

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Poznań, dnia 22 maja 2019 roku

Sąd Okręgowy w Poznaniu XII Wydział Cywilny w następującym składzie:

Przewodniczący: SSO Maria Taront

Protokolant: st. sekr. sąd. Agata Łąkowska-Niemier

po rozpoznaniu w dniu 24 kwietnia 2019 roku w Poznaniu

sprawy z powództwa Przedsiębiorstwa Usługowo-Handlowego (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością

przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi Miasta P.

o zapłatę

I. zasądza od pozwanego na rzecz powoda kwotę 132.469,01 zł (sto trzydzieści dwa tysiące czterysta sześćdziesiąt dziewięć złotych jeden grosz) wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie poczynszy od dnia 7 czerwca 2017 roku do dnia zapłaty;

II. w pozostałym zakresie powództwo oddala;

III. kosztami sądowymi obciąża w całości powoda i w związku z tym zasądza od powoda na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej kwotę 25.000,00 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Maria Taront

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 19 maja 2017 roku powódka Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe (...) Sp. z o.o. z siedzibą w P. wniosła o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa – Prezydenta Miasta P. na rzecz powódki kwoty 10.339.703,48 zł tytułem odszkodowania za niezgodne z prawem zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, tj. szkodę powstałą wskutek:

- niewydania decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości Skarbu Państwa (nr KW (...)) w terminie ustawowym, mimo iż obowiązek jej wydania przewidywały obowiązujące wówczas przepisy, a beczynność organu o charakterze rażącego naruszenia prawa została stwierdzona prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2013 roku o sygn. akt sprawy(...)

- wydania spóźnionej decyzji z naruszeniem przepisów prawa – wadliwość decyzji została stwierdzona decyzją Wojewody (...) z dnia 29 sierpnia 2013 roku o sygn. akt sprawy SN-III. (...)29.2013.10 o uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości,

wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia 10 grudnia 2014 roku (stanowiącego dzień następny od upływu terminu wskazanego na wezwaniu do zapłaty) w terminie 2 tygodni od uprawomocnienia się wyroku, a nadto o zasądzenie od pozwanej na rzecz powódki zwrotu kosztów procesu według norm przepisanych.

W uzasadnieniu pozwu powódka wskazała, iż wnioskiem z dnia 13 grudnia 2011 roku wystąpiła do Prezydenta Miasta P. jako prezydenta miasta na prawach powiatu, wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, o przekształcenie - na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości - prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości położonej w P. przy ul. (...), narożnik ul. (...), o powierzchni 50588 m², zapisanej w księdze wieczystej KW nr (...). Załatwienie sprawy trwało jednak o wiele dłużej, niż przewidują to przepisy. Na skutek skargi Wojewódzki Sąd Administracyjny w P. wyrokiem z dnia 16 maja 2013 roku stwierdził, iż w sprawie miała miejsce bezczynność organu z rażącym naruszeniem prawa oraz zobowiązał organ do załatwienia sprawy w terminie 1 miesiąca od dnia otrzymania prawomocnego wyroku. Ostatecznie w dniu 25 czerwca 2013 roku, po upływie 16 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, Prezydent Miasta P. wydał decyzję, orzekając o odmowie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Od decyzji tej powódka wniosła odwołanie do Wojewody (...), który decyzją z dnia 29 sierpnia 2013 roku uchylił zaskarżoną decyzję w całości i orzekł o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości wskazanej powyżej. Powódka podała, że na skutek opisanych zdarzeń, zaniechań i naruszeń powódka poniosła szkodę w wysokości 10.339,703,48 zł, na którą składają się kwoty:

- 7.850.222,09 zł tytułem straty w związku z niedojściem do skutku transakcji sprzedaży części nieruchomości,
- 132.469,01 zł tytułem opłaty za użytkowanie wieczyste, nienależnie zapłaconej w czasie bezczynności organu wydającego decyzję,
- 565.925,63 zł tytułem niezbędnych kosztów i opłat, poniesionych przez powódkę w związku z prowadzeniem opisanego wyżej postępowania administracyjnego,
- 1.791.086,75 zł tytułem straty z tytułu utraty oprocentowania lokaty, na której miały zostać umieszczone pieniądze ze sprzedaży nieruchomości.

Zdaniem powódki opisane wyżej zdarzenia zrodziły po stronie Skarbu Państwa powstanie obowiązku zapłaty odszkodowania za poniesioną szkodę, pozostającą w bezpośrednim związku przyczynowym z niewydaniem decyzji merytorycznej w ustawowym terminie z uwagi na rażącą bezczynność organu administracji publicznej oraz kolejno spóźnione wydanie decyzji wadliwej.

W odpowiedzi na pozew z dnia 28 sierpnia 2017 roku pozwany wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie od strony powodowej na rzecz strony pozwanej zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Pozwany zakwestionował roszczenie powódki zarówno co do zasady, jak i wysokości. W uzasadnieniu stanowiska strona pozwana wskazała, iż strona powodowa nie wykazała szkody, której rekompensaty się domaga, a jeśli przyjąć zapatrywanie odmienne, szkoda ta została skompensowana uzyskanymi przez stronę powodową pożytkami cywilnymi, jakie nieruchomość przynosi, a których nie uzyskałaby, sprzedając nieruchomość. Brak jest również zdaniem pozwanego adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy zaniechaniem organu władzy publicznej a szkodą, która miała powstać w wyniku niewydania decyzji w terminie. Pozwany podniósł także, że strona powodowa uzyskała już korzyść majątkową w wyniku uchwalenia niekonstytucyjnych przepisów, a obecne roszczenie zmierza do uzyskania dalszych korzyści, pośrednio w oparciu o uznane za niezgodne z Konstytucją RP przepisy. Dodatkowo strona pozwana wskazała, iż w sprawie występuje okoliczność wyłączająca bezprawność działania Skarbu Państwa z uwagi na zgodę poszkodowanego na przedłużenie postępowania administracyjnego.

Pismem z dnia 16 października 2017 roku powódka podtrzymała wszystkie twierdzenia, wnioski, dowody i okoliczności wskazane w pozwie oraz ustosunkowała się do treści odpowiedzi na pozew. W piśmie z dnia 20 lipca 2018 roku ustosunkowała się natomiast do treści wyroku przedłożonego przez stronę pozwaną na rozprawie w dniu 14 czerwca 2018 roku. W piśmie z dnia 22 października 2018 roku pozwany przedstawił argumentację prawną, dotyczącą braku legitymacji biernej strony pozwanej oraz odniósł się do treści zeznań świadka H. N., zeznającego na rozprawie w dniu 28 września 2018 roku. Pismem z dnia 20 listopada 2018 roku powódka ustosunkowała się do zarzutu dotyczącego braku legitymacji biernej pozwanego. W piśmie z dnia 4 marca 2019 roku pozwany zawarł argumentację prawną,

wspierającą dotychczas prezentowane stanowisko. Pismem z dnia 20 marca 2019 roku powódka ustosunkowała się do treści ostatniego pisma pozwanego. Pismem z dnia 4 kwietnia 2019 roku pozwany podtrzymał dotychczasowe stanowisko, zajęte w odpowiedzi na pozew i dalszych pismach przygotowawczych. Pismem z dnia 18 kwietnia 2019 roku powódka ustosunkowała się do treści pisma pozwanego z dnia 4 kwietnia 2019 roku. W piśmie z dnia 24 kwietnia 2019 roku strona powodowa zawarła wnioski i oświadczenia strony, stanowiące polemikę ze stanowiskiem strony pozwanej.

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

Powódka Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe (...) Sp. z o.o. z siedzibą w P. od 1993 roku była użytkownikiem wieczystym nieruchomości opisanej w księdze wieczystej (...), w związku z czym, na podstawie art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2014 r. Nr 518) obowiązana była uiszczać opłaty roczne za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste. Opłaty roczne wnoszone są przez cały okres użytkowania wieczystego, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, z góry za dany rok.

Dowód: okoliczności niesporne, jak również odpis zwykły księgi wieczystej (...) – k. 103-113 akt.

Dnia 29 listopada 2011 roku powódka oraz jej kontrahent H. N. zawarli umowę oznaczoną jako „Oferta i przyjęcie oferty kupna nieruchomości”, w której powódka złożyła H. N. a H. N. przyjął ofertę kupna części nieruchomości gruntowej objętej księgą wieczystą (...). W § 4 umowy ustalono, iż nieruchomość należy sprzedać w formie prawa własności, w związku z czym powódka jako sprzedający najpóźniej do dnia 31 marca 2012 roku dokonać miała przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, a najpóźniej do dnia 30 kwietnia 2012 roku musiała ona być wpisana do księgi wieczystej jako właściciel. Jeżeli powódka nie zostałaby właścicielem nieruchomości do dnia 30 kwietnia 2012 roku, wówczas przedmiotowa umowa miała stać się nieważna. W § 6 umowy cenę zakupu ustalono na kwotę 21.000.000,00 zł, płatną w następujący sposób: 10 % ceny zakupu płatne miało być w terminie 8 dni od podpisania przedwstępnej umowy notarialnej, a 90 % ceny płatne miało być najpóźniej w terminie 8 dni, licząc od wpisania kontrahenta (kupującego) do księgi wieczystej.

Dowód: Oferta i przyjęcie oferty kupna nieruchomości – oryginał w języku niemieckim oraz poświadczone tłumaczenie z języka niemieckiego na język polski – k. 97-102 i k. 114-119 akt; zeznania wiceprezesa zarządu powódki H. L., utrwalone w protokole rozprawy z dnia 14 czerwca 2018 roku i w formie e-protokołu – k.293-297 akt oraz utrwalone w protokole rozprawy z dnia 5 kwietnia 2019 roku i w formie e-protokołu – k.378-379 akt; zeznania świadka H. N., utrwalone w protokole rozprawy z dnia 28 września 2018 roku i w formie e-protokołu – k.316-319 akt.

Wnioskiem z dnia 13 grudnia 2011 roku, złożonym w dniu 15 grudnia 2011 roku, powódka wystąpiła do Prezydenta Miasta P. jako prezydenta miasta na prawach powiatu, wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, o przekształcenie - na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. 2005 nr 175 poz. 1459 i 2007 nr 191 poz. 1371) - prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości położonej w P. przy ul. (...), narożnik ul. (...), oznaczonej geodezyjnie: obręb G., arkusz mapy(...) działki nr (...), o powierzchni 50588 m², zapisanej w księdze wieczystej KW nr (...).

Dowód: okoliczności niesporne, jak również wniosek powódki z dnia 13 grudnia 2011 roku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (...) Skarbu Państwa – k. 21 akt.

W dniu 27 stycznia 2012 roku Prezydent Miasta P. wydał postanowienie, w którym przedłużył termin załatwienia sprawy do dnia 29 czerwca 2012 roku, wskazując, iż sprawa nie może być załatwiona w terminie przewidzianym w art. 35 k.p.a., ponieważ wymaga postępowania wyjaśniającego i sprawdzającego, szerzej opisanego w uzasadnieniu postanowienia; nadto wskazano, iż na niniejsze postanowienie nie służy stronie zażalenie.

Dowód: okoliczności niesporne, jak również postanowienie Prezydenta Miasta P. z dnia 27 stycznia 2012 roku, sygn. akt GN-X. (...)1.1.2012 – k. 179 akt.

Pismem z dnia 16 lutego 2012 roku powódka, reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, w odpowiedzi na postanowienie z dnia 27 stycznia 2012 roku oświadczyła, iż zgadza się na wyznaczenie terminu załatwienia sprawy do dnia 29 czerwca 2012 roku i traktuje go jako ostateczny.

Dowód: okoliczności niesporne, jak również pismo powódki z dnia 27 stycznia 2012 roku – k.181 akt.

Wobec niewydania decyzji w przedmiotowej sprawie pomimo upływu dziewięciu miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, powódka na podstawie art. 37 k.p.a. wniosła w dniu 21 września 2012 roku do Wojewody (...) zażalenie na przewlekłość postępowania administracyjnego, wnosząc o doprowadzenie do natychmiastowego rozpoznania sprawy w terminie do 30 listopada 2012 roku oraz zarządzenie wyjaśnienia przyczyn i ustalenia osób winnych niezakończenia sprawy w terminie oraz wyciągnięcia prawnych konsekwencji wobec pracowników, którzy zawinili przewlekłości postępowania.

Dowód: okoliczności niesporne, jak również zażalenie powódki z dnia 21 września 2012 roku – k. 22-25 akt oraz k. 415 akt SN-III. (...).15.2012.7.

Na skutek zażalenia Wojewoda (...) wydał w dniu 25 października 2012 roku postanowienie o uznaniu zażalenia za uzasadnione i wyznaczył Prezydentowi Miasta P. termin załatwienia sprawy na dzień 31 grudnia 2012 roku. W uzasadnieniu Wojewoda (...) wskazał, iż w sprawie od momentu złożenia wniosku do chwili wniesienia zażalenia na przewlekłość organ postępowania trzykrotnie przedłużał o kolejne miesiące termin załatwienia sprawy. Wyjaśnienia organu co do przyczyn przekładania terminu wydania decyzji zdaniem Wojewody nie usprawiedliwiały przewlekłości postępowania. Według Wojewody organ dopuścił się w sprawie nielegalnej pasywności. Nie usuwają jej czynności podejmowane przez organ w międzyczasie, gdyż czynności te powodowały jedynie, iż organ tylko formalnie nie pozostawał w beczynności. Jego działania, zamiast przybliżyć organ do wydania decyzji merytorycznej, w istocie tylko go od niej oddalały. Wojewoda uznał, iż czynności podejmowane były w znacznych odstępach czasowych w sytuacji, gdy mogły zostać podjęte bezpośrednio po wszczęciu postępowania. Co więcej, czynności kluczowe dla sprawy powinny być w interesie wnioskodawcy podejmowane zaraz po wszczęciu danego postępowania, a fakt ich podjęcia po przeszło sześciu miesiącach od wszczęcia postępowania uznać należy za naganny. Biorąc pod uwagę całokształt sprawy, zażalenie powódki uznano za uzasadnione, jednakże stwierdzono też, iż niezakończenie sprawy w terminie nie nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa.

Dowód: okoliczności niesporne, jak również postanowienie Wojewody (...) z dnia 25 października 2012 roku, sygn. akt SN-III. (...).15.2012.7 – k. 26-30 akt oraz k. 462-469 akt SN-III. (...).15.2012.7.

Z uwagi na niewydanie decyzji w wyznaczonym przez Wojewodę (...) terminie powódka pismem z dnia 31 stycznia 2013 roku wniosła w dniu 4 lutego 2013 roku do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P. skargę na beczynność Prezydenta Miasta P. w przedmiocie niezakończenia wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa.

Dowód: okoliczności niesporne, jak również skarga powódki z dnia 31 stycznia 2013 roku na beczynność Prezydenta Miasta P. – k. 30-33 oraz k. 4-7 akt sprawy (...)

W następstwie złożonej skargi Wojewódzki Sąd Administracyjny w P. w wyroku z dnia 16 maja 2013 roku stwierdził, że beczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz zobowiązał Prezydenta Miasta P. do załatwienia sprawy w terminie 1 miesiąca od dnia otrzymania prawomocnego wyroku. W uzasadnieniu wyroku Sąd stwierdził, iż w rozpatrywanym przypadku zostały przekroczone przez organ wszystkie określone w k.p.a. terminy do załatwienia sprawy, a naruszenie prawa w zakresie zwłoki w przedmiocie zakończenia postępowania miało charakter rażący. Organ prowadził postępowanie bardzo długo, będąc dodatkowo zobligowany orzeczeniem Wojewody (...) do jego załatwienia w wyznaczonym terminie, a pomimo tego w wyznaczonych terminach postępowania nie zakończył. Beczynność Prezydenta Miasta P., z uwagi na niepodjęcie żadnych konkretnych, realnych i skutecznych prób zakończenia postępowania w sprawie, była w ocenie Sądu nadzwyczaj naganna i nosząca cechy rażącego

naruszenia prawa. Powyższe potwierdzone zostało przez Naczelnego Sąd Administracyjny, który oddalił skargę kasacyjną Prezydenta Miasta P. w wyroku z dnia 4 grudnia 2013 roku.

Dowód: okoliczności niesporne, jak również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P. z dnia 16 maja 2013 roku, sygn. (...)z uzasadnieniem – k. 34-41 oraz k. 107-124 akt sprawy (...); wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 4 grudnia 2013 roku, sygn.(...)uzasadnieniem – k. 44-50 oraz k. 200-212 akt sprawy (...)

Ostatecznie w dniu 25 czerwca 2013 roku Prezydent Miasta P. wydał decyzję w przedmiotowej sprawie, orzekając o odmowie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, określonej wnioskiem z dnia 13 grudnia 2011 roku.

Dowód: okoliczności niesporne, jak również decyzja Prezydenta Miasta P. z dnia 25 czerwca 2013 roku, sygn. GN-X. (...)1.1.2012,(...)- k. 51-52 akt.

Od decyzji odmownej powódka wniosła pismem z dnia 9 lipca 2013 roku odwołanie do Wojewody (...).

Dowód: okoliczności niesporne, jak również odwołanie od decyzji Prezydenta Miasta P. z dnia 25 czerwca 2013 roku – k. 53-58 akt.

Decyzją z dnia 29 sierpnia 2013 roku Wojewoda (...) uchylił zaskarżoną decyzję w całości i orzekł o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości opisanej we wniosku z dnia 13 grudnia 2011 roku. Wojewoda przyznał rację odwołującej się, uznając, iż postępowanie w pierwszej instancji prowadzone było z naruszeniem art. 7, 8, 9, 12, 35 i 36 k.p.a.

Dowód: okoliczności niesporne, jak również decyzja Wojewody (...) z dnia 29 sierpnia 2013 roku, sygn. SN-III. (...)29.2013.10 – k. 59-68 akt.

Powódka uznała, iż na skutek opisanych wyżej zdarzeń poniosła szkodę, pozostającą w bezpośrednim związku przyczynowym z przewlekłe prowadzonym postępowaniem administracyjnym, co zrodziło po stronie Skarbu Państwa obowiązek zapłaty na jej rzecz odszkodowania. Wobec powyższego pismem datowanym na dzień 7 listopada 2014 roku powódka wezwała Prezydenta Miasta P. do zapłaty odszkodowania w wysokości 8.720.947,88 zł w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania pod rygorem wystąpienia na drogę postępowania sądowego.

Dowód: okoliczności niesporne, jak również wezwanie do zapłaty odszkodowania – k. 94-95 akt.

Pismem z dnia 10 grudnia 2014 roku Urząd Miasta P. poinformował powódkę w odpowiedzi na pismo z dnia 7 listopada 2014 roku, iż nie znalazł podstawy do uznania roszczenia zapłaty wskazanej w piśmie, wezwanie do zapłaty uznając za bezpodstawne.

Dowód: okoliczności niesporne, jak również pismo Urzędu Miasta P. z dnia 10 grudnia 2014 roku – k. 96 akt.

Pismem z dnia 9 stycznia 2015 roku powódka skierowała do Sądu Rejonowego P. (...)w P. wniosek o zawiązanie do próby ugodowej przeciwników ad. 1 Skarbu Państwa – Prezydenta Miasta P. i ad. 2 Miasta P. – Prezydenta Miasta P. w sprawie o wypłatę odszkodowania za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem działaniem i zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej. Proponowana przez powódkę ugoda polegać miała na wypłacie na jej rzecz kwoty 10.339.703,48 zł w 11 ratach płatnych miesięcznie do 10-tego dnia każdego miesiąca; nadto powódka zaproponowała odstąpienie od połowy odsetek ustawowych liczonych od ww. kwoty od dnia 10 grudnia 2014 roku do dnia zapłaty.

Dowód: okoliczności niesporne, jak również wniosek o zawiązanie do próby ugodowej – k. 120-125 akt.

W odpowiedzi na powyższe pismem z dnia 26 marca 2015 roku przeciwnik ad. 2 Miasto P. oświadczyło, iż nie znajduje podstaw faktycznych i prawnych do zawarcia w niniejszej sprawie proponowanej ugody, podnosząc, iż nie jest legitymowane biernie w niniejszej sprawie, a nadto przytaczając argumentację przemawiającą za bezzasadnością żądania, opierającą się na fakcie, iż w dniu 10 marca 2015 roku Trybunał Konstytucyjny orzekł wyrokiem o

niezgodności z Konstytucją RP art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w zakresie, jakim przyznaje uprawnienie do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności osobom fizycznym i prawnym, które nie miały tego uprawnienia w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw.

Dowód: okoliczności niesporne, jak również pismo Miasta P. z dnia 26 marca 2015 roku – k. 126-129 akt.

W odpowiedzi na zawiadanie do próby ugodowej pismem z dnia 30 marca 2015 roku przeciwnik ad. 1 Skarb Państwa – Prezydent Miasta P. wskazał, iż nie wyraża zgody na zawarcie ugody zaproponowanej przez wzywającego we wniosku z uwagi na brak podstaw faktycznych i prawnych dla tego wniosku. Powyższe Skarb Państwa – Prezydent Miasta P. uzasadniał, jak przeciwnik ad. 2., treścią wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2015 roku.

Dowód: okoliczności niesporne, jak również pismo Skarbu Państwa – Prezydenta Miasta P. z dnia 30 marca 2015 roku – k. 130-132 akt.

W dniu 26 lipca 2016 roku Minister Infrastruktury i Budownictwa wydał decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie nieważności decyzji Wojewody (...) z dnia 29 sierpnia 2013 roku, wszczętego pismem, w którym Prezydent Miasta P. poinformował, iż decyzja ta mogła zostać wydana z rażącym naruszeniem prawa z uwagi na m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2015 roku. Minister uznał, iż wyrok ten stanowi przesłankę do wznowienia postępowania w sprawie, jednakże ocena prawna zawarta w tymże wyroku nie może stanowić przesłanki do prowadzenia postępowania nieważnościowego w sprawie. W konsekwencji wskazano na brak podstaw do wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody (...).

Dowód: okoliczności niesporne, jak również decyzja Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 29 lipca 2016 roku, sygn. DP/2- (...) - (...) JS – k. 134-136 akt.

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie wskazanych dowodów. Powołane powyżej dokumenty zgromadzone w aktach niniejszej sprawy, aktach sprawy SN-III. (...)15.2012.7 (...) Urzędu Wojewódzkiego w P. oraz aktach sprawy (...) Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P. Sąd uznał za wiarygodne i przydatne dla ustalenia stanu faktycznego w niniejszej sprawie. Wymaga podkreślenia, że strony zasadniczo nie kwestionowały autentyczności wskazanych powyżej dokumentów, a także Sąd nie znalazł podstaw, aby czynić to z urzędu. Oceny tej nie zmieniał fakt, że część dokumentów została przedstawiona Sądowi jedynie w postaci kserokopii. Strony bowiem nie kwestionowały zgodności przedłożonych kserokopii z oryginałami dokumentów, wskutek czego Sąd uznał kserokopie za wiarygodne dowody na istnienie i treść dokumentów, jakie odwzorowywały. Nadto dowody z dokumentów, w głównej mierze decyzji administracyjnych i wyroków sądów administracyjnych, korzystają z mocy dowodowej wynikającej z art. 244 k.p.c. i tym samym stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone.

Pozwany zakwestionował jednak wiarygodność dokumentów prywatnych dołączonych do pozwu, w tym przede wszystkim wiarygodność oferty sprzedaży nieruchomości i wiarygodność opinii biegłego rewidenta. W ocenie Sądu wiarygodność istnienia pomiędzy powódką a jej kontrahentem opisanej wyżej umowy nie budzi wątpliwości. Z kolei przedłożona do akt opinia biegłego rewidenta sama w sobie nie może stanowić dowodu, potwierdzającego zaistnienie oraz wysokość szkody, której rekompensaty domaga się powódka.

Oceniając zeznania wiceprezesa powódki oraz świadka H. N. Sąd uznał je za w przeważającej mierze wiarygodne - w zakresie, w którym znalazły one potwierdzenie w pozostałym, uznanym za wiarygodny materiale dowodowym zgromadzonym w sprawie.

Na rozprawie w dniu 28 września 2018 roku Sąd oddalił wnioski pozwanego zawarte w punktach 4-5 odpowiedzi na pozew, tj. o zobowiązanie powódki do złożenia umów najmu i dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu rachunkowości na okoliczności wskazane w punkcie 5. odpowiedzi na pozew, uznając, iż okoliczności, które strona

zamierzała dowieść za ich pomocą, były nieistotne dla rozstrzygnięcia sprawy (o powodach powyższego rozstrzygnięcia mowa w dalszej części uzasadnienia).

Sąd zważył, co następuje:

Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania sprawy odnieść należy się do zgłoszonego przez pozwanego w piśmie z dnia 22 października 2018 roku zarzutu braku legitymacji biernej. Zarzut ten został podniesiony późno, ponad rok po złożeniu odpowiedzi na pozew, jednakże niezależnie od powyższego na uwadze należy mieć, że legitymacja procesowa to przesłanka materialna postępowania cywilnego, zatem sąd i tak dokonuje oceny w zakresie jej istnienia w chwili wyrokowania; powódka niezasadnie podnosiła więc, iż zarzut ten uległ sprekludowaniu. Niemniej jednak zgłoszony zarzut braku legitymacji biernej został uznany za nietrafny, a Sąd w całości podziela w tym zakresie szeroką argumentację powódki. Skarb Państwa – Prezydent Miasta P. został oznaczony jako pozwany w sposób prawidłowy i w związku z tym jest on legitymowany do występowania w sprawie w charakterze strony. Pozwany błędnie utożsamia zlecenie zadań z zakresu administracji rządowej powiatowi jako jednostce samorządu terytorialnego z przyznaniem starości określonych kompetencji w zakresie tych zadań jako reprezentantowi Skarbu Państwa. Powód dochodzi niniejszym postępowaniem roszczenia od Skarbu Państwa, w imieniu i na rzecz którego działa jego ustawowy reprezentant – Prezydent Miasta P., jako statio fisci. Ustawodawca w ustawie o gospodarce nieruchomościami wyposażył starostę w kompetencje dotyczące zadań związanych z gospodarką nieruchomościami. Organ ten (starosta) wykonuje zadania jako organ reprezentujący Skarb Państwa. Przekładając powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że w przedmiotowym stanie faktycznym starostą jest prezydent miasta na prawach powiatu, tj. Prezydent Miasta P., który jako statio fisci wykonywał zadania w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa. Ubocznie wskazać należy, iż w ramach postępowania o zawezwanie do próby ugodowej Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta Miasta P. w piśmie z dnia 30 marca 2015 roku zajął merytoryczne stanowisko co do propozycji ugody, nie podnosząc zarzutu braku swojej legitymacji, co mogło prowadzić do wniosku, że uznał się za stronę zaistniałego sporu.

Odnosząc się natomiast do kwestii samego roszczenia strony powodowej, uznać należało, że powództwo zasługiwało na uwzględnienie jedynie w niewielkiej części. Sąd w zdecydowanej większości podzielił zarzuty i argumentację strony pozwanej.

Wskazać trzeba, iż przepisy kodeksu cywilnego o odpowiedzialności państwa, państwowych osób prawnych, jak i jednostek samorządu terytorialnego, zawarte w art. 417-421 k.c., stanowią pewną normatywną całość – stąd w znacznej mierze należy rozpatrywać je całościowo. Artykuły powyższe stanowią realizację na płaszczyźnie ustawowej wyrażonej w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP zasady odpowiedzialności za szkody wyrządzone niezgodnymi z prawem działaniami i zaniechaniami o charakterze władcym. Treść przepisów opiera się na założeniu, że to podmiot sprawujący władzę, a nie obywatel, powinien ponosić ekonomiczne konsekwencje niewłaściwego wykonywania tej władzy.

W niniejszej sprawie powódka oparła swoje żądanie:

- w odniesieniu do zaistniałej bezczynności organu administracji publicznej na art. 417¹ § 3 k.c., zgodnie z którym, jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej,

- w odniesieniu do szkody wyrządzonej przez decyzję nieostateczną, ale wydaną z naruszeniem przepisów prawa (tu: decyzję Prezydent Miasta P. z dnia 25 czerwca 2013 roku o odmowie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności) na art. 417 k.c., który stanowi, iż za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa.

Bezspornie przewlekłość postępowania to stan sprzeczny z prawem, a środkiem dyscyplinującym może być odpowiedzialność odszkodowawcza organu za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub

zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Nie budzi wątpliwości także fakt, iż szkodę może wywołać również nieprawomocne orzeczenie, chociażby zostało następnie uchylone w toku nadzoru instancyjnego wobec stwierdzenia ich nielegalności. Jednakże, aby doszło do powstania odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa, opartej na art. 417 k.c. i art. 417¹ k.c., spełnione muszą zostać łącznie jej trzy ustawowe przesłanki: bezprawność działania lub zaniechania sprawcy, szkoda oraz normalny związek przyczynowy między bezprawnym zachowaniem sprawcy a szkodą. Kolejność badania przez sąd powyższych przesłanek nie może być dowolna. W pierwszej kolejności konieczne jest ustalenie działania (zaniechania), z którego, jak twierdzi poszkodowany, wynikła szkoda oraz dokonanie oceny jego bezprawności, następnie ustalenie, czy wystąpiła szkoda i jakiego rodzaju, a dopiero po stwierdzeniu, że obie te przesłanki zachodzą, możliwe jest zbadanie istnienia między nimi normalnego związku przyczynowego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 lipca 2012 r. II CSK 648/11, LEX nr 1215614). W niniejszej sprawie, po analizie materiału dowodowego Sąd doszedł do wniosku, iż w zakresie znacznej większości żądania pozwu strona powodowa nie sprostала obciążającemu ją ciężarowi dowodu wykazania wszystkich powyższych przesłanek.

Rozważając kwestie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Sąd uznał, iż powódka wykazała pierwszą z nich, tj. bezprawność działania i zaniechania pozwanego w ramach postępowania administracyjnego. Przepis art. 417¹ § 3 k.c. określa odpowiedzialność władzy publicznej za zaniechania w dokonywaniu aktów indywidualnych o charakterze władczym, czyli za uszczerbki spowodowane przewlekłością postępowania sądowego albo administracyjnego. Odpowiedzialność odszkodowawcza za niewydanie orzeczenia lub decyzji dotyczy tylko przypadków, gdy obowiązujący przepis prawa nakazywał sądowi lub organowi administracyjnemu wydanie orzeczenia lub decyzji. Przesłanką przypisania obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przewlekłością postępowania jest więc skonkretyzowany w przepisie prawa obowiązek podjęcia przez organ sądowy lub administracyjny określonych działań władczych, o charakterze indywidualnym, których zaniechanie spowodowało szkodę. Odpowiedzialność organu w takim przypadku uzależniona jest od stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji. Tym samym, aby ziściła się pierwsza przesłanka zaistnienia odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 417¹ § 3 k.c., nie wystarczy sama tylko przewlekłość postępowania administracyjnego, lecz na podstawie art. 37 § 2 k.p.a. należy uzyskać postanowienie organu administracyjnego stwierdzające to uchybienie. Przenosząc powyższe na grunt toczącego się postępowania, stwierdzić należy, iż w niniejszej sprawie w następstwie złożonej przez powódkę skargi Wojewódzki Sąd Administracyjny w P. w wyroku z dnia 16 maja 2013 roku stwierdził, że w sprawie doszło do beczynności organu, która miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz zobowiązał Prezydenta Miasta P. do załatwienia sprawy w terminie 1 miesiąca od dnia otrzymania prawomocnego wyroku. Powyższe znalazło potwierdzenie w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2013 roku, w którym oddalono skargę kasacyjną Prezydenta Miasta P.. Tym samym uznać należy, iż w niniejszej sprawie bezsprzecznie doszło do stwierdzenia we właściwym trybie istnienia obowiązku wydania decyzji oraz niewykonania tego obowiązku przez właściwy podmiot. Sąd powszechny w procesie odszkodowawczym jest zaś związany rozstrzygnięciem organu powołanego do badania legalności aktów normatywnych, decyzji administracyjnych i orzeczeń sądów administracyjnych. W konsekwencji stwierdzić trzeba, iż spełniony został pierwszy niezbędny warunek powstania odpowiedzialności odszkodowawczej na gruncie art. 417¹ § 3 k.c. Również w ramach odpowiedzialności określonej w przepisie art. 417 k.c. wskazać należy, iż powódka udowodniła, że w sprawie doszło do wydania decyzji z naruszeniem przepisów prawa. Decyzja Prezydent Miasta P. z dnia 25 czerwca 2013 roku o odmowie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności została bowiem uchylona decyzją Wojewody (...) z dnia 29 sierpnia 2013 roku, który przyznał rację odwołującej się, uznając, iż postępowanie w pierwszej instancji prowadzone było z naruszeniem szeregu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Jak wskazano, samo stwierdzenie bezprawności nie przesądza jednak o powstaniu odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa - stanowi tylko jedną z przesłanek. Niezbędne jest również wystąpienie szkody, pozostającej w normalnym związku przyczynowym z zachowaniem organu w postępowaniu administracyjnym. W ocenie Sądu powódka, poza jedną z części składających się na żądanie pozwu, nie wykazała, aby poniosła szkodę we wskazywanej przez siebie wysokości.

Zasadne okazało się roszczenie powódki o zapłatę odszkodowania za opłatę za użytkowanie wieczyste, nienależnie zapłacone przez powódkę za okres od lutego do grudnia 2012 roku i za rok 2013. Obowiązek ponoszenia opłaty jest obowiązkiem ustawowym. W niniejszej sprawie strona powodowa zobowiązana była do uiszczenia opłaty za użytkowanie wieczyste, która, gdyby organ działał w terminie i na zasadach przewidzianych w przepisach, powinna zostać zniesiona najpóźniej do lutego 2012 roku, czyli w terminie, który był maksymalnym ustawowym terminem na rozstrzygnięcie wniosku powódki o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Poniesiona przez powódkę opłata za jedenaście miesięcy roku 2012 oraz za rok 2013 wyniosła 132.469,01 zł. Strona pozwana nie zaprzeczyła, aby opłata taka została przez stronę powodową dokonana. Z uwagi na przewlekłość postępowania administracyjnego w istocie doszło w tym zakresie do pogorszenia się sytuacji majątkowej powódki wskutek zmniejszania się posiadanych przez nią aktywów. Sąd uznał, iż istnieje także związek przyczynowy między działaniem i zaniechaniem organu a opisaną szkodą. Związek ten wyraża się odpowiedzialnością dłużnika za skutki, dające się z punktu widzenia kauzalności połączyć w jeden łańcuch oraz charakterystyczne dla danej przyczyny jako normalny rezultat. Gdyby decyzja o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości została wydana we właściwym terminie, a nadto, gdyby decyzja ta była od razu trafna, opłata za użytkowanie wieczyste, obciążająca powódkę, nie obowiązywałaby na dalsze miesiące. Mając na uwadze powyższe, Sąd w punkcie I wyroku zasądził od pozwanego na rzecz powódki kwotę 132.469,01 zł.

W tym miejscu uznać należy, iż pozwany nietrafnie podniósł zarzut *compensatio lucri cum damno*, twierdząc na rozprawie w dniu 14 czerwca 2018 roku, że opłaty za użytkowanie wieczyste zostały skompensowane przez korzyści, jakie powódka odniosła z tytułu czynszu najmu. Odszkodowanie ma przywrócić stan majątkowy, w jakim znajdowałyby się poszkodowany, gdyby nie nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę. Samo odszkodowanie nie może jednak przewyższać poniesionej szkody, Sąd powinien więc uwzględnić pozytywne dla sytuacji majątkowej poszkodowanego konsekwencje zdarzenia szkodzącego, co ma na celu zapobieżenie tworzenia się lepszej sytuacji majątkowej poszkodowanego od tej, w jakiej znajdowałby się on, gdyby mu szkody nie wyrządzono. Budynki, które posadowione są na nieruchomości, będącej przedmiotem umowy zawartej między powódką a H. N., objęte były umowami najmu, a roczna wartość czynszu najmu przypadającego powódce wynosi – zgodnie z treścią ww. umowy – 1.363.363,66 zł netto. W przypadku dojścia transakcji sprzedaży do skutku na podstawie art. 678 § 1 k.c. to nabywcy nieruchomości zaczęłyby przypadać należny dotychczas powódce czynsz najmu. Brak finalizacji umowy spowodował, iż strona powodowa w dalszym ciągu pobierała czynsz najmu. Powyższa okoliczność nie sprawia jednak, iż konstrukcja *compensatio lucri cum damno* znajduje zastosowanie w sprawie. Trafnie wskazała powódka, iż zasada ta nie obejmuje bowiem świadczeń, które poszkodowany otrzymał od osoby trzeciej, innej niż sprawca szkody, jeżeli wywodzą się one z innych tytułów prawnych i służą odmiennym celom niż odszkodowanie. Dla zastosowania powyższej reguły konieczne byłoby zaistnienie tożsamości celu i funkcji odszkodowania z tytułu bezczynności organu oraz korzyści uzyskanych z tytułu najmu. Tożsamość ta z całą pewnością jednak nie zachodzi. – uzyskiwane przez powódkę świadczenie nie służy kompensacji szkody, gdyż stanowi realizację uprawnień właściciela do pobierania pożytków i innych dochodów z rzeczy. Z uwagi na powyższe Sąd oddalił wnioski dowodowe pozwanego na okoliczność korzyści, które powódka otrzymywała z tytułu najmu z uwagi na fakt, iż nie miały znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy.

W odniesieniu do roszczenia odsetkowego, opartego na art. 481 § 1-2 k.c., Sąd uznał, iż powódka nieprawidłowo oznaczyła termin początkowy ich naliczania na dzień 10 grudnia 2014 roku. Strona powodowa wiąże termin ten z wystosowaniem przeciwko pozwanemu wezwania do zapłaty datowanego na dzień 7 listopada 2014 roku. Słusznie za pozwanym wskazać należy jednak, iż kwota żądana w owym wezwaniu do zapłaty różni się od kwoty żądanej w pozwie. Nadto powódka nie przedłożyła dowodu doręczenia wezwania do zapłaty, nie jest możliwe zatem zweryfikowanie poprawności naliczenia odsetek w sposób wskazany przez powódkę. Podstawowa reguła dowodowa postępowania cywilnego, wyrażona w art. 6 k.c., wskazuje, iż to na podmiocie, który z danego faktu wywodzi skutki prawne ciąży obowiązek udowodnienia tegoż faktu. Strona, która nie przytoczy wystarczających dowodów na poparcie swoich twierdzeń, ponosi ryzyko niekorzystnego dla siebie rozstrzygnięcia, o ile ciężar dowodzenia co do tych okoliczności na niej spoczywał, Sąd zaś powinien wyciągnąć ujemne konsekwencje z braku udowodnienia faktów przytoczonych na uzasadnienie żądań lub zarzutów. Mając na uwadze powyższe, uznać należy, iż powódka nie sprostала ciężarowi dowodu na okoliczność wykazania wskazywanej przez nią daty początkowej naliczania odsetek ustawowych. Z uwagi

na przytoczone okoliczności Sąd, uwzględniając część roszczenia głównego, zasądził od pozwanego na rzecz powódki odsetki ustawowe od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty.

W odniesieniu do pozostałej części żądania strony powodowej (dotyczącego zasądzenia kwot 7.850.222,09 zł tytułem straty w związku z niedojściem do skutku transakcji sprzedaży części nieruchomości, 565.925,63 zł tytułem niezbędnych kosztów i opłat, poniesionych przez powódkę w związku z prowadzeniem postępowania administracyjnego i 1.791.086,75 zł tytułem straty z tytułu utraty oprocentowania lokaty, na której miały zostać umieszczone pieniądze ze sprzedaży nieruchomości) Sąd uznał, iż powódka w zakresie tym nie wykazała szkody ani związku przyczynowego jako przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż nie zasługiwało na uwzględnienie powództwo w części dotyczącej roszczenia o zasądzenie odszkodowania w wysokości 7.850.222,09 zł z uwagi na utratę korzyści z tytułu ceny sprzedaży nieruchomości. W odniesieniu do tegoż uszczerbku po pierwsze uznać należy, iż przedłożoną przez stronę powodową umowę, zawartą z jej kontrahentem H. N. „Oferta i przyjęcie oferty kupna nieruchomości” traktować należy jako umowę przedwstępną dla umowy przeniesienia własności nieruchomości w rozumieniu art. 389 k.c. Wolą stron umowy było zawarcie w przyszłości umowy zobowiązującej do przeniesienia własności nieruchomości w formie aktu notarialnego. Umowa określała także szczegółowo przedmiot umowy oraz cenę. Umowa została zawarta z zastrzeżeniem warunku zawieszającego, dotyczącego zdarzenia stanowiącego przeszkodę do zawarcia umowy definitywnej, tj. nieuzyskanie przez powódkę w konkretnym terminie tytułu prawa własności nieruchomości. Dla ważności umowy przedwstępnej nie jest przewidziana szczególna forma prawna. Art. 390 k.c. przewiduje jednak dwa skutki zawarcia umowy przedwstępnej: jeżeli strona zobowiązana do zawarcia umowy przyrzeczonej uchyła się od jej zawarcia, druga strona może żądać naprawienia szkody, którą poniosła przez to, że liczyła na zawarcie umowy przyrzeczonej; jednakże, gdy umowa przedwstępna czyni zadość wymaganiom, od których zależy ważność umowy przyrzeczonej, w szczególności wymaganiom co do formy, strona uprawniona może dochodzić zawarcia umowy przyrzeczonej.

W niniejszej sprawie przedmiotowa umowa została zawarta w zwykłej formie pisemnej, była ważna i wiązała strony. Jednakże, co znamienne, z uwagi na fakt, iż nie została ona zawarta w formie aktu notarialnego, a więc w formie właściwej dla formy umowy przyrzeczonej – powódka nie mogłaby skorzystać z tzw. skutku silniejszego i na drodze sądowej dochodzić zawarcia umowy przyrzeczonej. Mając na uwadze powyższe, należy dojść do wniosku, że nawet gdyby postępowanie administracyjne zakończyło się terminowym wydaniem pozytywnej dla powódki decyzji, kontrahent powódki, bez podania przyczyn, mógłby odmówić zawarcia umowy przyrzeczonej, a powódka nie mogłaby doprowadzić do jej zawarcia przed sądem, a co najwyżej domagać się od kontrahenta odszkodowania w ramach negatywnego interesu umownego. Konkludując, zawarta umowa nie stworzyła powódce realnej możliwości wyegzekwowania uzyskania określonej w niej ceny. Oprócz tego znamienne jest, że powódka wciąż jest właścicielem przedmiotowej nieruchomości, a zatem w dalszym ciągu może nieruchomością rozporządzać. Istnieje zatem możliwość uzyskania satysfakcjonującej powódkę ceny ze sprzedaży. Strona powodowa twierdzi, że w realiach obecnego rynku nie będzie możliwe uzyskanie ceny na poziomie 21.000.000,00 zł (choć wiceprezes zarządu powódki na rozprawie w dniu 14 czerwca 2018 roku wskazał, że nie jest w stanie powiedzieć, jakiej ceny mógłby się obecnie spodziewać), jednakże w istocie do czasu zbycia nieruchomości przez powódkę niemożliwe jest ustalenie ewentualnego uszczerbku, który powódka miała ponieść wobec niedojścia do skutku transakcji z jej kontrahentem w 2012 roku. Przyznanie odszkodowania w obecnej sytuacji mogłoby nawet poskutkować bezpodstawnym wzbogaceniem powódki, jeśli ta uzyskałaby rekompensatę za szkodę od Skarbu Państwa, a następnie zbyłaby nieruchomość za cenę przewyższającą 21.000.000,00 zł. Ubocznie należy zauważyć, że powódka na żadnym etapie postępowania nie wносиła o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego, bez którego Sąd i tak nie byłby w stanie rzetelnie ustalić wysokości deklarowanego uszczerbku po stronie powódki, wywołanego ewentualnym spadkiem cen nieruchomości.

Zamykając powyższe rozważania, wskazać należy, że szkoda, której rekompensaty domaga się powódka, a dotycząca niedojścia do skutku zawartej umowy, przybiera jej zdaniem postać utraconych korzyści (lucrum cessans), czyli korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono. Konstrukcja odpowiedzialności za

utrącone korzyści w prawie polskim opiera się na tych samych zasadach, co odpowiedzialność za szkodę rzeczywistą, a więc przyznaje prawo do wynagrodzenia tych tylko korzyści, które w normalnym toku wydarzeń, niezakłóconym wystąpieniem zdarzenia wyrządzającego szkodę, poszkodowany by otrzymał. Ustalenie szkody w postaci utraconych korzyści jest jednak trudniejsze, ma bowiem zawsze charakter nie do końca weryfikowalny. Nie można mieć z reguły pewności, czy dana korzyść została osiągnięta przez poszkodowanego, gdyby nie zdarzenie szkodzące – dlatego też do żądania z tytułu utraconych korzyści należy podchodzić z rozważą i przyznanie z tego tytułu odszkodowania nie może opierać się tylko na istnieniu szkody hipotetycznej. Przepis art. 361 § 2 KC w części dotyczącej utraconych korzyści wymaga wprawdzie przyjęcia hipotetycznego przebiegu zdarzeń, jednakże konieczne jest ustalenie bardzo wysokiego prawdopodobieństwa utraty korzyści. Żądanie naprawienia uszczerbku majątkowego w postaci utraconych korzyści (*lucrum cessans*) może być uznane za zasadne tylko wtedy, gdy zostanie stwierdzone, że powód najprawdopodobniej korzyści te by osiągnął. W żadnym razie nie jest wystarczające wykazanie jedynie potencjalnej, czysto hipotetycznej możliwości ich uzyskania. Utrata zysku musi być przez żądającego odszkodowania wykazana z tak dużym prawdopodobieństwem, aby uzasadniała ona w świetle doświadczenia życiowego przyjęcie, że utrata korzyści rzeczywiście nastąpiła. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 kwietnia 2014 roku, sygn. I CSK 291/13, poziom prawdopodobieństwa fikcyjnego przebiegu zdarzeń musi być tak wysoki, że nakazuje w świetle osiągnięć wiedzy i przy uwzględnieniu zasad doświadczenia życiowego wykluczyć możliwe alternatywne modele i uznać, że wypadki najpewniej potoczyłyby się według przyjętej hipotezy. Z kolei Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 26 marca 2015 roku, sygn. I ACa 1252/14 uznał, iż w przypadku szkody w postaci utraconych korzyści, do obowiązków powoda dochodzącego odszkodowania należy wykazanie wysokiego prawdopodobieństwa jej powstania, graniczącego z pewnością. Od szkody w postaci utraconych korzyści należy odróżnić tzw. szkodę ewentualną (prawie obojętną), czyli utratę szansy uzyskania pewnej korzyści majątkowej. Jak wskazano, o wystąpieniu szkody w postaci *lucrum cessans* decyduje wysoki, bliski pewności stopień prawdopodobieństwa uzyskania określonych korzyści, gdyby nie wystąpiło zdarzenie uznane za przyczynę szkody. W przypadku szkody ewentualnej owo prawdopodobieństwo jest o wiele mniejsze. Co znamienne, szkoda ewentualna nie podlega naprawieniu (wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 23 maja 2014 roku, sygn. I ACa 795/12). Mając na uwadze powyższe wskazania Sąd, po analizie niniejszej sprawy, doszedł do przekonania, iż szkoda, której naprawienia dochodzi powódka, a która dotyczy korzyści utraconych wskutek niedojścia do skutku transakcji sprzedaży nieruchomości nie mieści się w kategorii utraconych korzyści podlegających kompensacji zgodnie z art. 361 § 2 k.c., gdyż jest szkodą ewentualną. W okolicznościach niniejszej sprawy nie istnieją bowiem dostateczne podstawy do przyjęcia, że gdyby pozwany nie naruszył procedury administracyjnej, to powódka z całą pewnością zawarłaby ze swoim kontrahentem umowę sprzedaży, określoną w umowie przedwstępnej. Jak najbardziej istnieje szansa, że sprawy potoczyłyby się w opisany wyżej sposób, jednakże scenariuszowi temu nie można przyznać przymiotu prawdopodobieństwa graniczącego z pewnością.

Zdaniem Sądu nie zasługiwał tu na uwzględnienie zarzut pozwanego, dotyczący wystąpienia w niniejszej sprawie okoliczności wyłączającej bezprawność z uwagi na zgodę poszkodowanego. Powyższy argument strony pozwanej Sąd uznał za nietrafny, co nie miało jednak wpływu na ostateczne rozstrzygnięcie w tym zakresie. Pozwany wskazywał, że w piśmie z dnia 16 lutego 2012 roku powódka wyraziła zgodę na przedłużenie postępowania administracyjnego do dnia 29 czerwca 2012 roku, tym samym akceptując skutek, jaki niosło ze sobą powyższe przedłużenie, jakim miało być ziszczenie się warunku rozwiązującego umowę powódki i jej kontrahenta, H. N.. Wskazać jednak należy, iż po pierwsze na postanowienie o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy stronie nie przysługiwało zażalenie, więc powódka *de facto* nie mogła nie zgodzić się z treścią orzeczenia; po drugie zauważyć trzeba, iż powódka niejednokrotnie dawała wyraz swojej dezaprobaty w stosunku do bezczynności organu i wobec powyższego nie można przyjąć, że stanowiskiem zawartym w piśmie z dnia 16 lutego 2012 roku wyłączyła bezprawność pozwanego.

Idąc dalej i odnosząc się do żądania powódki naprawienia szkody w wysokości 1.791.086,75 zł, mającej polegać na utracie oprocentowania lokaty, na której miały zostać ulokowane pieniądze ze sprzedaży nieruchomości, w pierwszej kolejności wskazać trzeba, dzielając argumentację pozwanego, iż powódka nie zawarła w pozwie żadnych szczegółowych informacji, dotyczących banku, w którym przedmiotowa lokata miała być prowadzona, ani też jakichkolwiek konkretnych warunków, z których miałyby wynikać oprocentowanie lokaty. W dokumencie dołączonym do pozwu, tj. sprawozdaniu niezależnego biegłego rewidenta wskazane jest jedynie, iż utracony zysk został wyliczony

„w kwocie równej wysokości odsetek, jakie naliczył i wypłaciłby bank, z usług którego Spółka korzysta” oraz iż „oprocentowanie ustalone zostało według przedstawionej Spółce oferty”. Nadto podano, iż w wyliczeniach doliczano po zakończeniu każdego miesiąca wysokość środków pieniężnych, jakie powódka otrzymałaby po zakończeniu takiego miesiąca do całkowitej wartości lokaty. W załączniku nr 5 do wskazanego sprawozdania znajduje się tabelaryczne ujęcie rozszczenia, jednakże i to, nieoparte żadnymi dalszymi dokumentami, nie stanowi dowodu istnienia rozszczenia, ani też jego wysokości – tym bardziej że wyliczenia zawarte w powołanej wyżej tabeli nie korespondują z kwotą żadaną w pozwie z tego tytułu. Dodatkowo wskazać należy, iż wyliczenia, dotyczące oprocentowania lokaty, pozostają w oderwaniu od postanowień umowy zawartej z H. N. – powódka niepoprawnie założyła bowiem, iż cena sprzedaży ustalona na 21.000.000,00 zł zostałaby jej przekazana już z dniem 30 kwietnia 2012 roku i w związku z tym niewątpliwie od maja 2012 roku mogłaby uzyskiwać dodatkowy zysk z tytułu oprocentowania lokaty. Tymczasem postanowienia umowy wskazywały, iż do dnia 30 kwietnia 2012 roku powódka miała być wpisana do księgi wieczystej jako właściciel, a zapłata ceny miała nastąpić później - ustalono mianowicie, iż 10 % ceny zakupu płatne będzie w terminie 8 dni od podpisania przedwstępnej umowy notarialnej, a 90 % ceny płatne będzie najpóźniej w terminie 8 dni, licząc od wpisania kupującego do księgi wieczystej. Postanowienia umowy nie pozwalają więc na dokładne przyjęcie, od kiedy powódka miałaby tracić korzyści z oprocentowania lokaty, gdyż zapłata ceny nie została określona przez wskazanie konkretnej daty. Wszystko to prowadzi do wniosku, iż szkoda, którą miała ponieść powódka w tym zakresie, jest całkowicie niewykazana co do wysokości. Ubocznie pozwany trafnie wskazał także, iż fakt, że łącząca powódkę i H. N. umowa była umową, której wykonania nie można było domagać się na drodze sądowej i w związku z tym powódka w przypadku rezygnacji drugiej strony nie byłaby uprawniona do domagania się od kontrahenta zapłaty ceny, od której miały być naliczane należności uboczne, jest kolejnym argumentem przemawiającym przeciwko uznaniu żądania powódki w tym zakresie. Mając na uwadze powyższe, w ocenie Sądu, podobnie jak w odniesieniu do żądania naprawienia szkody poniesionej z uwagi na niedojście do skutku transakcji sprzedaży nieruchomości, szkoda dotycząca utraty oprocentowania lokaty także jest szkodą ewentualną, która ze swej istoty nie podlega kompensacji – podnoszony przez powódkę uszczerbek mieści się bowiem w ramach jednego z możliwych wariantów rozwoju wypadków.

Przechodząc do dalszych rozważań, uznać należy, że także powództwo w części dotyczącej rozszczenia o zasądzenie odszkodowania w wysokości 565.925,63 zł z uwagi na poniesione przez powódkę koszty w postępowaniu przewłaszczeniowym nie mogło zostać uwzględnione z uwagi na niewykazanie szkody ani co do zasady, ani co do wysokości. Zestawienie przygotowane przez biegłego rewidenta nie może stanowić wiarygodnego dowodu, przesądzającego o zasadności żądania. W tabeli stanowiącej Załącznik nr 5 wyszczególnione są różne pozycje wraz z kwotami, np. koszty tłumaczeń, sporządzenia opinii, analiz, koszty doradztwa prawnego, prac konsultingowych, kwoty za tonery do drukarki, papier, bilety lotnicze, hotele, a także wynagrodzenia za nakład pracy (i to w niebagatelnych kwotach rzędu np. 168.000,00 zł). Oprócz tabelarycznego zestawienia wydatki te nie są wykazane żadnymi dokumentami; powódka wskazuje, iż biegły rewident dokonał stosownych kalkulacji na podstawie rachunków i faktur VAT – tych jednak nigdy nie załączono do akt sprawy. Nadto wskazać należy, iż chociażby niewielka część kosztów zostałaby niewątpliwie poniesiona nawet w sytuacji, gdyby w postępowaniu administracyjnym nie doszło do przewlekłości. Mając na uwadze powyższe, w ocenie Sądu szkoda w tym zakresie nie została przez powódkę wykazana; na podstawie przedłożonych dowodów nie można byłoby też przesądzić, czy koszty te pozostają w adekwatnym związku przyczynowym z dopuszczeniem się bezczynności przez pozwanego – Sąd nie jest w stanie stwierdzić, czy i które z wymienionych kosztów są kosztami niezbędnymi do celowego dochodzenia praw i celowej obrony w postępowaniu administracyjnym; związek ten i tak nie podlega jednak dalszemu badaniu z uwagi na brak zaistnienia przesłanki w postaci szkody. Niezależnie od powyższych rozważań wskazać należy, iż koszty poniesione w ramach postępowania publicznoprawnego podlegają rozliczeniu tylko w ramach tego postępowania i w tym zakresie brak jest podstaw do stosowania regulacji cywilnoprawnych o obowiązku naprawienia szkody. Cechy kosztów procesu, ich źródło oraz sposób orzekania o nich nakazują uznać, że stosunek prawny wynikający z obowiązku zwrotu kosztów postępowania jest stosunkiem publicznoprawnym. Roszczenie o zwrot kosztów ma z reguły charakter akcesoryjny, nie może więc być przedmiotem osobnego procesu. Jak dosadnie wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 30 stycznia 2004 roku, sygn. I CK 149/03, na podstawie art. 417 k.c. nie można domagać się zwrotu kosztów postępowania administracyjnego, bowiem zasady zwrotu kosztów postępowania, a więc

także kosztów postępowania administracyjnego, określają w sposób autonomiczny i samodzielny przepisy procesowe regulujące określone postępowania, a w tym także przepisy określające zasady zwrotu kosztów poniesionych w tym postępowaniu. Z powyższych względów żądanie powódki Sąd uznał za niezasadne.

W odniesieniu do całości rozważań wskazać należy ubocznie, iż Sąd uznał zarzut pozwanego co do nadużycia przez powódkę prawa podmiotowego za nietrafny, choć nie mający wpływu na rozstrzygnięcie sprawy. Według pozwanego powódka wskutek decyzji wydanej na podstawie przepisów uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją RP już raz uzyskała korzyść, zyskując prawo prezentujące oczywistą wartość, a w niniejszym procesie podejmuje próby czerpania dalszych korzyści de facto na podstawie owych niekonstytucyjnych przepisów. Znamienne jest, iż na dzień złożenia przez powódkę wniosku przepisy dotyczące przekształcenia były uznawane za konstytucyjne, a zatem okoliczności podnoszone przez stronę pozwaną pozostają bez wpływu na ocenę odpowiedzialności pozwanego za niezgodne z prawem działanie i zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Wobec tego, fakt zaistnienia szkody trzeba w ramach niniejszego postępowania rozpatrywać przez pryzmat stanu prawnego obowiązującego przed uznaniem przepisów za niekonstytucyjne.

Mając na uwadze powyższe, uznać należy, że w niniejszej sprawie doszło do rażącego naruszenia prawa przez organ, stwierdzonego prawomocnym wyrokiem sądu - i fakt ten pozostaje poza wszelką dyskusją. Powódka, poza niewielką częścią roszczenia, nie wykazała jednak innych przesłanek, które konieczne są dla zaistnienia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone niezgodnymi z prawem działaniami i zaniechaniami o charakterze władczym. W tym stanie rzeczy Sąd orzekł jak w punkcie II wyroku.

O kosztach postępowania Sąd orzekł w punkcie III wyroku, kierując się zasadą odpowiedzialności za wynik procesu i uznając, że w niniejszej sprawie na stronę powodową należy nałożyć obowiązek zwrotu wszystkich kosztów z uwagi na fakt, iż jej przeciwnik uległ tylko co do nieznaczej części swego żądania. W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c. i art. 100 k.p.c. oraz art. 32 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, a także § 2 pkt 9 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1800) Sąd zasądził od powódki na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej kwotę 25.000,00 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Maria Taront

ZARZĄDZENIE

1. Odnotować uzasadnienie,
2. odpis wyroku z uzasadnieniem doręczyć pełnomocnikom stron,
3. za 14 dni lub z apelacją.

P., dnia 7 czerwca 2019 roku SSO Maria Taront