

Sygn. akt **IC 298/13**

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 06 maja 2016 roku

**Sąd Okręgowy w Warszawie I Wydział Cywilny**

w składzie następującym:

**Przewodniczący: SSO Alicja Fronczyk**

Protokolant: sekr. sąd. Monika Śpionek

po rozpoznaniu w dniu 22 kwietnia 2016 roku w Warszawie na rozprawie

sprawy z powództwa (...) sp. z o. o. z siedzibą we W.

przeciwko **Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę (...), Generalnego Inspektora Nadzoru Budowlanego i Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad**

o zapłatę

I. Zasądza od pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Generalnego Inspektora Nadzoru Budowlanego na rzecz (...) sp. z o. o. z siedzibą we W. kwotę 1 891 354 zł. (milion osiemset dziewięćdziesiąt jeden tysięcy trzysta pięćdziesiąt cztery złote) z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 06 maja 2016 roku do dnia zapłaty oraz kwotę 4 364,85 zł. (cztery tysiące trzysta sześćdziesiąt cztery złote osiemdziesiąt pięć groszy) tytułem zwrotu kosztów procesu;

II. W pozostałym zakresie oddala powództwo;

III. Zasądza od powoda (...) sp. z o. o. z siedzibą we W. na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 6 912 zł. (sześć tysięcy dziewięćset dwanaście złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego;

IV. Nakazuje pobrać na rzecz Skarbu Państwa (Kasy Sądu Okręgowego w Warszawie) od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Generalnego Inspektora Nadzoru Budowlanego kwotę 492,57 zł. (czteryście dziewięćdziesiąt dwa złote pięćdziesiąt siedem groszy) tytułem uiszczenia brakujących wydatków sądowych w części nieobciążającej przeciwnika;

V. Nakazuje ściągnąć na rzecz Skarbu Państwa (Kasy Sądu Okręgowego w Warszawie) z roszczenia zasądzzonego na rzecz powoda (...) sp. z o. o. z siedzibą we W. kwotę 11 821,57 zł. (jedenaście tysięcy osiemset dwadzieścia jeden złotych pięćdziesiąt siedem groszy) tytułem uiszczenia brakujących wydatków sądowych w części nieobciążającej przeciwnika.

Sygn. akt I C 298/13

## UZASADNIENIE

Powód (...) sp. z o. o. z siedzibą we W. w pozwie z dnia 16 listopada 2011 roku wniósł o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę (...) kwoty 38 303 419 zł., w tym kwoty 426 784 zł. tytułem pokrycia szkody rzeczywistej oraz 37 876 635 zł. tytułem zwrotu utraconych korzyści - z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty i kosztami procesu (k. 2-9; 2318).

W podstawie faktycznej powództwa powód podał, iż w 1993r. nabył nieruchomość w J. w przetargu publicznym ogłoszonym przez wójta gminy Z.. Przetarg odbył się w uzgodnieniu z odpowiednimi organami administracji państwowej m.in. z Ministrem Transportu i Gospodarki Wodnej, Ministrem Rolnictwa, Ministrem Spraw Wewnętrznych. Nieruchomość w J. jest położona bezpośrednio przy autostradzie (...), zgodnie z planem lokalizacji autostrady, na wspomnianej nieruchomości zlokalizowano Miejsce Obsługi Podróżnych. Wójt gminy Z. na podstawie dokumentów wydanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Publicznych - obecnie Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad zagwarantował w umowie sprzedaży sposób przeznaczenia tej nieruchomości. Powód zakup nieruchomości sfinansował początkowo ze środków własnych wspólników a następnie z kredytu, który został udzielony przez Bank (...). T. A.. Celem zabezpieczenia tego kredytu nieruchomość w J. została obciążona hipoteką w wysokości 1.600000 DM starych marek niemieckich. Wraz z wydaniem przez Wojewodę (...) w dniu 15 kwietnia 1998 roku decyzji lokalizacyjnej, którą częściowo zmienił Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast decyzją z dnia 18 stycznia 1999 roku nieruchomość stała się składową autostrady (...). Skarga powoda na te decyzje do NSA została oddalona. Decyzje te stały się podstawą do złożenia przez powoda wniosku o wydanie pozwolenia na budowę. W dniu 20 maja 2002 roku Wojewoda (...) wydał decyzję na rzecz powoda o pozwoleniu na budowę stacji paliw płynnych wraz z uzbrojeniem terenu w ramach realizacji I etapu inwestycji polegającej na budowie miejsca obsługi podróżnych M. (...) przy autostradzie (...) w J.. Powód wskazał, że z natury rzeczy wynika, że M. stanowi część autostrady a autostrada jest terenem o dostępie publicznym. W związku z tym nie było potrzeby wydawania „specjalnego pozwolenia na przejazd z autostrady do M. i z powrotem”, ponieważ taki „przejazd”, ze strony prawnej rzecz jasna, nie ma miejsca. Użytkownik autostrady, który zjeżdża z pasa drogowego autostrady do M., pozostaje na autostradzie. Kiedy opuszcza on M. zmierzając w kierunku pasa drogowego autostrady, znajduje się on również przez cały czas na autostradzie. Takie stanowisko przedstawił również Wojewoda (...) w piśmie z dnia 29 listopada 2002r., nr RR.IX-D-I.Zł.711-55/02 w odpowiedzi na zapytanie powoda.

W dniu 22 czerwca 2005r. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we W. złożyła wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody (...) z dnia 20 maja 2002r. Nr (...) oraz o wstrzymanie jej wykonania. GDDKiA zarzuciła, iż przedmiotowa decyzja wydana została z naruszeniem prawa budowlanego ponieważ projekt budowlany nie został uzgodniony z wnioskodawcą będącym zarządcą autostrady w zakresie wjazdu i wyjazdu na nią.

W dniu 26 października 2005r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego w W. decyzją Nr (...) stwierdził nieważność decyzji Wojewody (...) Nr (...) z dnia 20 maja 2002r. W uzasadnieniu GINB argumentował, iż Wojewoda udzielił pozwolenia na budowę stacji paliw płynnych przy autostradzie (...) wraz z uzbrojeniem terenu z naruszeniem właściwości - ponieważ właściwym organem I instancji administracji architektoniczno-budowlanej jest starosta. Wada ta zdaniem GINB miała charakter wady kwalifikowanej, o której mowa w art. 156 §1 pkt 1 k.p.a. Nadto ze względu na niedostarczenie przez inwestora uzgodnienia projektu budowlanego m.in. z Agencją Budowy i Eksploatacji Autostrad w terminie do 31 maja 2002r. wydanie pozwolenia na budowę stanowi w tym stanie rzeczy rażące naruszenie art. 35 ust 3 Prawa budowlanego co stanowi wadę kwalifikowaną badanej decyzji, o której mowa w art. 156 §1 pkt 2 k.p.a. Zdaniem GINB badaną decyzję wydano również z rażącym naruszeniem przepisu art. 32 ust 4 pkt 1 Prawa budowlanego ponieważ do wniosku o pozwolenie na budowę załączono decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczącą uzbrojenia terenu, a więc jedynie części zamierzenia objętego wnioskiem. Stanowi to samoistną wadę decyzji, o której mowa w art. 156 §1 pkt 2 k.p.a.

W dniu 5 kwietnia 2006r. powód złożył wniosek o wznowienie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody (...) z dnia 20 maja 2002r. Nr I-D-81/02 oraz o uchylenie decyzji GINB z dnia 26 października 2005r. Nr (...) (...) (...) zarzucając, iż spółka nie została powiadomiona o wszczęciu i prowadzeniu postępowania w sprawie, w związku z czym nie brała bez własnej winy udziału w toczącym się postępowaniu. W dniu 24 czerwca 2006r. GINB postanowieniem Nr (...) wznowił na wniosek powoda postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody (...) z dnia 20 maja 2002r. Nr (...) uzasadniając, że spółka bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu.

W dniu 27 lipca 2006r. GINB decyzją Nr (...) stwierdził, że decyzja GINB z dnia 26 października 2005r. Nr (...) została wydana z naruszeniem prawa, jednocześnie nie uchylił tej decyzji z tego powodu cyt. „bowiem w wyniku wznowionego postępowania może zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej”. Ponadto powtórzył wszystkie argumenty podane w uzasadnieniu swojej poprzedniej decyzji z 26 października 2005r. Nr (...). Od tej decyzji GINB powód się odwołał wnosząc o ponowne rozpatrzenie sprawy. W swoim wniosku sprecyzował zarzut polegający na tym, iż GINB uznaje za dowody w sprawie przepisy prawne różnych ustaw i rozporządzeń natomiast zupełnie ignoruje decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji, na podstawie których wydana została decyzja Wojewody (...). Powód podniósł, iż aby ustalić, który organ wydaje pozwolenie na budowę, należy odpowiedzieć na fundamentalne pytanie, czy działki nr (...) w J. wchodzą w skład pasa autostradowego, czy też nie? Odpowiedź na to pytanie znajduje się w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji wydanej przez Wojewodę (...) w dniu 15 kwietnia 1998r. Nr (...) - (...) oraz decyzji zmieniającej Prezesa Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z 18 stycznia (...) Nr (...), która częściowo uchyliła decyzję Wojewody (...). Szczegółowa analiza przedmiotowych decyzji i załączników graficznych w postaci map pozwoliła odpowiedzieć na to pytanie. W aktach GINB brak było wyżej wskazanych decyzji i nie wiadomo dlaczego Wojewoda (...) nie przesłał do GINB tych decyzji.

W dniu 25 września 2006r. GINB decyzją nr (...) utrzymał w mocy swoją poprzednią decyzję z dnia 27 lipca 2006r. Nr (...) GINB powtórzył zarzuty i argumenty z dwóch poprzednich decyzji, a także wprowadził do uzasadnienia nowe elementy.

Ponadto powód podniósł, że w przedmiocie wydania ostatecznej decyzji Wojewody (...) z dnia 20 maja 2002r. Nr (...) w sprawie wydania pozwolenia na budowę stacji paliw płynnych wraz z uzbrojeniem terenu w ramach realizacji I-szego etapu inwestycji polegającej na budowie miejsca obsługi podróżnych M. (...) przy autostradzie (...) w J., gmina Z. (działki nr (...)) były prowadzone następujące postępowania zmierzające do wyeliminowania tej decyzji z obrotu prawnego;

I. Postępowanie w sprawie wygaśnięcia decyzji Wojewody (...) z dnia 20 maja 2002r. zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę M. w J.. GINB w W. uchylił decyzję Wojewody z przyczyn merytorycznych i formalnych. W wyniku przeprowadzonego postępowania, a przede wszystkim wizji lokalnej ustalono, iż wszczęto roboty budowlane stosownie do art. 41 prawa budowlanego. W tym stanie rzeczy postępowanie zostało umorzone jako bezprzedmiotowe, art. 105 k.p.a.

II. Postępowanie o wznowienie postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją Wojewody (...) z dnia 20 maja 2002r. zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę M. w J..

Z wnioskiem o wznowienie wystąpiła (...) Oddział we W. twierdząc, że na skutek braku powiadomienia nie brała udziału w postępowaniu. Wojewoda najpierw postanowieniem wznowił postępowanie a potem decyzją je umorzył z powodu braku przedmiotu postępowania.

III. Postępowanie w sprawie stwierdzenia z urzędu nieważności decyzji Wojewody (...) z dnia 20 maja 2002r. zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę M. w J..

Wojewoda został pouczone przez GINB, że jest organem orzekającym w sprawie i poprzez złożenie tego wniosku staje się stroną postępowania oraz że postępowanie nie będzie wszczęte.

IV. Postępowanie z wniosku (...) Oddział we W. w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody (...) z dnia 20 maja 2002r. zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę M. w J. zostało przedstawione wyżej i zakończyło się wydaniem przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w dniu 25 września 2006r. ostatecznej decyzji nr (...).

Na tę decyzję powód złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 7 marca 2007r. oddalił skargę. W wyniku skargi kasacyjnej (...) Sp. z o.o. we W. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 5 grudnia 2008r uchylił zaskarżony wyrok i przekazał Wojewódzkiemu

Sądowi Administracyjnemu w Warszawie sprawę do ponownego rozpoznania. Po ponownym rozpoznaniu sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 23 kwietnia 2009 r. uchylił zaskarżoną decyzję GINB oraz poprzedzającą ją decyzję GINB.

W uzasadnieniu WSA wskazał iż „przeprowadzone postępowanie zakończone zaskarżoną oraz poprzedzającą ją decyzją, zapadło z obrazą dyspozycji przepisów art. 7 i 77 k.p.a., wobec braku dokładnego wyjaśnienia sprawy i wobec braku wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego”. Po wyroku WSA w Warszawie GINB w dniu 24.06.2010r. wydał decyzję znak (...), w której stwierdził, iż decyzja GINB z 26.10.2005r., nr (...) została wydana z naruszeniem prawa oraz że działki o nr ewidencyjnych (...) na których została zaprojektowana sporna inwestycja określonych decyzją Wojewody (...) z dnia 20 maja 2002r. nr (...) w sprawie wydania pozwolenia na budowę stacji paliw płynnych wraz z uzbrojeniem terenu w ramach realizacji I-szego etapu inwestycji polegającej na budowie miejsca obsługi podróżnych M. (...) przy autostradzie (...) w J., gmina Z. (działki nr (...)) oraz decyzją zmieniającą Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i (...) Miast z dnia 18 stycznia 1999r., znak: (...) znajdującą się w liniach rozgraniczających autostrady.

W tym zakresie decyzja ta jest prawomocna ponieważ żadna ze stron jej nie zaskarżyła.

Powód wskazał, że przedstawione wyżej postępowania spowodowały niepewność prawną i praktycznie uniemożliwiły realizację rozpoczętej już inwestycji. Wobec stwierdzenia we właściwym postępowaniu, że decyzje GINB w W. z dnia 26 października 2005 roku oraz z dnia 24 czerwca 2010 roku zostały wydane z naruszeniem prawa, to w obrocie pozostaje ważna decyzja o pozwoleniu na budowę M. (...) J.. Jednakże wobec niemożności zrealizowania przez powoda inwestycji wynikającej z tego pozwolenia wskutek bezprawnych zachowań Skarbu Państwa powód poniósł szkodę w postaci rzeczywistej obejmującej nakłady finansowe poczynione na przygotowanie inwestycji M. J. oraz utraconych korzyści rozumianych jako dochody płynące z 15 – letniego najmu i eksploatacji nieruchomości (k. 2-9). Jako podstawę prawną dochodzonego roszczenia powód wskazał art. 417 § 2<sup>1</sup> k.c.

W odpowiedzi na pozew z dnia 27 stycznia 2012 roku pozwany Skarb Państwa – Wojewoda (...) wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie od powoda na rzecz Skarbu Państwa kosztów procesu, w tym na rzecz Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych (k. 2337-2346).

W uzasadnieniu tego kwalifikowanego pisma procesowego pozwany wskazał, że ze względu na datę wydania decyzji Wojewody (...) (20 maja 2002 roku) ewentualną podstawę prawną powództwa stanowić może uchylony art. 160 k.p.a. Z uwagi na to, iż ostateczna decyzja GINB z 26 października 2005 roku stwierdzająca nieważność decyzji Wojewody (...) z dnia 20 maja 2002 roku rozpoczęła trzyletni bieg terminu przedawnienia określony w art. 160 § 6 k.p.a. – powództwo podlega oddaleniu (k. 2338-2339). Pozwany podniósł ponadto zarzut nieudowodnienia szkody, jej wysokości oraz związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem szkodzącym a szkodą, a także zasadności roszczenia ubocznego (k. 2340-2344).

Na rozprawie w dniu 20 grudnia 2013 roku powód popierając powództwo wskazał, że źródłem szkody nie jest konkretna decyzja, ani jedno konkretne zdarzenie. Szkodę wyrządziły powodowi trzy organy Skarbu Państwa: Wojewoda (...), Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego oraz Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. Wojewoda (...) wydając prawidłową decyzję o pozwoleniu na budowę i zatwierdzeniu projektu budowlanego przed upływem 2 letniego obowiązywania tej decyzji, wszczął postępowanie o wygaszenie tej decyzji twierdząc, że nie podjęto żadnych prac budowlanych zgodnie z prawem budowlanym. Wojewoda wydał decyzję o wygaszeniu pozwolenia na budowę, twierdząc, że żadne prace nie zostały wykonane. Ta decyzja została uchylona przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z tego powodu, że inwestor rozpoczął prace budowlane. Prace budowlane były przez powoda jeszcze kontynuowane, ale tylko przez kilka miesięcy. Wojewoda próbował w tej sytuacji wsząć kolejne postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę i zwrócił się do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad o wystąpienie z wnioskiem o wszczęcie postępowania o stwierdzenie nieważności pozwolenia na budowę. Z tych zachowań Wojewody (...) powodowa spółka wywodzi szkodę w postaci niemożności kontynuowania budowy i uzyskania kredytu. Inwestor nie mógł uzyskać od banków kredytów na inwestycję. W aktach postępowania GINB o

stwierdzenie nieważności pozwolenia na budowę nie ma decyzji lokalizacyjnej Wojewody (...) i decyzji Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego stwierdził nieważność pozwolenia na budowę nie widząc tych decyzji. Wojewoda był zobowiązany do przedstawienia wszystkich dokumentów, czyli decyzji lokalizacyjnej z załącznikami graficznymi, ale to zataił i to doprowadziło do wydania decyzji przez GINB stwierdzającej nieważność pozwolenia na budowę. Przez półtora roku trwała wymiana korespondencji między Wojewodą a GINB. Wojewoda nie mógł znaleźć tych dokumentów i postępowanie się przedłużało, z czego również powód wywodzi szkodę. GINB i Wojewoda przyczynili się do przedłużenia postępowania, co skutkowało wydaniem ostatecznej, niezaskarżonej przez powoda decyzji, z której wynika, że po upływie pięcioletniego terminu od wydania decyzji nie można wydać innej decyzji, niż ta która została wydana, czyli stwierdzającej nieważność pozwolenia na budowę. Działania Wojewody spowodowały, że inwestor - powód nie mógł kontynuować inwestycji. Gdyby w takich okolicznościach zarząd kontynuował realizację inwestycji mógłby zostać oskarżony o działanie na szkodę spółki. Zarząd w tej sytuacji zapobiegał szkody dla spółki. Szkada powoda wynikająca z zachowań Wojewody (...) obejmuje kwotę 426 784 zł jako szkoda rzeczywista oraz utracone korzyści w kwocie 37 876 635 zł. Powód miał zapewnienie banku, że uzyska kredyt, jeżeli sytuacja prawna będzie klarowna. Powód miał podpisaną umowę z wykonawcą na kontynuowanie robót oraz umowę na dzierżawienie terenu na 15 lat po wybudowaniu obiektu. Powód miał zarezerwowane środki jako złożony depozyt na konto tej dzierżawy. Kredyt nie został uzyskany, bo bank zażądał potwierdzenia sytuacji prawnej.

Powód podał, że wiąże swoją szkodę również z działalnością GINB. Nieprawidłowość wszystkich decyzji GINB zarówno pod względem merytorycznym i formalnym potwierdził wyrok WSA, który się sprowadza do tego, że żadna z decyzji GINB nie powinna być wydana. Powód w każdym piśmie zwracał uwagę, że nie można było wydać decyzji, bo główny inspektor nie miał dokumentów do ich wydania. Wszystkie decyzje GINB były decyzjami szkodzącymi, a najbardziej ta pierwsza z 2005 roku. Szkada powoda wynikająca z zachowań GINB obejmuje kwotę 426 784zł jako szkoda rzeczywista oraz utracone korzyści w kwocie 37 876 635zł. Ostatnia decyzja GINB po wydaniu wyroku jest niezgodna z prawem, ponieważ GINB nie stosuje się do WSA, a które to wskazówki dla GINB są wiążące.

Powód wskazał wreszcie, że wiąże swoją szkodę również z działalnością GDDKiA, bo doprowadziła ona do wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności pozwolenia na budowę, które ostało się w obrocie prawnym, lecz jest niezgodne ze względów formalnych i merytorycznych. Szkada powoda wynikająca z zachowań GDDKiA obejmuje kwotę 426 784zł jako szkoda rzeczywista oraz utracone korzyści w kwocie 37 876 635 zł. Powód podał, że przewlekłość postępowania spowodowała, że inwestor nie mógł kontynuować inwestycji, ale osobnej kwoty szkody nie jest w stanie podać, ponieważ mieści się ona w kwocie utraconych korzyści (k. 2515-2517).

Na tej rozprawie pozwany wniósł o oddalenie powództwa. Podniósł, że podjęcie przez Wojewodę (...) decyzji o wszczęciu postępowania o wygaszeniu pozwolenia na biurowe i prowadzenie tego postępowania nie może być postrzegane jako bezprawne, bo leżało w kompetencjach organu, a decyzja wydana w stosunku przeprowadzenia tego postępowania została uchylona przez organ nadzoru w dniu 31 marca 2005 roku. Pozwany zakwestionował bezprawność zachowania Wojewody polegającego na zwróceniu się z wnioskiem, czy zwrócenie uwagi do (...) o zainicjowanie postępowania o stwierdzenie nieważności postępowania w sprawie wydania pozwolenia, jeżeli widział organ takie przesłanki. Co do świadomego nieprzekazania czyli zatajenia dokumentów istotnych dla rozstrzygnięcia przez Wojewodę, pozwany zaprzeczył tej okoliczności. Co do przewlekłości na linii Wojewoda – (...), wniósł o zobowiązanie powoda do wskazania konkretnych okresów tej przewlekłości, w celu ustalenia związku przyczynowego. Podnosi, że ostatni wyrok WSA wskazał tylko, że ostatecznie dwie decyzje GINB były błędne, a wyrażony w nich wniosek co do wydania przez Wojewodę decyzji z rażącym naruszeniem prawa jest przedwczesny. Z tego wynika, że postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji z 2002 roku należy przeprowadzić ponownie z niewiadomym skutkiem. W 2009 roku powód zbył nieruchomości z naniesieniami i w tym zakresie te decyzje, których dotyczył wyrok nie wpływały na prawa i obowiązki strony powodowej. Decyzje nadzorcze nie mogą być źródłem szkód, bo ich celem nie jest rozstrzygnięcie, czy powód mógł budować, czy nie (k. 2517).

Wobec zakreślonej przez powoda podstawy faktycznej powództwa na rozprawie w dniu 20 grudnia 2013 roku Sąd postanowił na podstawie art. 67 § 2 k.p.c. ustalić, że w tym procesie Skarb Państwa reprezentuje Wojewoda (...), Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego oraz Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (k. 2517).

### **Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:**

Powód - (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we W. - został założony w celu realizacji inwestycji polegającej na budowie miejsca obsługi podróżnych na autostradzie (...). Spółka dysponowała kapitałem zakładowym wynoszącym 500 000 zł. W celu realizacji swych zamierzeń spółka nabywała nieruchomości położone w sąsiedztwie autostrad po przeprowadzeniu analiz, sprawdzeniu warunków prawnych i ekonomicznych (**dowód:** przesłuchanie R. H. prezesa zarządu powoda w charakterze strony k. 3081-3087).

W wyniku wygranej w przetargu nieograniczonym zorganizowanym przez Gminę Z. - w dniu 15 stycznia 1993 roku powód z własnych środków nabył od gminy Z. niezabudowaną nieruchomość gruntową, położoną w miejscowości J., obejmującą ówczesne działki o nr: (...) o łącznej powierzchni 10,84 ha, dla której Sąd Rejonowy w Złotorii, V Wydział Ksiąg Wieczystych, prowadził księgę wieczystą o nr (...) (obecnie (...)). Dla nabytej przez powoda nieruchomości urządzono w Sądzie Rejonowym w Złotorii, V Wydziale Ksiąg Wieczystych, księgę wieczystą nr (...) (...) (**dowód:** umowa sprzedaży w formie aktu notarialnego Rep. (...) nr (...) k. 15 – 16; przesłuchanie R. H. prezesa zarządu powoda w charakterze strony k. 3081-3087). Zgodnie z treścią § 10 aktu notarialnego – umowy sprzedaży z dnia 15 stycznia 1993 roku działki nr: (...) o łącznej powierzchni 10,89 ha w planie zagospodarowania przestrzennego gminy Z. przeznaczone były na cele nierolnicze, tj. pod budowę Miejsca Obsługi Podróżnych związanego z obsługą autostrady (...) i zgodnie z opracowaniem „ Studium (...) na Autostradzie w granicach województwa (...) ) (**dowód:** umowa sprzedaży w formie aktu notarialnego Rep. (...) nr (...) k. 15v) .

Decyzją Wojewody (...) nr (...) - (...) z dnia 15 kwietnia 1998 roku ustalono lokalizację odcinka autostrady płatnej (...) na obszarze województwa (...) (**dowód:** decyzja Wojewody (...) z dnia 15 kwietnia 1998 roku k. 220 – 226).

Decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 18 stycznia 1999 r. o znaku (...), którą zmieniono wcześniejszą decyzję Wojewody (...) z dnia 15 kwietnia 1998 r. o ustaleniu lokalizacji inwestycji wyznaczono i zaprojektowano granicę pasa drogowego w ten sposób, że z obszaru przeznaczonego na budowę Miejsca Obsługi Podróżnych na trasie autostrady (...) wyłączono działki o numerach (...). Wskutek decyzji nieruchomości powodowej spółki zostały podzielone w ten sposób, że jej część znalazła się pomiędzy liniami rozgraniczającymi autostradę (...) tj. działka (...) (stanowiąca część dawnej działki nr (...)) a także działki nr (...) druga część pozostawała poza tymi liniami, tj. działki nr (...) (**dowód:** decyzja Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast k. 106 – 110v, mapa ewidencyjna z zakreślonymi liniami rozgraniczającymi k. 239 – 240).

Ostateczną decyzją z dnia 20 maja 2002 roku nr(...)Wojewoda (...) zatwierdził projekt budowlany i wydał pozwolenie na budowę dla powoda w zakresie zadania pod nazwą „Budowa stacji paliw płynnych wraz z uzbrojeniem terenu w ramach realizacji I etapu inwestycji polegającej na budowie miejsca obsługi podróżnych M. (...) przy autostradzie (...) w J., gmina Z. na działkach nr (...) zgodnie z projektem budowlanym uznając, że realizacja inwestycji jest zgodna z decyzją Wójta Z. z dnia 13 czerwca 2001 roku o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (**dowód:** decyzja k. 17-18). Wojewoda wyjaśnił, że pozwolenie na budowę z dnia 20 maja 2002 roku dotyczy zarówno obiektów M. wraz z uzbrojeniem terenu, jak i powiązania komunikacyjnego z autostradą, a zostało wydane na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji płatnej (...), dla odcinka przebiegającego na terenie województwa (...) z dnia 15 kwietnia 1998 roku w oparciu o uzgodnienie z Agencją Budowy i Eksploatacji Autostrady z dnia 05 grudnia 2001 roku oraz opinią (...) Biura (...) z dnia 06 marca 2002 roku (**dowód:** pismo z dnia 29 listopada 2002 roku k. 19).

Na podstawie decyzji z dnia 20 maja 2002 roku powód rozpoczął na gruncie realizację inwestycji w oparciu o posiadany projekt budowlany (**dowód:** decyzja k. 26-26v; zeznania świadka M. K. (1) k. 2845-2846; zeznania świadka M. K. (2) k. 2897-2898; przesłuchanie R. H. prezesa zarządu powoda w charakterze strony k. 3081-3087).

Spółka poszukiwała inwestora, który na mocy umowy po wybudowaniu przez powoda obiektów na terenie M. (...) J. wdzierzałby nieruchomości za określonym czynszem; w spółkę inwestowali jej wspólnicy pożyczając środki na inwestycje za ich zwrotem w przypadku osiągnięcia sukcesu, czyli po rozpoczęciu działalności M. (**dowód:** przesłuchanie R. H. prezesa zarządu powoda w charakterze strony k. 3081-3087).

W dniu 04 maja 2005 roku zawarł ze (...) sp. z o. o. z siedzibą w W. umowę dzierżawy, na mocy której oddał dzierżawcy w dzierżawę część nieruchomości oznaczonych nr działek (...) o łącznej powierzchni tj., 24 700m<sup>2</sup> wraz z budynkiem stacji paliw, w tym stacji paliw tankowania gazem ( (...)), obiektami towarzyszącymi, infrastrukturą techniczną oraz układem drogowym wraz z wjazdami i zjazdami, a także przyłączem wodnym, energetycznym, linią kanalizacji deszczowej, innymi mediami, przyłączami, które zostaną wzniesione przez powoda, przy czym część działki nr (...) zostaje oddana pod warunkiem uzyskania przez powoda tytułu prawnego. Umowa została zawarta na okres 15 lat licząc od dnia wydania przedmiotu dzierżawy. Strony ustaliły czynsz dzierżawny obejmujący opłatę jednorazową, czynsz ryczałtowy i czynsz obrotowy. Opłata jednorazowa wyniosła 986 705, 50 zł. przekazana została do depozytu notarialnego, a roczny czynsz ryczałtowy wynosić miał równowartość kwoty 285 000 Euro netto, zaś roczny czynsz obrotowy został ustalony według określonego wzoru (**dowód:** umowa k. 30-35v, akt notarialny złożenia pieniędzy do depozytu k. 2722-2724).

W dniu 20 maja 2005 roku powód zawarł z (...) sp. z o. o. z siedzibą we W. umowę o roboty budowlane obejmujące wybudowanie obiektu w stanie gotowym do eksploatacji przez dzierżawcę za cenę 4 716,400 zł. Wcześniejsza umowa z 2004 roku o to samo została rozwiązana za zapłatą kary umownej przez powoda z powodu niemożności wejścia na plac budowy, który został zajęty przez spółkę (...) działająca na zlecenie GDDKiA (**dowód:** umowa k. 36-43, aneks k. 50-51; zeznania świadka M. K. (1) k. 2843-2846, pismo GDDKiA do powoda z dnia 10 sierpnia 2004 roku k. 2 707).

Wojewoda (...) decyzją z dnia 05 sierpnia 2004 roku stwierdził wygaśnięcie swej decyzji z dnia 20 maja 2002 roku o zatwierdzeniu projektu budowlanego i wydaniu pozwolenia powodowi na budowę MOP III J. z uwagi na uznanie, że budowa nie została rozpoczęta w przed upływem 2 lat od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Decyzję tę uchylił Generalny Inspektor Nadzoru Budowlanego w W. decyzją z dnia 20 października 2004 roku przekazując sprawę do ponownego rozpoznania. Decyzją z dnia 31 marca 2005 roku Wojewoda (...) umorzył postępowanie uznając, że na placu budowy postawiono barak narzędziowy, umieszczono tablicę informacyjną, wytyczono obrys stacji paliw, zebrano humus pod projektowany obiekt budowlany. Ostatnich prac dokonano w dniu 22 kwietnia 2004 roku (**dowód:** decyzja k. 26-26v, decyzja k. 27-28v; dziennik budowy k. 2698-2706).

Spółka prowadziła w tamtym czasie intensywne rozmowy z bankami w celu uruchomienia kredytu na realizację inwestycji. Bank (...) Oddział we W. pozytywnie ocenił wnioski o udzielenie dwóch kredytów z dnia 21 lipca 2005 roku: inwestycyjnego w kwocie 4 410 865 zł. i obrotowego w rachunku kredytowym w kwocie 1 024 023 zł. i zgodził się udzielić spółce kredytu; przed podjęciem decyzji zażądał od powoda przedstawienia zaktualizowanej umowy dzierżawy w zakresie terminu realizacji inwestycji, przedstawienia dokumentu księgowego potwierdzającego dopłatę do kapitału zapasowego w kwocie 2 550 000 zł., przedłożenia prawomocnego pozwolenia na budowę, przedstawienie bilansu (...) i rachunku wyników za 2004 rok. Po tym, jak wszczęto postępowanie w sprawie wygaśnięcia pozwolenia na budowę oraz następnie stwierdzenia jego nieważności powód nie mógł uzyskać aktualnego odpisu ostatecznej decyzji z dnia 20 maja 2002 roku w celu przedstawienia jej w banku i definitywnie nie uzyskał kredytów (**dowód:** wnioski o przyznanie kredytów k. 2 680- (...) i k. 2685-2698; pismo Banku (...) k. 2 690; pismo powoda k. 2691-2692; pismo z dnia 21 lipca 2006 roku Wojewody (...) k. 2 693-2693v; postanowienie GINB k. 2 694, zażalenie powoda k. 2694-2694v; postanowienie k. 2695; zeznania świadka M. K. (1) k. 2844-2845; zeznania świadka M. K. (3) k. 2 747- (...); przesłuchanie R. H. prezesa zarządu powoda w charakterze strony k. 3081-3087).

W międzyczasie na wniosek (...) oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 22 czerwca 2005 roku Generalny Inspektor Nadzoru Budowlanego w W. wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody (...) z dnia 20 maja 2002 roku w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę M. (...) J. na rzecz powoda wskazując, że inwestor nie uzyskał zezwolenia zarządcy autostrady na

budowę wjazdu i zjazdu na autostradę ( **dowód:** pismo k. 20-20v). Po rozpatrzeniu tego wniosku – decyzją z dnia 26 października 2005 roku Generalny Inspektor Nadzoru Budowlanego w W. stwierdził nieważność decyzji Wojewody (...) nr (...)z dnia 20 maja 2002 roku w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę M. (...) J. ze względu na wydanie decyzji przez niewłaściwy organ. Organem właściwym do wydania decyzji co do miejsca obsługi podróżnych – zdaniem (...) był starosta. Niezależnie od tej wady decyzji GINB uznał, że pomimo zobowiązania powoda do złożenia uzgodnienia projektu budowlanego w zakresie wjazdu i zjazdu na autostradę z Agencją Budowy i Eksploatacji Autostrad w terminie do 31 maja 2002 roku powód nie złożył tego uzgodnienia, co stanowi rażące naruszenie prawa. Dodatkowo organ wskazał, że powód nie przedstawił decyzji (...) dotyczącej uzbrojenia całego terenu, a jedynie części zamierzenia objętego wnioskiem ( **dowód:** decyzja k. 21-21v). W postępowaniu tym powód nie brał udziału (niesporne). W wyniku złożenia przez powoda wniosku o wznowienie tego postępowania decyzją z dnia 27 lipca 2006 roku Generalny Inspektor Nadzoru Budowlanego w W. wznowił postępowanie i stwierdził wydanie z naruszeniem prawa decyzji Generalnego Inspektora Nadzoru Budowlanego w W. z dnia 26 października 2005 roku, jednak nie uchylił tej decyzji, ponieważ uznał, że w wyniku wznowionego postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej. W uzasadnieniu swej decyzji podzielił argumenty powołane przez organ w decyzji z dnia 26 października 2005 roku na uzasadnienie stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody (...) z dnia 20 maja 2002 roku ( **dowód:** wniosek k. 22-23; decyzja k. 24-24v). Wskutek złożenia przez powoda wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy Generalny Inspektor Nadzoru Budowlanego w W. decyzją z dnia 25 września 2006 roku utrzymał w mocy decyzję z dnia 27 lipca 2006 roku ( **dowód:** decyzja k. 25-25v). Skarga powoda na tę decyzję złożona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie została oddalona wyrokiem z dnia 07 marca 2007 roku ( **dowód:** wyrok k. 2 435). W wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej powoda Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 05 grudnia 2008 roku uchylił wyrok WSA z dnia 07 marca 2007 roku wskazując w uzasadnieniu, że istotą sporu jest ustalenie, czy miejsce obsługi podróżnych (MOP III) w J. znajduje się w pasie drogowym autostrady (...), czyli pomiędzy liniami rozgraniczającymi autostrady określonymi w decyzji lokalizacyjnej, czy poza tym pasem. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po ponownym rozpoznaniu sprawy wyrokiem z dnia 23 kwietnia 2009 roku uchylił zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję GINB i zobowiązał organ – podobnie jak NSA – do dokonania szczegółowej analizy decyzji lokalizacyjnej i zmieniającej ją decyzję Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 18 stycznia 1999 roku ( **dowód:** wyrok k. 2435v).

Decyzją z dnia 30 listopada 2010 roku Generalny Inspektor Nadzoru Budowlanego w W. utrzymał w mocy swą decyzję z dnia 24 czerwca 2010 roku stwierdzającą wydanie z naruszeniem prawa decyzji Generalnego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 26 października 2005 roku, jednak nie uchylił tej ostatniej decyzji z uwagi na to, że w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść jedynie decyzja odpowiadająca decyzji dotychczasowej (**dowód:** decyzja k. 2 711-2713). W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że działki o nr ewid. 10, 11 i 15, na których została zaprojektowana inwestycja znajdują się w liniach rozgraniczających autostrady, określonych decyzją, a zatem projektowana inwestycja powoda znajduje się w granicach pasa drogowego, a tym samym organem właściwym do udzielenia pozwolenia na budowę spornej inwestycji był Wojewoda (...) (**dowód:** wyrok k. 2436).

Wyrokiem z dnia 14 czerwca 2011 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił decyzję z dnia 30 listopada 2010 roku i poprzedzającą ją decyzję z dnia 24 czerwca 2010 roku i nakazał organowi ponowne rozpatrzenie sprawy ( **dowód:** wyrok k. 2434-2440). W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Sąd wskazał, że GINB nie wyjaśnił w sposób należyty i zgodny w wytycznymi zawartymi w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 05 grudnia 2008 roku wszelkich zarzutów podnoszonych wobec decyzji GINB z 24 czerwca 2010 roku. Sąd ten wyjaśnił, iż organ nie wyjaśnił, czy powód ma nadal interes prawny w uzyskaniu określonej decyzji administracyjnej, skoro działki o nr ewid. (...) zbył na rzecz Skarbu Państwa. Jednak decyzje: z dnia 30 listopada 2010 roku i poprzedzającą ją decyzję z dnia 24 czerwca 2010 roku podlegały uchyleniu również z powodów merytorycznych, ponieważ choć organ prawidłowo ustalił, że Wojewoda (...) był uprawniony do wydania decyzji z dnia 20 maja 2002 roku, ponieważ M. (...) J. wchodził w skład pasa drogowego autostrady, to nie wziął pod uwagę, że decyzja ta nie mogła zostać wydana z naruszeniem art. 32 ust. 4 pkt 1 prawa budowlanego przez brak decyzji o warunkach zabudowy, gdyż decyzję tę zastąpiła decyzja o ustaleniu lokalizacji autostrady, na co wskazał również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 05 grudnia



2008 roku. Ponadto organ nie wykazał, aby decyzja z dnia 20 maja 2002 roku była wydana z rażącym naruszeniem prawa w postaci art. 35 ust. 3 prawa budowlanego z uwagi na brak uzgodnienia projektu przez inwestora z Agencją Budowy i Eksploatacji Autostrad w zakresie wjazdu i wjazdu z autostrady. WSA podkreślił, że zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 2 prawa budowlanego w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania decyzji z dnia 20 maja 2002 roku pozwolenie na budowę może być wydane po uprzednim uzyskaniu przez inwestora wymaganych przepisami szczególnymi pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów. Zgodnie z ust. 2 art. 32 uzgodnienie, wyrażenie zgody lub opinii powinno nastąpić w terminie 14 dni od dnia przedstawienia proponowanych rozwiązań. Niezajęcie stanowiska przez organ w tym terminie uznaje się jako brak zastrzeżeń do przedstawionych rozwiązań. W tej sytuacji WSA wskazał, że przepisy nie przewidują wydania decyzji w tym przedmiocie, więc skoro Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad już w piśmie z dnia 05 grudnia 2001 roku odniosła się do M. (...) J., a pismo to powód złożył do akt GINB, to organ ten winien był szczegółowo wyjaśnić, dlaczego tego pisma nie wziął pod uwagę jako wypełniającego przesłanki z art. 32 prawa budowlanego. Z tych przyczyn WSA ostatecznie wskazał, że wydanie decyzji z dnia 30 listopada 2010 roku i z dnia 24 czerwca 2010 roku było co najmniej przedwcześnie (**dowód:** wyrok k. 2439-2440).

Decyzją z dnia 30 stycznia 2012 roku Generalny Inspektor Nadzoru Budowlanego w W. stwierdził wydanie z naruszeniem prawa przez Generalnego Inspektora Nadzoru Budowlanego decyzji z dnia 26 października 2005 roku, jednak z uwagi na upływ terminu określonego w art. 146 § 1 k.p.a. odmówił jej uchylenia (**dowód:** decyzja k. 2 709-2710). Tę decyzję utrzymał w mocy Generalny Inspektor Nadzoru Budowlanego w W. mocą ostatecznej decyzji z dnia 23 marca 2012 roku (**dowód:** decyzja k. 2 714- (...)). W uzasadnieniu tej decyzji organ potwierdził przesłanki wadliwości prawnej decyzji GINB z 26 października 2005 roku, jednak wskazał, że wobec upływu terminu określonego w art. 146 § 1 k.p.a. nie ma podstaw do jej uchylenia (**dowód:** k. decyzja k. 2 714- (...)).

Wskutek braku możliwości zrealizowania zamierzenia inwestycyjnego w postaci MOP III J. powód poniósł szkodę wyrażającą się kwotą netto 1891354 zł. obejmującą koszty budowy etapu I inwestycji w oparciu o umowę o roboty budowlane z (...) sp. z o. o., umowę dzierżawy z dnia 04 maja 2005 roku ze (...) sp. z o. o. z siedzibą w W., koszty finansowania inwestycji według założeń biznesplanu, koszty przygotowania inwestycji oraz możliwy do uzyskania w okresie od dnia 01 czerwca 2006 roku (jako daty najbardziej prawdopodobnego wydania przedmiotu dzierżawy dzierżawcy) do dnia 25 września 2009 roku czysty dochód (**dowód:** faktury k. 52-86; pisemna opinia biegłego specjalisty z zakresu ekonomik przedsiębiorstw (...) k. 3129-3268, pisemna opinia uzupełniająca tego biegłego k. 3338-3344; wyjaśnienia ustne opinii pisemnej złożone na rozprawie w dniu 27 stycznia 2016 roku k. 3432-3441).

W dniu 25 września 2009 roku Skarb Państwa - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad - w ramach umowy zawartej w formie aktu notarialnego (Rep. A nr 6580/2009) - na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych - nabył od powoda działkę nr (...), położoną w miejscowości J., gmina Z., dla której Sąd Rejonowy w Złotorzy, V Wydział Ksiąg Wieczystych, prowadzi księgę wieczystą nr (...) (...) oraz działki nr (...) położone w miejscowości J., gmina Z., dla których Sąd Rejonowy w Złotorzy, V Wydział Ksiąg Wieczystych, prowadzi księgę wieczystą nr (...) (...) - o łącznej powierzchni 7,0368 ha (**dowód:** umowa sprzedaży w formie aktu notarialnego Rep. (...) nr (...) k. 2652 - 2659).

Powyzszy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie wyżej wskazanych dowodów z dokumentów, zeznań świadków, przesłuchania prezesa zarządu R. H. w charakterze strony oraz opinii biegłego specjalisty ds. ekonomiki przedsiębiorstw (...).

Sąd przydał walor wiarygodności wszystkim dowodom z dokumentów zgromadzonych w sprawie nie znajdując podstaw do ich zanegowania. Dowody z dokumentów - w przeważającej mierze decyzje administracyjne i zaświadczenia korzystały z materialnej mocy dowodowej wynikającej z treści art. 244 k.p.c., stanowią więc dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone. Sąd przydał moc dowodową oraz walor wiarygodności dowodom z umów, faktur, projektu budowlanego, dziennika budowy, pism powoda do banku oraz odpowiedzi banku, a ponadto dał wiarę zeznaniom świadków w osobach M. K. (1), M. K. (3) i M. K. (2). W ustaleniach stanu faktycznego nie znalazły natomiast odbicia zeznania świadka D. K., ponieważ świadek - pracownik Banku (...) właściwie nie pamiętał sprawy udzielenia kredytu powodowi na sfinansowanie inwestycji M. (...) J.. Sąd nie oparł również ustaleń stanu faktycznego

na zeznaniach świadków J. K. (k. 2745-2747) i Z. W. (k. 2747-2748), ponieważ ich depozycje okazały się nieistotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Świadkowie ci potwierdzili jedynie, że na zlecenie powoda sporządzili operat, na podstawie którego powód wyliczył swoją szkodę.

Uznając, że kwestia powodzenia ekonomicznego inwestycji M. (...) J., kosztów koniecznych do uruchomienia stacji paliw wraz z infrastrukturą oraz uzyskania i ewentualnie, w jakiej perspektywie czasowej – dochodów z tej inwestycji przez powoda – wymaga wiadomości specjalnych – na mocy postanowienia z dnia 01 kwietnia 2015 roku Sąd zasięgnął opinii biegłego z zakresu ekonomiki przedsiębiorstw. Sąd dopuścił ten dowód na okoliczność ustalenia wysokości utraconych korzyści, które mógłby osiągnąć w przypadku realizacji inwestycji – Miejsca Obsługi Podróżnych (MOP III) poprzez wyliczenie kwoty ewentualnych utraconych korzyści – dochodu netto – wraz z analizą opłacalności inwestycji, opisaną w umowie dzierżawy z dnia 4 maja 2005 r. z podziałem na poszczególne etapy jej realizacji i z uwzględnieniem zobowiązań wydierżawiającego w zakresie terminów realizacji inwestycji (w tym co do terminów umownych), z uwzględnieniem obciążeń kredytowych aktualnych dla danych okresów, zakupu towarów potrzebnych do uruchomienia inwestycji, obciążeń podatkowych, liczby pracowników, wzrostu wynagrodzeń dla pracowników, kosztów usług świadczonych przez podwykonawców, oraz innych obciążeń związanych w prowadzeniu przedsiębiorstwa tego typu, za okres 15 lat przyjmując za początkową datę, od której miałyby być naliczane utracone korzyści, dzień w którym po wybudowaniu stacji paliw płynnych w ramach MOP III przekazano by stację paliw płynnych do użytku spółce (...) zgodnie z umową dzierżawy z dnia 4 maja 2005 roku (k. 30 – 35), a w drugim wariantcie od tej daty do dnia sprzedaży działek aktem notarialnym Rep.(...) (...) z dnia 25 września 2009 roku (k. 2652 – 2659), na których miała być zrealizowana inwestycja MOP III.

Opinię w sprawie – zgodnie z tezą zawartą w postanowieniu dowodowym wydał biegły specjalista z zakresu ekonomiki przedsiębiorstw - (...). Sąd nie jest związany opinią biegłego i ocenia ją na podstawie art. 233 k.p.c. Swoistość tej oceny jednak polega na tym, że nie chodzi tu o kwestię wiarygodności, jak przy dowodzie z zeznań świadków i stron, lecz o pozytywne lub negatywne uznanie wartości rozumowania zawartego w opinii i uzasadnienie, dlaczego pogląd biegłego trafił lub nie do przekonania sądu. Z jednej strony konieczna jest kontrola z punktu widzenia zasad logicznego rozumowania i źródeł poznania, z drugiej - istotną rolę odgrywa stopień zaufania do wiedzy reprezentowanej przez biegłego (por. W. Ossowski, Uwagi o korzystaniu z biegłych w sprawach cywilnych, NP 1960 r. Nr 10, s. 1350). Sąd może oceniać opinię biegłego pod względem fachowości, rzetelności czy logiczności. Może pomijać oczywiste pomyłki czy błędy rachunkowe. Nie może jednak nie podzielać merytorycznych poglądów biegłego, czy zamiast nich wprowadzać własne stwierdzenia (por. orzeczenie Sądu Najwyższego z 19 grudnia 1990 r., I PR 148/90, OSP 1991 r. Nr 11-12, poz. 300).

Tezy i wywody biegłego oraz ich uzasadnienie – w ocenie Sądu – nie zawierały luk nie dających się logicznie wytłumaczyć, lecz przeciwnie wszystkie wypowiedzi biegłego, zawarte zarówno w opinii podstawowej, uzupełniającej, jak również w wyjaśnieniach ustnych odznaczały się klarownością wywodu oraz kategorycznością wynikającą z wiedzy i doświadczenia biegłego. Liczne zarzuty obydwu stron do metody ustalenia poniesionych kosztów inwestycji, a w szczególności wyceny utraconych dochodów w ocenie Sądu zostały przez biegłego w sposób wystarczający wyjaśnione w opinii pisemnej uzupełniającej oraz w toku ustnych wyjaśnień złożonych na rozprawie 27 stycznia 2016 roku. I. Ł. przekonująco wyjaśnił, dlaczego uznał, że inwestycja mogła zostać zrealizowana i oddana dzierżawcy do korzystania od 01 czerwca 2006 roku. Logicznie uargumentował sposób wyceny przedsięwzięcia, które przecież nie miało marki i nie było jako przedsiębiorstwo przedmiotem wyceny. Należy podkreślić, że obliczeń dokonano na podstawie umowy dzierżawy, którą powód przedstawił na dowód utraty dochodów. Sąd zgodził się właściwie w całości z opinią biegłego przedstawiającą wariant B poza stwierdzeniem i oceną biegłego, że cena uzyskana przez powoda ze sprzedaży działek we wrześniu 2009 roku z naddatkiem pokryła szkodę wyrządzoną wadliwą prawnie decyzją. Z tym rozumowaniem nie sposób się zgodzić, ponieważ umowa dzierżawy jest całkowicie niezależna od wartości nieruchomości i zamiaru jej sprzedaży w tym sensie, aby wartość uzyskaną ze sprzedaży nieruchomości rozumieć jako zysk z przedsięwzięcia pn. MOP III J.. Z tych powodów do wyliczeń szkody powoda Sąd przyjął wariant B opinii, jednak z jej sprostowaniem wynikającym z pisemnej opinii uzupełniającej (k. 3340) dotyczącym struktury sprzedaży paliw w zakresie sprzedaży

LPG. Do wartości dochodu brutto ustalonego w opinii podstawowej 2 007 131 zł. należało dodać kwotę 327 873 zł. (wartość planowanej sprzedaży 7mln litrów LPG), co daje kwotę 2 335 004 zł. brutto, a netto 1 891 354 zł.

Sąd nie uwzględnił wniosku powoda o wyłączenie biegłego zgłoszony po wydaniu opinii przez biegłego – na rozprawie w dniu 27 stycznia 2016 roku i w piśmie procesowym z dnia 10 lutego 2016 roku (k. 3454-3457), ponieważ żaden ze zgłoszonych zarzutów nie był w ocenie usprawiedliwiony, a przede wszystkim wniosek należało uznać za spóźniony (postanowienie z dnia 23 lutego 2016 roku k. 3458). Zgodnie z art. 281 k.p.c. aż do ukończenia czynności biegłego strona może żądać jego wyłączenia z przyczyn, z jakich można żądać wyłączenia sędziego. Oznacza to, że w zakresie podstaw (przyczyn) wyłączenia ma zastosowanie przepis art. 49 k.p.c. ( iudex suspectus) ( tak: Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 08 stycznia 2004 roku, I CK 17/03, opubl: Legalis). Wymóg art. 281 k.p.c., aby strona złożyła wniosek o wyłączenie biegłego przed ukończeniem przez niego czynności, nie ma zastosowania jedynie w sytuacji, gdy biegły jest wyłączony z mocy ustawy na skutek jednej z przyczyn wymienionych w art. 48 k.p.c. W takiej sytuacji bowiem sąd powinien z urzędu wyłączyć biegłego w każdym stanie sprawy (por. wyrok Sądu Najwyższego z 25 marca 1975 r., II CR 55/75, Legalis ). W okolicznościach sprawy jedyną podstawą do ewentualnego wyłączenia biegłego byłyby przyczyny wskazane w art. 49 k.p.c., zgodnie z którym niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 48, sąd wyłącza sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony, jeżeli istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego w danej sprawie. Skoro strona zgłosiła wniosek o wyłączenie biegłego po ukończeniu przez niego czynności i nie oparła ich o przesłanki z art. 48 k.p.c. wniosek ten nie mógł zostać uwzględniony.

Na rozprawie w dniu 17 września 2014 roku powód cofnął wniosek o dopuszczenie dowodu z zeznań świadka W. K. (k. 2899).

Na rozprawie w dniu 03 grudnia 2014 roku Sąd oddalił wniosek powoda o zwrócenie się do Wydziału Ewidencji Ludności m. W. o podanie adresu świadka M. M. uznając, że jest on pozbawiony podstawy prawnej. Rolą strony zgłaszającej wniosek dowodowy jest takie oznaczenie osoby świadka, ażeby możliwe było jego wezwanie przez Sąd (k. 3035). Ponowiony wniosek powoda na rozprawie w dniu 04 lutego 2015 roku Sąd z tych samych przyczyn oddalił na tym posiedzeniu (k. 3055-3056).

Na rozprawie w dniu 20 marca 2015 roku powód cofnął wniosek o dopuszczenie dowodu z zeznań świadka P. M. (k. 3081).

### **Sąd Okręgowy zważył, co następuje:**

Powód (...) sp. z o. o. z siedzibą we W. oparła żądanie odszkodowania za szkodę rzeczywistą i utracone korzyści na twierdzeniu o jej wyrządzeniu przez niezgodne z prawem zachowania organów Skarbu Państwa polegające na wszczęciu przez Wojewodę (...) postępowania w przedmiocie wygaszenia swej decyzji z dnia 20 maja 2002 roku zatwierdzającej projekt budowlany i pozwalającej na budowę MOP III J. w sytuacji, gdy nie było ku temu podstaw, a decyzja kończąca to postępowanie została uchylona przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z tego powodu, że inwestor rozpoczął prace budowlane. Wojewoda próbował w tej sytuacji wszcząć kolejne postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę i zwrócił się do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad o wystąpienie z wnioskiem o wszczęcie postępowania o stwierdzenie nieważności pozwolenia na budowę. Z tych zachowań Wojewody (...) powodowa spółka wywodzi szkodę w postaci niemożności kontynuowania budowy i uzyskania kredytu. Inwestor nie mógł uzyskać od banków kredytów na inwestycję.

W ocenie Sądu oparcie powództwa na tak zakreślonej podstawie faktycznej nie usprawiedliwia jego żądania, ponieważ zgodnie z treścią art. 417§ 1 k.c. w brzmieniu obowiązującym w czasie trwania tego postępowania administracyjnego Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności. Wykładnia art. 417 k.c. ustalona w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 1971 r. (III CZP 33/70, OSNCPiUS 1971, Nr 4, poz. 59), została zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r. (SK 18/00, OTK 2001, Nr 8, poz. 256 z glosami M. Haczekowskiej, PiP 2002, Nr 8; R. Tollika, PB 2002, Nr 11 i P. Graneckiego, Pal. 2002, Nr 11–12). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny

stwierdził, że art. 77 ust. 1 Konstytucji RP wprowadza nowe, samodzielne treści do systemu prawnego. Według tego przepisu, wyłączną podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa jest niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej i nie ma znaczenia, czy działanie to było subiektywnie zawinione. Rozwiązania przyjęte w ustawach nie mogą zawężać zakresu odpowiedzialności w stosunku do reguł Konstytucji RP. Zdaniem Trybunału, art. 417 k.c. nie zawierał w swej treści przesłanek niezgodnych z Konstytucją RP, niezgodna z art. 77 ust. 1 była jednak wykładnia tego przepisu, ukształtowana w uchwale z dnia 15 lutego 1971 r. uzależniająca tę odpowiedzialność od wykazania winy. Wyrok Trybunału z 4 grudnia 2001 r. w zakresie art. 417 k.c. miał charakter deklaracyjny, co oznacza, że art. 417 k.c. interpretować należy zgodnie z Konstytucją RP od chwili jej wejścia w życie (17.10.1997 r.), a nie od chwili wydania wyroku przez Trybunał. Oznacza to, że od 17.10. 1997 r. odpowiedzialność Skarbu Państwa oparta była na zasadzie niezgodności z prawem, a nie winy. W ocenie Sądu zachowaniem funkcjonariuszy Skarbu Państwa prowadzącym postępowanie i wydającym decyzje w sprawie wygaszenia decyzji Wojewody (...) z dnia 20 maja 2002 roku nie sposób zarzucić bezprawności, dlatego wysunięcie twierdzenia o poniesieniu szkody wskutek prowadzenia tego rodzaju postępowania należy uznać za bezzasadne.

Powód wskazywał na odpowiedzialność pozwanego Skarbu Państwa łącząc ją z nieprzedstawieniem przez Wojewodę (...) na żądanie Generalnego Inspektora Nadzoru Budowlanego decyzji lokalizacyjnej Wojewody (...) i decyzji Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego stwierdził nieważność pozwolenia na budowę nie widząc tych decyzji. Wojewoda był zobowiązany do przedstawienia wszystkich dokumentów, czyli decyzji lokalizacyjnej z załącznikami graficznymi, ale – zdaniem powoda - to zataił i to doprowadziło do wydania decyzji przez GINB stwierdzającej nieważność pozwolenia na budowę. Przez półtora roku trwała wymiana korespondencji między Wojewodą a GINB. Wojewoda nie mógł znaleźć tych dokumentów i postępowanie się przedłużało, z czego również powód wywodzi szkodę.

GINB i Wojewoda przyczynili się – zdaniem powoda - do przedłużenia postępowania, co skutkowało wydaniem ostatecznej, niezaskarżonej przez powoda decyzji z 2012 roku, z której wynika, że po upływie pięcioletniego terminu od wydania decyzji nie można wydać innej decyzji, niż ta która została wydana, czyli stwierdzającej nieważność pozwolenia na budowę. Działania Wojewody spowodowały, że inwestor - powód nie mógł kontynuować inwestycji.

W ocenie Sądu tak zakreślona podstawa faktyczna nie usprawiedliwia żądania obejmującego odszkodowanie za niezrealizowanie inwestycji MOP III J., ponieważ po pierwsze w ocenie Sądu powód nie udowodnił, a jedynie ocenił, że nieprzedstawienie przez Wojewodę (...) decyzji lokalizacyjnej było zaniechaniem bezprawnym, a dodatkowo nieprzekonujące jest twierdzenie powoda o tym, iż normalnym następstwem przekazania w krótszym terminie tej decyzji byłaby realizacja inwestycji. Innymi słowy powód nie udowodnił ani bezprawnego zachowania funkcjonariuszy Skarbu Państwa, ani związku przyczynowego pomiędzy tym zaniechaniem a poniesioną przez niego szkodą.

Powód wskazywał również, że wiąże swoją szkodę z działalnością GDDKiA, bo doprowadziła ona do wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności pozwolenia na budowę, które ostało się w obrocie prawnym, lecz jest niezgodne ze względów formalnych i merytorycznych. Szkada powoda wynikająca z zachowań GDDKiA obejmuje kwotę 426 784zł jako szkodę rzeczywistą oraz utracone korzyści w kwocie 37 876 635 zł. (k. 2515-2517).

W ocenie Sądu powództwo na tak zakreślonej podstawie jest nieuzasadnione i podlega oddaleniu, ponieważ powód nie udowodnił, aby zachowanie organu polegające na złożeniu wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej było zachowaniem bezprawnym. Według Sądu złożenie takiego wniosku leży w kompetencjach organu, więc jest zachowaniem prawnym, nie może zatem spowodować szkody. Brak bezprawności zachowania sprawia, że nie ma potrzeby badania pozostałych przesłanek odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa określonych w art. 417 i następnym k.c.

Powód podał wreszcie, że swoją szkodę wiąże również z działalnością Generalnego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Nieprawidłowość wszystkich decyzji GINB zarówno pod względem merytorycznym i formalnym potwierdził wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2011 roku, który sprowadza się do tego, że żadna z decyzji GINB nie powinna być wydana. W przekonaniu powoda wszystkie decyzje GINB były decyzjami szkodzącymi, a

najbardziej ta pierwsza z 26 października 2005 roku. Szkada powoda wynikająca z zachowań GINB obejmuje kwotę 426 784zł jako szkodę rzeczywistą oraz utracone korzyści w kwocie 37 876 635zł. Ostatnia decyzja GINB po wydaniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2011 roku jest niezgodna z prawem, ponieważ GINB nie zastosował się do tego orzeczenia, choć jego wytyczne były dla GINB wiążące.

W tym zakresie podstawy prawnej roszczenia upatrywać należy w przepisie art. 417 § 2<sup>1</sup> zdanie pierwsze k.c., który stanowi, że, jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. W ocenie Sądu, skoro powód łączy odpowiedzialność Skarbu Państwa z wydaniem niezgodnych z prawem decyzji Generalnego Inspektora Nadzoru Budowlanego, a wszystkie decyzje wydane zostały po dniu 01 września 2004 roku, to do oceny tak skonstruowanych żądań nie należy stosować przepisu art. 160 k.p.a., ponieważ został on uchylony przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) z dniem 01 września 2004 roku, a wedle poglądu Sądu Najwyższego wyrażonego w uchwale pełnego składu z dnia 31 marca 2011 roku do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 roku, której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a., a zatem z pominięciem administracyjnego trybu dochodzenia odszkodowania (III CZP 112/10, OSNC 2011/7-8/75). Do decyzji wydanych po tej dacie stosować więc należy przepisy kodeksu cywilnego regulujące odpowiedzialność deliktową Skarbu Państwa, czyli art. 417 i nast. k.c.

Źródłem szkody powoda jest decyzja Generalnego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 26 października 2005 roku, której wydanie z naruszeniem prawa ostatecznie stwierdził Generalny Inspektor Nadzoru Budowlanego mocą decyzji z dnia 30 stycznia 2012 roku, jednak z uwagi na upływ terminu określonego w art. 146 § 1 k.p.a. odmówił jej uchylenia (decyzja k. 2 709-2710). Tę decyzję utrzymał w mocy Generalny Inspektor Nadzoru Budowlanego w W. mocą ostatecznej decyzji z dnia 23 marca 2012 roku (decyzja k. 2 714- (...)). W uzasadnieniu tej decyzji organ potwierdził przesłanki wadliwości prawnej decyzji GINB z 26 października 2005 roku, jednak wskazał, że wobec upływu terminu określonego w art. 146 § 1 k.p.a. nie ma podstaw do jej uchylenia.

Stwierdzenie, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa, przesądza jedynie o bezprawności i winie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności; pozostałe przesłanki odpowiedzialności cywilnej Skarbu Państwa za wydanie wadliwej prawnie decyzji administracyjnej, a zatem powstanie szkody i istnienie związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a szkodą obciążają w sporze twierdzącego tak powoda (art. 6 k.c.) (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 maja 1985 r., sygn. akt II CR 121/85, OSNC 1986/4/53).

W pierwszej jednak kolejności należało poddać analizie zarzut przedawnienia zgłoszony przez pozwanego w oparciu – co prawda o uchylony art. 160 § 6 k.p.a., jednak w ocenie Sądu w sytuacji, gdy rolą Sądu jest dokonanie poprawnej subsumcji ustalonego stanu faktycznego do właściwych przepisów prawa - podanie przez pozwanego błędnej podstawy zarzutu skierowanego przeciw żądaniu powoda nie może zostać uznane za bezskuteczne.

Dlatego Sąd ocenił zarzut przedawnienia przez pryzmat przepisu art. 442<sup>1</sup> § 1k.c. regulującego również kwestię przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych. Zgodnie z przywołanym przepisem roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Jednakże termin ten nie może być dłuższy niż dziesięć lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę.

W ocenie Sądu powód dowiedział się ostatecznie o wyrządzeniu mu szkody z chwilą wydania ostatecznej decyzji administracyjnej Generalnego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 30 stycznia 2012 roku, który stwierdzając wadliwość prawną decyzji GINB z dnia 26 października 2005 roku odmówił jej uchylenia z uwagi na upływ terminu określonego w art. 146 § 1 k.p.a. Tę decyzję utrzymał w mocy Generalny Inspektor Nadzoru Budowlanego w W. mocą ostatecznej decyzji z dnia 23 marca 2012 roku. Do tego czasu powód mógł liczyć na wyeliminowanie decyzji GINB z

dnia 26 października 2005 roku będącej pierwotnym źródłem jego szkody. Na mocy tej decyzji bowiem stwierdzone zostało w sposób wadliwy prawnie – co potwierdziły wyroki WSA i wyrok NSA, a także decyzje GINB z 2010 i 2012 roku – wydanie w warunkach nieważności decyzji Wojewody (...) z dnia 20 maja 2002 roku zatwierdzającej projekt budowlany i wydającej pozwolenie na budowę I etapu MOP III J. przez powoda.

Zdaniem Sądu wbrew twierdzeniom pozwanego powód nie wywodził swego żądania z nieważnej decyzji Wojewody (...) z dnia 20 maja 2002 roku, a przeciwnie twierdził, że ta decyzja była zgodna z prawem, lecz powodowi uniemożliwiono realizację zamierzenia inwestycyjnego MOP III J. na jej podstawie wskutek niezgodnych z prawem decyzji GINB, w szczególności z 26 października 2005 roku, co potwierdzono w wyrokach WSA i wyroku NSA.

Wniesienie pozwu nastąpiło zatem w czasie, gdy roszczenie nie było przedawnione.

Należało zatem przejść do oceny pozostałych przesłanek odpowiedzialności cywilnej Skarbu Państwa za wydanie niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych, czyli szkody oraz związku przyczynowo – skutkowego pomiędzy zachowaniem bezprawnym a szkodą.

Sąd ocenił, że gdyby nie wydanie niezgodnej z prawem decyzji GINB z 26 października 2005 roku i dalszych decyzji utrzymujących ją w mocy powód dysponowałby ważnym pozwoleniem na budowę MOP III J..

W ocenie Sądu zebrany w sprawie materiał dowodowy przekonuje o realnych szansach na powodzenie całego przedsięwzięcia w ramach I etapu inwestycji, gdyż na ten I etap powód uzyskał pozwolenie na budowę. W szczególności powód dysponował pozwoleniem na budowę, miał zawartą umowę ze S. na dzierżawę nieruchomości z wybudowanymi obiektami infrastruktury MOP na 15 lat ze ściśle określonym czynszem, miał zapewnienie uzyskania dwóch kredytów bankowych, więc w ocenie Sądu wykazał dowodowo, że inwestycja nie została zrealizowana jedynie z powodów administracyjnych leżących po stronie pozwanego.

Pozwany zarzucał, że inwestycja nie mogła być zrealizowana nie dlatego, że wydano decyzję z dnia 26 października 2005 roku, lecz z uwagi na wejście w życie ustawy z 27 października 1994 roku o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. Nr 127, poz. 627), która zmieniła zasady lokalizacji, budowy i eksploatacji autostrad (k. 2602). Pozwany zarzucał, że powód miał tego świadomość i dlatego występował do Skarbu Państwa o wykup nieruchomości bądź o odszkodowanie powołując się na niemożliwość realizacji swych zamierzeń dotyczących budowy MOP III J..

Nie kwestionując tych twierdzeń odnośnie zwracania się przez powoda do Skarbu Państwa o wykup nieruchomości bądź o odszkodowanie z powołaniem się na argument o niemożliwości budowy MOP stwierdzić należy, że wszystkie wnioski powoda w tej mierze pochodzą sprzed wydania decyzji o pozwoleniu na budowę z 20 maja 2002 roku. W ocenie Sądu skoro powód uzyskał w maju 2002 roku, a zatem już pod rządami ustawy z dnia 27 października 1994 roku o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym ostateczną decyzję zatwierdzającą projekt budowlany i zezwalającą na budowę stacji paliw w ramach MOP III J., to nie sposób uznać, że nie mógł zrealizować tego zamierzenia inwestycyjnego z powodu wejścia w życie ustawy z 1994 roku. Gdyby na przeszkodzie realizacji tej inwestycji miały stać przepisy ustawy z 1994 roku powód nie uzyskałby decyzji z 20 maja 2002 roku ewentualnie zostałaby ona uchylona, bądź stwierdzono by jej nieważność właśnie z tego powodu, czy też ze względu na decyzję Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 18 stycznia 1999 roku. Mimo wieloletnich postępowań administracyjnych w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji z 20 maja 2002 roku prowadzonych przez GINB – do stwierdzenia nieważności tej decyzji nigdy nie doszło z powołaniem się na brak koncesji, brak tytułu prawnego do nieruchomości, czy niespełnienia innych przesłanek z tej ustawy. Przeciwnie, jak pokazały rozstrzygnięcia nadzorcze zapadłe w stosunku do decyzji GINB z 26 października 2005 roku – decyzja z dnia 20 maja 2002 roku wydana została przez organ właściwy w świetle prawa – Wojewodę (...) i po uzyskaniu wszelkich prawem wymaganych zgód, pozwoleń i opinii, w tym dotyczących zjazdu i wjazdu na autostradę. Przekonuje o tym ostatnim nawet pismo Wojewody (...) z dnia 27 listopada 2002 roku, z którego wynika niezbicie, że pozwolenie na budowę nr I-D-81/02 dotyczy zarówno obiektów MOP z uzbrojeniem terenu, jak i powiązania komunikacyjnego z autostradą (k. 19).

W tej sytuacji zarzuty pozwanego o braku związku przyczynowego pomiędzy wydaniem niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych a brakiem możliwości realizacji inwestycji przez powoda uznać należy za chybione.

Pozwany zarzucił, że niewiarygodne jest twierdzenie powoda o tym, iż był związany umową ze S. na dzierżawę stacji paliw z 2005 roku wskazując, że umowa przedstawiona przez powoda jest jedynie dokumentem prywatnym w rozumieniu art. 245 k.p.c., a ponadto w aktach sprawy znajdują się inne jeszcze, wcześniejsze umowy powoda z innymi podmiotami dotyczące dzierżawy tego terenu, więc bez wykazania, czy powód zapłacił i jaką ewentualnie karę umowną za zerwanie umowy z S.(...) – nie sposób uznać za udowodnioną tezę o zawarciu umowy ze S..

W ocenie Sądu kwestia sposobu rozwiązania umowy z innymi podmiotami poza S. na dzierżawę terenu M. (...) J. nie ma znaczenia przesądzającego dla sprawy. Sąd uznał, że kwestia zapłaty przez powoda kary umownej na rzecz S. (...), czy innego przedsiębiorcy jest nieistotna, skoro powód nie zgłosił żądania zwrotu przez Skarb Państwa zapłaconego odszkodowania. Natomiast umowa ze S. mimo, iż stanowi dokument prywatny w rozumieniu art. 245 k.p.c. jest dowodem w sprawie podlegającym ocenie Sądu z punktu widzenia przesłanek określonych w art. 233 § 1 k.p.c. Sąd nie znalazł podstaw do zanegowania mocy wiążącej tego dokumentu i dlatego przydał mu walor wiarygodności. Z drugiej strony, jeśli pozwany wątpił w wiarygodność tego dowodu mógł zawnieioskować dowody ze źródeł osobowych pochodzących ze spółki (...), albo zażądać od Sądu, aby spółka ta w trybie art. 248 k.p.c. przedstawiła tę umowę. Sąd holdując zasadzie kontradiktoryjności w tym zakresie nie widział potrzeby podejmowania inicjatywy dowodowej z urzędu.

Reasumując, Sąd uznał zarzuty pozwanego dotyczące braku związku przyczynowego pomiędzy wadliwymi prawnie decyzjami GINB a szkodą powoda za bezzasadne. Powód dysponując ważnym, ostatecznym pozwoleniem na budowę I etapu MOP III J., miał realne możliwości wybudowania obiektów zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym. Gdyby nie stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 20 maja 2002 roku, co nastąpiło w postępowaniu, w którym nie brał udziału i zakończyło się decyzją administracyjną z dnia 26 października 2005 roku, której wydanie z naruszeniem prawa ostatecznie stwierdzone zostało w 2012 roku przez GINB bez możliwości uchylecia decyzji z powodu upływu terminu z art. 146 § 1 k.p.a., a wszystkie przesłanki podane przez GINB w decyzji z dnia 26 października 2005 roku jako podstawa stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody (...) z 20 maja 2002 roku w toku całego postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego zostały podważone, o czym wyżej szeroko uzasadniono – powód zrealizowałby I etap inwestycji.

Z tych względów Sąd uznał powództwo za częściowo uzasadnione.

W przekonaniu Sądu szkodą powoda pozostającą w adekwatnym związku przyczynowym w rozumieniu art. 363 § 1 k.c. jest szkoda polegająca na poniesieniu nakładów na inwestycję I etapu MOP J. oraz utracie dochodów w okresie od 01 czerwca 2006 roku, jako najbardziej prawdopodobnej chwili wydania dzierżawcy przedmiotu dzierżawy do chwili sprzedaży nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, co nastąpiło 25 września 2009 roku. Tę ostatnią okoliczność należy wziąć pod uwagę przy ocenie wysokości poniesionej szkody, gdyż jest ona elementem stanu faktycznego sprawy, a Sąd winien wziąć pod uwagę wszelkie okoliczności mogące rzutować na rozmiar szkody doznanej przez poszkodowanego. Wbrew wywodom wynikającym z opinii biegłego ceny uzyskanej ze sprzedaży nie można jednak zaliczyć i skompensować ze szkodą powoda, gdyż w ocenie Sądu, sprzedaż nieruchomości nie pozostaje w żadnej korelacji z zyskiem, który powód mógłby osiągnąć, gdyby nie wadliwa prawnie decyzja administracyjna.

Za niepozostającą w normalnym związku przyczynowo skutkowym z decyzją z dnia 26 października 2005 roku GINB Sąd uznał szkodę wychodzącą poza sprzedaż nieruchomości oraz wskazywaną przez powoda, jako tzw. II etap inwestycji, ponieważ zbycie nieruchomości limituje rozmiar doznanej szkody w postaci utraconych korzyści, a po drugie pozwolenie na budowę obejmowało jedynie budowę I etapu MOP III J..

Stąd zasądzeniu podlegała kwota netto 1 891 354 zł. obejmująca koszty budowy etapu I inwestycji w oparciu o umowę o roboty budowlane z (...) sp. z o. o., umowę dzierżawy z dnia 04 maja 2005 roku ze (...) sp. z o. o. z siedzibą w W., koszty finansowania inwestycji według założeń biznesplanu, koszty przygotowania inwestycji oraz możliwy do

uzyskania w okresie od dnia 01 czerwca 2006 roku (jako daty najbardziej prawdopodobnego wydania przedmiotu dzierżawy dzierżawcy) do dnia 25 września 2009 roku (sprzedaży nieruchomości) czysty dochód. Do wyliczeń szkody powoda Sąd przyjął wariant B opinii, jednak z jej sprostowaniem wynikającym z pisemnej opinii uzupełniającej (k. 3340) dotyczącym struktury sprzedaży paliw w zakresie sprzedaży LPG. Do wartości dochodu brutto ustalonego w opinii podstawowej 2 007 131 zł. należało dodać kwotę 327 873 zł. (wartość planowanej sprzedaży 7mln litrów LPG), co daje kwotę 2 335 004 zł. brutto, a netto 1 891 354 zł. Sąd nie uwzględnił kary umownej w wysokości 124 000 zł. zapłaconej przez powoda spółce (...) uznając, że nie pozostaje ona w normalnym związku przyczynowym z wadliwą prawnie decyzją administracyjną. Związek ten jest zbyt luźny, aby uzasadniał jej zasądzenie w ramach odszkodowania.

Z tych wszystkich powodów orzeczono jak w pkt I wyroku oddalając dalej idące powództwo (pkt II orzeczenia).

Odsetki ustawowe od należności głównej z uwagi na odszkodowawczy charakter roszczenia (art. 363 § 2 k.c.) zostały zasądzone od daty wydania wyroku. Dalej idące powództwo podlegało oddaleniu (pkt II wyroku). W ocenie Sądu wobec ustalenia przez biegłego aktualnej na datę zamknięcia rozprawy wysokości poniesionej szkody odsetki w rozmiarze większym niż od daty wydania wyroku są nienależne.

W ocenie Sądu odszkodowanie należy się od Generalnego Inspektora Nadzoru Budowlanego, z działalnością tego organu bowiem wiąże się dochodzone i usprawiedliwione roszczenie powoda.

O kosztach procesu orzeczono na podstawie art. 100 zdanie pierwsze w zw. z art. 99 i 108 § 1 k.p.c.

Powód ostał się ze swoimi roszczeniami w 4%, a pozwany wygrał proces w 96%, więc w tej proporcji winny zostać rozliczone koszty procesu.

Powód poniósł następujące koszty procesu: 100 000 zł. opłaty sądowej (k. 2319), 421,26 zł. wydatków związanych ze stawiennictwem świadków (k. 2777), kwotę 1 500 zł. tytułem zaliczki na poczet wynagrodzenia biegłego (k. 2 803) oraz 7 200 zł. tytułem wynagrodzenia swego fachowego pełnomocnika. Łącznie daje to kwotę 109 121,26 zł., przy czym wysokość wynagrodzenia fachowego pełnomocnika powoda Sąd policzył na podstawie § 6 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (tekst jedn. Dz. U. z 2013 poz. 461) w zw. z § 21 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 roku, poz. 1800).

4% z kwoty 109 121,26 zł., bo w takim stopniu powód wygrał proces, czyli 4 364,85 zł., należy się zwrot od pozwanego, o czym orzeczono w pkt I wyroku.

Pozwany Skarb Państwa wygrał sprawę w 96% i poniósł koszty swego fachowego zastępcy procesowego – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa. Koszty te na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 08 lipca 2005 roku o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. 169, poz. 1417 ze zm.) w zw. z § 6 ust. 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (tekst jedn. Dz. U. z 2013 poz. 461) i art. 100 zdanie pierwsze k.p.c. zasądzić należało na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej. 96% z kwoty 7 200 zł. stanowi 6 912 zł, które należało zasądzić od powoda na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (pkt III wyroku), Na podstawie art. 113 ust.1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 roku o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. nr 167, poz. 1398 ze zm.) w zw. z art. 100 zdanie pierwsze k.p.c. Sąd nakazał pobrać od pozwanego na rzecz Skarbu Państwa (Kasy Sądu Okręgowego w Warszawie) kwotę 2 522 zł. tytułem uiszczenia brakujących wydatków sądowych (pkt XI wyroku).

W procesie część kosztów sądowych została pokryta tymczasowo z sum Skarbu Państwa. Na te koszty składa się: zwrot kosztów stawiennictwa świadka w kwocie 545,21 zł. (postanowienie k. 2 869), wynagrodzenie tłumacza w kwocie 39,09 zł. (k. 3040), w kwocie 39,09 zł. (k. 3066 zł.), wynagrodzenie w kwocie 96,16 zł. (k. 3110), wynagrodzenie biegłego w kwocie 10 375,58 zł., 943,75 zł i 275,26 zł. (postanowienie k. 3354, 3445). Łącznie daje to sumę 12 314,14



zł., z czego 4% stanowi 492,57 zł., którą należało nakazać pobrać na rzecz Skarbu Państwa (Kasy Sądu Okręgowego w Warszawie) od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Generalnego Inspektora Nadzoru Budowlanego tytułem uiszczenia brakujących wydatków sądowych w części nieobciążającej przeciwnika, a 96%, czyli kwotę 11 821,57 zł. należało ściągnąć na rzecz Skarbu Państwa (Kasy Sądu Okręgowego w Warszawie) z roszczenia zasądzonego na rzecz powoda (...) sp. z o. o. z siedzibą we W. kwotę 11 821,57 zł. tytułem uiszczenia brakujących wydatków sądowych w części nieobciążającej przeciwnika – przy czym podstawę prawną rozstrzygnięć zawartych w pkt IV i V wyroku stanowi art. 113 ust.1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 roku o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. nr 167, poz. 1398 ze zm.) w zw. z art. 100 zdanie pierwsze i 108 § 1 k.p.c.