowe z dnia 30 stycznia 1959 r. (Dz.U. Nr 10, poz. 59 ze zm.).

⁴¹ Np. w wyroku z dnia 19 maja 2005 r. I C 111/04 Sąd Okręgowy w Warszawie przyjął na podstawie opinii biegłych, że różnica ta wynosi 30% ceny rynkowej lokalu niezase

14. Wartość zbytego budynku lub lokali nie stanowi jedyne go składnika szkody doznanej przez dotychczasowych właścicieli gruntu. W ramach odszkodowania mogą oni także żądać naprawienia:

1) straty (*damnum emergens*) polegającej na utracie roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego⁴² w tej części, w której zostało ono unicestwione wobec zbycia udziału w gruncie (ew. ustanowienia użytkowania wieczystego) na rzecz osób trzecich (nabywców lokali lub budynku),

2) utraconych korzyści (*lucrum cessans*), obejmujących głównie nie-pobrane czynsz najmu.

Odszkodowanie z art. 160 k.p.a. obejmuje obecnie nie tylko stratę, ale także utracone korzyści. Wskutek orzeczenia TK z dnia 23 września 2003 r. odpadło ograniczenie wysokości odszkodowania przewidziane w art. 160 § 1 k.p.a., a zakres obowiązku odszkodowawczego wyznacza art. 361 § 2 k.c. Jednakże ze względu na ograniczenie czasowe obowiązywania wzorca konstytucyjnego, stanowiącego kryterium kontroli zgodności z Konstytucją uregulowania art. 160 § 1 k.p.a., odszkodowanie w granicach utraconych korzyści przysługuje wyłącznie za okres po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r.⁴³ Z jednej strony, przy ustalaniu utraconego czynszu najmu konieczne będzie uwzględnienie ustawowych ograniczeń w jego wysokości, wskazanych wyżej w pkt 13, z drugiej,

dłonego. Jak się wydaje, trudno w tym zakresie udzielić abstrakcyjnych wskazówek, co jednak zarzuca L. Boska, *Glosa...*

⁴² W uchwałach SN z dnia 21 marca 2001 r. (III CZP 6/03, za: Prokuratura i Prawo 2003, nr 10, s. 33) oraz z dnia 8 listopada 2002 r. (III CZP 73/02, OSP 2003, nr 9, poz. 114 z aprobującą glosą L. Boska) słusznie uznano uniemożliwienie realizacji roszczenia za *damnum emergens*. Problem wiąże się z rozstrzygnięciem kwestii wstępnej – czy dotychczasowemu właścicielowi gruntu, który dopełnił wymagań statutowanych w art. 7 ust. 1 dekretu, przysługuje roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego. W postanowieniu z dnia 9 listopada 2001 r. (I CKN 71/01, OSNC 2002, nr 7-8, poz. 98) Sąd Najwyższy uznał (właściwie *obiter dicta*), że mamy w takich przypadkach do czynienia jedynie z ekspektatywą. Przeciwno tej konstrukcji stanowczo wypowiedział się SN w uchwale z dnia 21 marca 2001 r. Z tych samych założeń wychodzi P. Siciński, uznając w ramach art. 16 ust. 2 pkt 2 u.k.w.h. dopuszczalność ujawnienia w dziale III księgi wieczystej roszczenia wynikającego z art. 7 ust. 1 dekretu; P. Siciński, *Ujawnianie w księgach wieczystych praw i roszczeń dotyczących gruntów na obszarze m.st. Warszawy, opartych na przepisach dekretu z dnia 26 października 1945 r.*, Rejent 2002, nr 10, s. 120.

⁴³ Por. wyrok TK z dnia 23 września 2003 r. K. 20/02, Dz.U. Nr 170, poz. 1660.

należy uwzględnić wydatki, które poszkodowany poniósłby, gdyby dysponował zbytymi lokalami. Na rozmiar szkody nie wpłyną natomiast ewentualne nakłady jednostek publicznych dokonywane na budynek, najczęściej w postaci remontów. Zastosowanie wyrównania korzyści z uszczerbkiem (*compensatio lucri cum damno*) nie jest tu dopuszczalne, bowiem jego przesłankę stanowi tożsamość zdarzenia, z którego wynika korzyść i uszczerbek. Nie można uznać za to samo zdarzenie odmowy przyznania własności czasowej (użytkowania wieczystego) i dokonywanych później nakładów. W decyzjach o ustanowieniu użytkowania wieczystego, wydawanych w rozpoznaniu wniosków złożonych na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu, organy administracji orzekają niekiedy o obowiązku zwrotu nakładów. Praktyka taka jest niezgodna z prawem, bowiem żaden przepis nie upoważnia do rozstrzygnięcia o tym w sposób władczy⁴⁴. Sprawa tego rodzaju ma charakter cywilny (art. 2 § 1 k.p.c.), zatem jej rozpoznanie należy do sądu powszechnego. Skutek w postaci zmniejszenia należnego poszkodowanemu świadczenia może jednak być osiągnięty w drodze potrącenia roszczenia o zwrot nakładów z roszczeniem odszkodowawczym, o ile po obu stronach zachodzić będzie tożsamość podmiotowa. Co do zakresu nakładów podlegających obowiązkowi zwrotu decydujące znaczenie mają przepisy o rozliczeniu posiadacza rzeczy z jej właścicielem (art. 226 i nast. k.c.). Ponieważ roszczenie to podlega podwójnemu terminowi przedawnienia (rok od dnia zwrotu rzeczy, jednakże co do zakresu – za nakłady poczynione w ostatnich dziesięciu latach przed podniesieniem zarzutu potrącenia), istotne znaczenie dla dopuszczalności potrącenia będzie mieć art. 502 k.c. Przepis ten zezwala na potrącenie wierzytelności przedawnionej, jeżeli w chwili gdy potrącenie stało się możliwe, przedawnienie jeszcze nie nastąpiło. Dla jego zastosowania konieczne będzie ustalenie zarówno momentu poczynienia nakładów, jak i wyrządzenia szkody, tzn. zbycia lokalu albo budynku.

⁴⁴ Tak też NSA w wyroku z dnia 16 października 1995 r. IV SA 747/94, za: Wspólnota 1997, nr 7, s. 26; por. wyrok NSA z dnia 16 stycznia 1998 r. IV SA 535/96, niepubl.; uzasadnienie wyroku NSA z dnia 20 kwietnia 1998 r. IV SA 1050/96, niepubl. W orzecznictwie podkreśla się przy tym, że poczynienie nakładów na nieruchomości nie stanowi o nieodwracalności skutków prawnych decyzji orzekającej o przejęciu nieruchomości na własność Skarbu Państwa względnie o odmowie przyznania własności czasowej (użytkowania wieczystego) według przepisów dekretu.

15. W praktyce orzeczniczej MGPIB często dochodziło do orzekania o wydaniu z naruszeniem prawa decyzji odmawiających ustanowienia własności czasowej (ew. użytkowania wieczystego) ze względu na powstanie nieodwracalnych skutków prawnych w postaci zbycia lokali w budynkach podlegających działaniu dekretu. W świetle wzmiankowanej uchwały NSA z dnia 16 grudnia 1996 r. były to rozstrzygnięcia wadliwe. Skoro nie zachodziły nieodwracalne skutki prawne decyzji odmawiającej, należało w całości stwierdzać jej nieważność. Można ostrożnie⁴⁵ twierdzić, że niestosowanie przez organa administracji wykładni przyjętej w powoływanej uchwale NSA oznaczało rażące naruszenie prawa. Otwierałoby to drogę do stwierdzenia nieważności decyzji nadzorczych na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Drugim nagminnie popełnianym błędem było wydawanie przez MGPIB w postępowaniu nadzorczym decyzji dotyczących gruntów warszawskich z naruszeniem przepisów o własności. Jak wynika z uzasadnienia omawianego orzeczenia SN, stan faktyczny stanowiący podstawę rozstrzygnięcia stanowi modelowy przykład naruszenia obowiązku przestrzegania przepisów o własności (por. art. 19 k.p.a.). Jeżeli decyzja odmawiająca ustanowienia własności czasowej (użytkowania wieczystego) została wydana przez Prezydium Rady Narodowej w Warszawie, organem właściwym do stwierdzenia jej nieważności „przy założeniu komunalizacji gruntu” było w okresie 27 maja 1990 r. – 5 grudnia 1994 r., zgodnie z art. 17 pkt 1 k.p.a., kolegium odwoławcze przy sejmiku samorządowym (od dnia 5 grudnia 1994 r. kompetencje

⁴⁵ Por. jednak wyrok NSA z dnia 28 listopada 1997 r. III SA 1134/96, ONSA 1998, nr 3, poz. 101, w którym uznano, że zmiana wykładni prawa nie może powodować uznania decyzji za obarczoną wadą z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Sprawa jest wysoce dyskusyjna. Powoływana uchwała NSA z dnia 16 grudnia 1996 r. (OPS 7/96) wydana została właśnie w związku z wątpliwościami zwykłego składu NSA co do nieodwracalności skutków prawnych decyzji odmawiającej przyznania własności czasowej, w sytuacji gdy następnie nieruchomości została oddana w użytkowanie wieczyste na mocy innej decyzji administracyjnej. Można zatem twierdzić, że stanowisko odmienne, wyrażane niekiedy w orzecznictwie NSA przed podjęciem uchwały z dnia 16 grudnia 1996 r., było wadliwe, a jego stosowanie w praktyce organów administracji w innych sprawach niż objęte konkretnymi rozstrzygnięciami NSA rażąco naruszało prawo w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., ze względu na ograniczony zakres prawomocności wyroków NSA (por. art. 30 ustawy o NSA z dnia 11 maja 1995 r., Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm., art. 170 i następny ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. Nr 153, poz. 1270).

w tym zakresie uzyskały samorządowe kolegia odwoławcze)⁴⁶. W treści wyroku SN próżno szukać wzmianki o wniesieniu przez matkę powódek odwołania od decyzji z 1969 r. Jego rozpoznanie należałoby do właściwości ówczesnego Ministra Gospodarki Komunalnej. Gdyby doszło do wydania przezeń rozstrzygnięcia, postępowanie nadzorcze powinien prowadzić MGPIB, a w późniejszym okresie Prezes UMiRM, Minister Infrastruktury, obecnie zaś Minister Transportu i Budownictwa. Uwzględniając stan faktyczny, nie było do tego podstaw ze względu na brak odwołania. W takich przypadkach zachodzi niezależna przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji MGPIB na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 w zw. z art. 17 pkt 1 k.p.a., ze względu na jej wydanie z naruszeniem przepisów o właściwości (zob. jednak art. 156 § 2 k.p.a.)⁴⁷. Po przeprowadzeniu postępowania w tej sprawie wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji odmawiającej własności czasowej powinno rozpoznać, przy założeniu komunalizacji gruntu⁴⁸, Samorządowe Kolegium Odwoławcze (dalej: SKO) w Warszawie. Jak należy przypuszczać, SKO nie ograniczyłoby się do stwierdzenia wydania z naruszeniem prawa decyzji odmawiającej ustanowienia własności czasowej użytkownika wieczystego w zakresie dotyczącym sprzedanych lokali, ale stwierdziłoby jej nieważność w całości, zgodnie z uchwałą NSA z dnia 16 grudnia 1996 r. W takiej sytuacji poszkodowani mogliby z kolei żądać stwierdzenia wydania z naruszeniem prawa decyzji o sprzedaży poszczególnych lokali⁴⁹. Umożliwiłoby to

⁴⁶ Por. uchwała 5 sędziów NSA z dnia 15 kwietnia 1996 r. OPK 9/96, ONSA 1997, nr 1, poz. 7; teza druga wyroku NSA z dnia 20 stycznia 1998 r. IV SA 2005/96, niepubl.; wyrok NSA z dnia 25 czerwca 1998 r. IV SAB 28/98, niepubl.; uchwała 7 sędziów NSA z dnia 5 czerwca 2000 r. OPS 7/00, ONSA 2000, nr 4, poz. 139 ze zdaniem odrębnym sędzi A. Lach. Odmienny kierunek zaprezentował SN w wyroku z dnia 3 września 1998 r., III RN 83/98, OSNAPIUS 1999, nr 9, poz. 293, przyjmując, że właściwość rzeczową organu administracji do stwierdzenia nieważności decyzji należy oceniać według przepisów prawa materialnego, obowiązujących w dniu wydania tej decyzji.

⁴⁷ J. B o r k o w s k i, [w:] B. A d a m i a k, J. B o r k o w s k i, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 710 i nast. W tym zakresie uwagi zawarte w przyp. 45 pozostają bez znaczenia, gdyż zmiana stosowanej wykładni nie jest okolicznością, która pozwalałaby na odmienną ocenę kwestii właściwości organów.

⁴⁸ Tak druga teza wyroku NSA z dnia 20 stycznia 1998 r. IV SA 2005/96, niepubl., w tym kierunku także uchwała 5 sędziów NSA z dnia 11 grudnia 1995 r. VI SA 9/95, ONSA 1996, nr 1, poz. 7 oraz wyrok NSA z dnia 23 stycznia 1998 r. II SA 1234/96, niepubl.

⁴⁹ Por. uchwała NSA z dnia 9 listopada 1998 r. OPK 4/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 13.

dochodzenie – w odrębnym postępowaniu przed SKO – odszkodowania zarówno od następcy prawnego organu, który wydał decyzję odmawiającą ustanowienia własności czasowej (ew. użytkowania wieczystego), jak i następcy organu, który wydawał decyzje o sprzedaży lokali. Ze względu na naturę procesową (złożenie tylko jednego wniosku o przyznanie odszkodowania, a następnie uiszczenie tylko jednego wpisu sądowego od pozwu) można mniemać, że poszkodowany zażąda jednak odszkodowania tylko w związku z decyzją odmawiającą własności czasowej. W świetle poczynionych wyżej uwag na temat przyczynowości solidarna odpowiedzialność następców prawnych organów, które wydaniem decyzji spowodowały powstanie szkody, nie powinna nasuwać wątpliwości. Ponieważ jednak poszkodowany może uzyskać naprawienie szkody tylko jeden raz, wyłania się zagadnienie stosunku między dwoma wnioskami odszkodowawczymi, złożonymi na podstawie art. 160 k.p.a.⁵⁰ Jak się wydaje, w razie ich równoległego wniesienia postępowanie w jednej ze spraw (odszkodowanie za decyzję odmawiającą własności czasowej bądź odszkodowanie za zbycie lokalu) winno zostać zawieszono do czasu rozpoznania drugiej (art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., art. 177 § 1 pkt 1 k.p.c.). W postępowaniu sądowym celowe byłoby także połączenie obu spraw do łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia na podstawie art. 219 k.p.c., chociaż jest ono ograniczone do sytuacji, gdy obie sprawy zawisły przed tym samym sądem⁵¹.

16. Na tym tle wyłania się pytanie o ustalenie organu zobowiązanego do odszkodowania. Można tu wyróżnić dwie sytuacje. Po pierwsze, zobowiązanie odszkodowawcze zarówno obciążające organ, który odmówił ustanowienia własności czasowej, jak i organ zbywający lokale, początkowo spoczywało na Prezydium RN m.st. Warszawy. Zgodnie z art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10.05.1990 r. przepisy wprowadzające

⁵⁰ Modelowe założenie, dotyczące wyводу, oparto na przypadku, w którym zbyciu uległ tylko jeden lokal. W przypadku gdyby lokali tych było więcej, może dojść do sytuacji, że poszkodowany uzyska tyle decyzji stwierdzających wydanie z naruszeniem prawa decyzji o zbyciu lokalu, ile lokali zbyto. Konsekwencją tego będzie złożenie takiej samej liczby wniosków odszkodowawczych.

⁵¹ Chodzi głównie o właściwość funkcyjną; por. wyrok SN z dnia 4 maja 1978 r. IV PR 95/78, OSNIC 1979, nr 2, poz. 35.

ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (dalej: ustawa z 10 maja 1990 r.)⁵², stało się ono z dniem 27 maja 1990 r. zobowiązaniem Skarbu Państwa. Przepis ten nie jest jednolicie interpretowany w orzecznictwie. W wyroku z dnia 28 stycznia 1997 r.⁵³ SN przyjął, że w sprawie o zobowiązania wymienione w art. 36 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. biernie legitymowany jest Skarb Państwa. Stanowisko to uzasadniono treścią art. 36 ust. 3 pkt 3 powołanej ustawy, zgodnie z którym Skarb Państwa przejmuje zobowiązania i wierzytelności wynikające z prawomocnych orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych wydanych przed dniem 27 maja 1990 r. oraz zobowiązania i wierzytelności powstałe w związku z wykonaniem tych orzeczeń i decyzji. Źródłem zobowiązania organu, który nielegalnie odmówił przyznania własności czasowej (później użytkowania wieczystego), jest wydana przed 27 maja 1990 r. decyzja odmawiająca, a nie decyzja nadzorcza, która – jak wyrok sądu w sprawie odszkodowania – ma charakter deklaratoryjny. Z kolei końcowa część przytoczonej regulacji dotyczy sytuacji, w których decyzja administracyjna została wydana przed dniem 27 maja 1990 r., a zobowiązanie powstało w związku z jej wykonaniem. Wykonanie decyzji o zbyciu lokalu także stanowi przyczynę szkody. W obu zatem przypadkach zarówno co do decyzji odmawiającej, jak i decyzji o zbyciu lokalu Skarb Państwa należy uznać za dłużnika osób poszkodowanych utratą lokali. Odmienny pogląd wyraził SN w wyroku z dnia 7 stycznia 1998 r.⁵⁴, uznając bierną legitymację gminy w toczącym się po dniu 27 maja 1990 r. procesie o naprawienie szkody wynikłej wskutek wydania przed tą datą przez terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. Za przyjęciem takiego stanowiska miało przemawiać, zdaniem SN, objęcie sukcesją po stronie gmin zobowiązań odszkodowawczych, regulowanych w art. 160 k.p.a., co do których nie zapadły prawomocne rozstrzygnięcia nadzorcze przed dniem 27 maja 1990 r. Wniosek taki

⁵² Ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o zmianie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz.U. Nr 23, poz. 102.

⁵³ I CKN 5/96, OSNIC 1997, nr 8, poz. 110.

⁵⁴ II CKN 550/97, OSNIC 1998, nr 7-8, poz. 120; z glosą Z. Czarnika, ST 1998, nr 12, s. 76.

wysnuto z art. 36 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Stanowisko powyższe zostało podtrzymane w uchwale SN z dnia 16.11.2004 r.⁵⁵, ale spotkało się z trafną krytyką doktryny⁵⁶. W jej ramach podniesiono, że zobowiązanie odszkodowawcze istniało w dniu 27 maja 1990 r., skoro szkoda została wyrządzona przed tą datą. Kluczowym punktem wyводу SN jest wykładnia zwrotu ustawy „zobowiązanie wynika z decyzji”. Zdaniem sądu, nie musi to oznaczać, że chodzi o decyzję nielegalną, lecz o decyzję nadzorczą. W argumentacji SN mamy do czynienia ze sprzecznością, gdyż przedstawione sformułowanie jest używane w dwóch odmiennych znaczeniach. Według drugiego stanowiska chodzi bowiem o decyzję objętą kontrolą w postępowaniu nadzorczym. W ten sposób uzyskujemy absurdalny wniosek o istnieniu dwóch zobowiązań związanych z wydaniem tej samej decyzji. Prejudykant w postaci decyzji nadzorczej nie stanowi przesłanki powstania zobowiązania, lecz tylko jego dochodzenia⁵⁷. W art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. zawarto kompletną regulację zobowiązań wynikających z wydania przed 27 maja 1990 r. decyzji lub zobowiązań związanych z ich wykonaniem. Wprowadzanie dodatkowej przesłanki prejudykantu zapadłego przed ostatnio wymienioną datą nie znajduje oparcia w ustawie. Argumenty te prowadzą do wniosku, że następstwo prawne gmin co do zobowiązań wynikających z decyzji wydanych przed dniem 27 maja 1990 r. jest wyłączone. Dotyczy to zarówno decyzji odmawiających własności czasowej, jak i orzekających o zbyciu lokali. Należy wyrazić nadzieję, że krytykowana wykładnia art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. ulegnie zmianie. Jest rzeczą charakterystyczną, że w dotychczasowych orzeczeniach dotyczących analizowanej odpowiedzialności (w tym w wyroku wydanym na tle omawianego modelowego stanu faktycznego), SN nie kwestionował biernej legitymacji Skarbu Państwa⁵⁸. Przyjmując, że dług odszkodowawczy obciąża Skarb Państwa, celowe wydaje się określenie *stationis fisci*, która po-

⁵⁵ III CZP 64/04, za: Wokanda 2004, nr 12, s. 6.

⁵⁶ Glosa J. Jastrzębskiego, ST 2005, nr 7-8, s. 132; glosa W. Machały, OSP 2006, nr 2, poz. 16.

⁵⁷ Tak wyrok SN z dnia 20.02.2003 r. I CKN 63/01, niepubl., Lex nr 78863; glosa L. Boska PS 2003, nr 11-12, s. 166.

⁵⁸ Wyrok SN z dnia 10 stycznia 2001 r. I CKN 117/00, niepubl., za: Lex nr 52353 i wyrok powołany w przyp. 7.

winna występować w procesie. Organem reprezentującym obecnie Skarb Państwa w sprawach gospodarki nieruchomościami jest na terenie Warszawy prezydent miasta (art. 4 pkt 9 i pkt 9 b ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r.⁵⁹ oraz art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m.st. Warszawy)⁶⁰. Czy jednak ustawowe zlecenie zadania polegającego na gospodarce nieruchomościami determinuje oznaczenie *stationis fisci* w sprawie o naprawienie szkody wyrządzonej w zakresie gospodarki nieruchomościami przed wprowadzeniem samorządu terytorialnego w 1990 r.? Wydaje się, że na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi pozytywnej. Dla poszkodowanych jest to kwestia drugorzędna, bowiem nieprawidłowe oznaczenie *stationis fisci* podlega kontroli sądu dokonywanej *ex officio* (tak wyrok SN z dnia 11 stycznia 1974 r.⁶¹, druga teza wyroku SN z dnia 22 lutego 2001 r.⁶², wyrok SN z dnia 29 listopada 2001 r.⁶³ i postanowienie SN z dnia 8 stycznia 2003 r.)⁶⁴. W wyroku z dnia 29 listopada 2001 r.⁶⁵ SN wypowiedział pogląd, zgodnie z którym w razie ustalenia, że *statio fisci* została wskazana nieprawidłowo, sąd powinien wezwać do udziału w procesie organ właściwej jednostki organizacyjnej. Jednakże może powstać wątpliwość, czy przypadkiem sprawa ustalenia odszkodowania za wadliwą decyzję z zakresu gospodarki nieruchomościami nie znajduje się poza zakresem pojęcia gospodarki nieruchomościami. Gdyby tak było, wówczas właściwą *statio fisci* stanowiłby wojewoda mazowiecki na podstawie art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej⁶⁶. Przepis ten przewiduje, że w postępowaniach sądowych, w których stroną jest Skarb Państwa, wynikających z działalności państwowych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, zlikwidowanych przed dniem 1 stycznia 1999 r., Skarb Państwa reprezentuje woje-

⁵⁹ Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.

⁶⁰ Dz.U. Nr 41, poz. 361 ze zm.

⁶¹ II CR 685/73, OSNIC 1975, nr 1, poz. 10.

⁶² III CKN 295/00, niepubl.

⁶³ V CKN 1853/00, niepubl.

⁶⁴ II CK 90/02, niepubl.

⁶⁵ V CKN 1853/00, niepubl.

⁶⁶ Dz.U. Nr 12, poz. 136.

woda właściwy ze względu na siedzibę jednostki. Wydaje się jednak, że ten wariant interpretacyjny należy odrzucić, bowiem wprowadzałby on nieuzasadnione rozszczępienie zobowiązań na dwie kategorie:

1) wynikające z działań legalnych w zakresie gospodarki nieruchomościami, co do których właściwą *statio fisci* byłby prezydent Warszawy oraz

2) wynikające z działań sprzecznych z prawem (w tym samym zakresie przedmiotowym), obciążających Skarb Państwa reprezentowany przez wojewodę.

Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że ustawa z dnia 21 stycznia 2000 r. nie stanowiła *expressis verbis* zmian w art. 36 ustawy z dnia 10 maja 1990 r.

17. Jeżeli decyzja o odmowie własności czasowej byłaby wydana w II instancji przez Ministra Gospodarki Komunalnej w rozpoznaniu odwołania (dalej: MGK), odpowiedzialność Skarbu Państwa również nie powinna nasuwać wątpliwości. W tym przypadku sukcesora MGK w osobie Ministra Transportu i Budownictwa należałoby uznać w procesie cywilnym za właściwą *statio fisci*⁶⁷. Byłoby to proste następstwo przyjęcia, że między utrzymaniem w mocy odmowy ustanowienia własności czasowej przez MGK i szkodą właściciela budynku zachodzi adekwatne powiązanie kauzalne. Powyższy wywód dotyczący odpowiedzialności w związku z decyzją o zbyciu lokalu jest aktualny i w tym wariancie.

18. Wracając do analizowanego stanu faktycznego, należy przypomnieć, że nie doszło do wycofania z obrotu prawnego decyzji MGPIB z 1994 r., a powódki skierowały swe żądanie przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Prezesa UMiRM, opierając je wyłącznie na bezprawnej odmowie przyznania użytkowania wieczystego w rozpoznaniu wniosku złożonego na podstawie dekretu. Przepis art. 160 § 3 k.p.a. stwierdza, że „odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzję z naruszeniem przepisu art. 156 § 1”. Nie wiadomo zatem dlaczego jako właściwą *statio fisci* wskazano Prezesa UMiRM, zamiast następcy prawnego Prezydium RN w osobie Skarbu Państwa – Prezydenta m.st. Warszawy.

⁶⁷ Tak też T. Kiełkowski, *Organ właściwy i organ zobowiązany w sprawie o odszkodowanie na podstawie art. 160 § 1 k.p.a.*, PS 2004, nr 2, s. 53, w szczególności przypis 24.

Przyjęte oznaczenie byłoby zasadne tylko wówczas, gdyby w wyniku odwołania o odmowie własności czasowej rozstrzygnął w sposób ostateczny MGK (por. pkt 17). Jeżeli jednak decyzja o odmowie ustanowienia użytkownika wieczystego nie została zaskarżona w toku instancji, nie było powodów do tego, by jako *statio fisci* wskazywać Prezesa UMiRM.

19. Stwierdzenie przez MGPiB, że decyzja odmawiająca ustanowienia użytkownika wieczystego wywołała nieodwracalne skutki prawne, polegające na wyzbyciu się przez Skarb Państwa własności lokali – chociaż wadliwe – korzysta z domniemania legalności do czasu jego obalenia w stosownym postępowaniu. Powstaje pytanie, czy równocześnie rzuca ono na ocenę normalności powiązania kauzalnego między odmową ustanowienia użytkownika wieczystego a utratą lokali, czynszów najmu i roszczenia o ustanowienie użytkownika wieczystego po stronie dotychczasowych właścicieli gruntu, w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu. Na tak postawione pytanie SN w wyroku z dnia 10 stycznia 2001 r. udzielił odpowiedzi pozytywnej⁶⁸. Z wywodów uzasadnienia dowiadujemy się, że stwierdzenie wydania z naruszeniem prawa decyzji o odmowie własności czasowej, ze względu na nieodwracalność skutków prawnych w postaci wyzbycia się przez Skarb Państwa lokali przesądza w sposób prejudycjalny i wiążący dla sądu cywilnego zagadnienie normalności powiązania kauzalnego między odmową własności czasowej i utratą własności lokali. Jednakże stanowisko to zostało zakwestionowane w uchwale SN z dnia 21 marca 2003 r.⁶⁹ W jej tezie wyrażono pogląd, zgodnie z którym zakres normalnych następstw niezaspokojenia roszczenia o ustanowienie prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego), przysługującego dotychczasowemu właścicielowi gruntu, musi być każdorazowo oceniany z punktu widzenia całokształtu okoliczności danej sprawy. Stanowiska tego nie sposób kwestionować. Rozbieżność w praktycznych konsekwencjach obu judykatów sprowadza się do konieczności indywidualnej analizy normalności powiązania między odmową własności czasowej i naruszeniem sfery interesów poszkodowanego. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na możliwość zaistnienia sytuacji, w której odmowę własności czasowej

⁶⁸ I CKN 117/00, niepubl.

⁶⁹ III CZP 6/03, za: Prokuratura i Prawo 2003, nr 10, s. 33.

i utratę własności lokali czy budynku łączy normalne powiązanie przyczynowe w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. Może się przy tym zdarzyć, że w postępowaniu administracyjnym dojdzie wówczas do stwierdzenia wydania decyzji o odmowie przyznania własności czasowej z naruszeniem prawa. Jednakże taka ocena organu administracji nie przesądza każdorazowo o normalności powiązania tego zdarzenia z powstaniem szkody. Związek przyczynowy musi być oceniany w sposób autonomiczny w postępowaniu sądowym, niezależnie od formy procesowej rozstrzygnięcia wydanego w postępowaniu nadzorczym (stwierdzenie nieważności w sprawie stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa). Stanowisko to uważam za słuszne, wymaga ono jednak głębszego rozważenia. Jeżeli powód twierdzi, że doznane przezeń naruszenie stanowi normalny skutek odmowy własności czasowej, winien udowodnić tę okoliczność. Zarówno stwierdzenie nieważności takiej odmowy, jak i stwierdzenie wydania decyzji odmawiającej z naruszeniem prawa dają mu potencjalnie możliwość dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a. Rozstrzygnięcie w postępowaniu nadzorczym nie przesądza o normalności powiązania kauzalnego między zakwestionowaną decyzją i szkodą. Realia obrotu nieruchomościami w minionym ustroju stanowią mocną podstawę domniemania faktycznego, przemawiającego za przyjęciem, że przesłanka normalnego związku przyczynowego została wykazana. Jak zauważa SN, nie można jednak wyłączyć sytuacji, w których test *conditio sine qua non* wypadnie dla powoda niekorzystnie, mimo że przedłoży on sądowi decyzję wydaną w postępowaniu nadzorczym. Będzie tak w wyjątkowych przypadkach, gdy jeszcze przed odmową ustanowienia własności czasowej doszło do skutecznego rozporządzenia przedmiotem uszczerbku (lokałem, budynkiem). Wówczas między decyzją odmawiającą a naruszeniem rzeczywiście zabraknie normalnego powiązania przyczynowego, co spowoduje konieczność oddalenia powództwa. Pozytywny wynik testu *conditio sine qua non* w konkretnym stanie faktycznym niewątpliwie wyłącza uznanie decyzji odmawiającej za prawnie relewantną przyczynę szkody.