

Sygn. akt XII C 713/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 grudnia 2014 r.

Sąd Okręgowy w Poznaniu Wydział XII Cywilny

w składzie:

Przewodniczący Del. SSR Maria Prusinowska

Protokolant Protokolan sądowy Agnieszka Nowak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 4 grudnia 2014 r. w Poznaniu

w sprawie z powództwa (...) **Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w P. (NIP (...))**

przeciwko pozwanemu **Miastu P. (NIP (...))**

o zapłatę

1. oddala powództwo

2. kosztami postępowania obciąża w całości powoda z tego tytułu zasądza od powoda na rzecz pozwanego kwotę 7200 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Del. SSR Maria Prusinowska

UZASADNIENIE

Powód (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w P. wniósł o zasądzenie od pozwanego Miasta P. kwoty 15.699.136,54 zł wraz z odsetkami liczonymi od dnia złożenia pozwu do dnia zapłaty oraz o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Powód wskazał, że dochodzi odszkodowania w związku z bezprawnym działaniem pozwanego polegającym na niewydaniu decyzji o warunkach zabudowy co do nieruchomości stanowiącej własność powoda, pomimo zaistnienia podstaw do wydania takiej decyzji. Powód wskazał, że na dochodzoną pozewem kwotę składa się szkoda powoda tj.: utracony zysk ze sprzedaży lokali w związku z planowaną inwestycją w wysokości 12.989.150,00 zł, zbędnie poniesione koszty finansowania z tytułu umowy pożyczki na zakup przedmiotowej nieruchomości w wysokości 2.307.392,03 zł, poniesione opłaty za służebność drogi koniecznej w wysokości 255.694,51 zł, opłaty za projekty architektoniczne w wysokości 146.900,00 zł.

Pozwany wniósł o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie od powoda zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego. Pozwany wskazał, że brak jest podstaw do przyjęcia odpowiedzialności pozwanego za niewydanie decyzji o warunkach zabudowy, albowiem nie zostały spełnione przesłanki do jej wydania. Pozwany wskazał na brak bezprawności w niewydaniu decyzji o warunkach zabudowy oraz brak związku przyczynowego pomiędzy zachowaniem pozwanego a ewentualną szkodą powoda, której wysokość pozwany również zakwestionował.

Sąd ustalił, co następuje:

Na podstawie umowy sprzedaży zapisanej w akcie notarialnym nr(...)z dnia 30 czerwca 2005 r., powód (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w P. nabyła nieruchomość stanowiącą działkę nr (...) o obszarze 1,5601 ha, położoną w P. na Os. (...), dla której Sąd Rejonowy (...)prowadzi księgę wieczystą nr (...).

Okoliczności niesporne, wydruk elektronicznej księgi wieczystej (k.9-15); kopia aktu notarialnego (k.115-122)

W chwili nabycia przedmiotowej nieruchomości działka ta stanowiła użytki gruntowe oznaczone w ewidencji gruntów i budynków m. P. jako zurbanizowane tereny niezabudowane (Bp) o powierzchni 1,1319 ha oraz tereny rekreacyjno-wypoczynkowe (Bz) o powierzchni 0,4282 ha.

Dowód: zaświadczenie (...) z 11.04.2014 r. (k.112-113)

Zgodnie z Ogólnym Planem Zagospodarowania Przestrzennego uchwalonym uchwałą Rady Miasta P. (...)z dnia 6 grudnia 1994 r. przedmiotowa nieruchomość położona była na terenie oznaczonym symbolem (...) (tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej + usługi podstawowe takiej jak : przedszkola, szkoły, handel, parki, skwery, zieleńce i drogi).

Zgodnie z uchwałą Nr(...)Rady Miasta P. z dnia 23 listopada 1999 roku ze zmianami wynikającym z uchwały Rady Miasta P. z dnia 10 lipca 2003 r. nr (...) uchwalone dla tego obszaru Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta P. przeznaczało Osiedle (...) pod intensywną zabudowę wielorodzinną (symbol (...) studium - „preferowane tereny dla skoncentrowanej funkcji mieszkaniowej i mieszkaniowo-usługowej”).

Dowód: fragment graficznego załącznika do uchwały nr (...); uzasadnienie decyzji z 31.03.2000 r. (k.154-155v); decyzja o warunkach zabudowy z 15.10.2003 r. (k.156-158)

Na zakupionej działce powód zaplanował realizację inwestycji w postaci zabudowy wielorodzinnej. Powód przystąpił do opracowywania projektu architektonicznego i koncepcji zagospodarowania terenu, a w dniu 16 grudnia 2005 r. wystąpił z wnioskiem do Prezydenta Miasta P. o wydanie warunków zabudowy dla przedmiotowej nieruchomości.

W wyniku wniosku powoda pozwany wszczął postępowanie administracyjne prowadzone pod znakiem (...), o czym zawiadomił powoda w dniu 4 stycznia 2006 r.

W związku z koniecznością usunięcia przez powoda przeszkód w wydaniu decyzji związanych z brakiem dostępu nieruchomości powoda do drogi publicznej w dniu 21 lutego 2006 r. powyższe postępowanie zostało zawieszono.

W dniu 10 kwietnia 2006 r. postępowanie zostało podjęte.

W dniu 18 kwietnia 2006 r. powód złożył do Sądu wniosek o ustanowienie drogi koniecznej. Sprawa toczyła się w Sądzie Rejonowym (...)pod sygn. akt. (...).

W związku z dalszym usuwaniem przez powoda przeszkód w spełnieniu warunku dostępu drogi koniecznej, przedmiotowe postępowanie administracyjne zostało ponownie zawieszono w dniu 12 kwietnia 2006 r.

W dniu 2 maja 2006 r. do pozwanego wpłynęło pismo (...) Spółdzielni Mieszkaniowej (...) w P. zawierające wniosek o sporządzenie szczegółowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Os. (...) w P. w związku z nieważnością planu zagospodarowania osiedla obowiązującego do dnia 31 grudnia 2003 r. W powyższym piśmie Spółdzielnia wyraziła zaniepokojenie planowaną m.in. przez powoda inwestycją na działce nr (...).

W dniu 9 maja 2006 r. pozwany podjął postępowanie.

W dniu 10 maja 2006 r. pozwany ponownie zawiesił postępowanie w związku z pismem (...) Spółdzielni Mieszkaniowej (...) w P..

W dniu 30 maja 2006 r. do pozwanego wpłynęło pismo pełnomocnika powoda o dalszym usuwaniu przeszkód w spełnieniu warunku dostępu do drogi publicznej. W związku z ww. pismem pozwany w dniu 31 maja 2006 r. podjął, a następnie zawiesił postępowanie w sprawie.

W dniu 27 września 2006 r. do pozwanego wpłynęło pismo pełnomocnika powoda o dalszym usuwaniu przeszkód w spełnieniu warunku dostępu do drogi publicznej. W związku z ww. pismem pozwany w dniu 30 września 2006 r. podjął postępowanie, po czym w dniu 2 października 2006 r. zawiesił postępowanie w sprawie.

W dniu 24 października 2006 r. Rada Miasta P. podjęła uchwałę nr (...) w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Osiedla (...) w P. – uwzględniając wniosek (...) Spółdzielni Mieszkaniowej (...) w P..

Okoliczności niesporne, wniosek Spółdzielni (k.20-20v), zeznania powoda M. B. (k.210,138, płyta k.212,140), kopia uchwały z 24.10.2006 r. wraz z uzasadnieniem (k.21-23)

W dniu 5 kwietnia 2007 r. (...) Spółdzielnia Mieszkaniowa (...) złożyła wniosek o wydanie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie Centrum (...) przewidzianej do realizacji na działkach nr (...) arkusz (...), obręb W. na Mapy na Os. (...) w P.. Decyzja ustalająca warunki zabudowy została wydana w dniu 13 kwietnia 2007 r.

Okoliczności niesporne, wniosek Spółdzielni o wydanie warunków zabudowy (k.16-17); decyzja o warunkach zabudowy wydana dla inwestycji Spółdzielni (k.18-19v)

W dniu 18 stycznia 2008 r. Rada Miasta P. przyjęła uchwałę Nr (...) w sprawie studium zagospodarowania przestrzennego, wyłączając nieruchomości powoda z zabudowy.

Okoliczności niesporne, fragment załącznika graficznego (k.24)

W dniu 19 maja 2010 r. Sąd Rejonowy (...)z wniosku powoda wydał postanowienie o ustanowienie służebności drogi koniecznej (zmienione postanowieniem z dnia 10 grudnia 2010 r.) na działkach o numerach (...) będących w użytkowaniu wieczystym (...) Spółdzielni Mieszkaniowej (...) w P., na działkach o numerach (...) stanowiących własność Miasta P., na działce numer (...) stanowiącej własność Miasta P., na działkach o numerach (...), stanowiących własność Miasta P. – na rzecz każdego z właścicieli działki nr (...).

Okoliczności niesporne, odpis postanowienia (k.25-27)

W związku ze złożeniem przez powoda nowej koncepcji zespołu budynków, przedmiotowe postępowanie administracyjne podjęte na wniosek powoda w dniu 13 lipca 2010 r., zostało następnie zawieszono w dniu 1 września 2010 r.

Na wniosek powoda z dnia 21 lipca 2011 r. pozwany podjął zawieszono postępowanie w dniu 26 lipca 2011 r.

W dniu 8 listopada 2011 r. Prezydent Miasta P. wydał decyzję nr (...) r., w której odmówił ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji zaplanowanej przez powoda, wskazując brak spełnienia warunków zabudowy przewidzianych w art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wskutek odwołania powoda od powyższej decyzji, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P. wydało decyzję nr (...) z dnia 2 kwietnia 2012 r., którą uchyliło w całości zaskarżoną decyzję oraz przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy decyzją nr(...)z dnia 31 sierpnia 2012 r. Prezydent Miasta P. odmówił ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji powoda, wskazując, że planowana inwestycja nie jest zgodna z przepisami art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Na skutek odwołania powoda w dniu 4 marca 2013 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P. wydało decyzję nr (...) uchylając w całości zaskarżoną decyzję Prezydenta Miasta P. i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania.

Decyzją z dnia 1 lipca 2013 r. postępowanie w zakresie wydania warunków zabudowy dla inwestycji powoda zostało umorzone z uwagi na uchwalenie w dniu 16 kwietnia 2013 r. przez Radę Miasta P. Uchwały (...) w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Osiedla (...) w P..

Od powyższej decyzji powód nie odwoływał się.

W toku trwającego postępowania administracyjnego powód nie składał zażaleń na przewlekłość postępowania prowadzonego przez pozwanego ani na niezakończenie sprawy w rozsądnym terminie w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Powód nie składał także skargi na bezczynność organu w trybie ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Powód nie składał także odwołań ani zażaleń na decyzje o zawieszeniu postępowania administracyjnego.

Okoliczności niesporne, wniosek Spółdzielni (k.20-20v), zeznania powoda M. B. (k.210,138, płyta k.212,140), kopia uchwały z 24.10.2006 r. wraz z uzasadnieniem (k.21-23)

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie wskazanych powyżej dowodów z dokumentów oraz zeznań powoda. Zasadniczo ustalony powyżej stan faktyczny był niesporny między stronami, a spór skupiał się wokół oceny prawnej zaistniałych zdarzeń.

Sąd oddalił wnioski dowodowe stron tj. pełnomocnika powoda o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego co do możliwości uzyskania przychodów z inwestycji w lokale mieszkalne zaplanowanej przez powoda i koniecznych do poniesienia kosztów powstania takiej inwestycji, dowodu z opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego co do wartości gruntu rozliczanego po cenach rynkowych jako grunt budowlany w latach 2007, 2011 i 2013, zobowiązania pozwanego do przedłożenia pozostałych dokumentów znajdujących się w aktach sprawy administracyjnej w związku z wnioskiem powoda o wydanie warunków zabudowy, wnioski dowodowe pełnomocnika pozwanego o zobowiązanie powoda do przedłożenia oryginału umowy sprzedaży z dnia 30.06.2005 r., o przeprowadzenie dowodu z zeznań świadków J. M. i G. K. co do okoliczności wskazanych w odpowiedzi na pozew – a to wszystko z uwagi na ustalenie braku podstaw do przyjęcia odpowiedzialności pozwanego i zbędności wskazanych dowodów co do rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Ponadto podkreślić należy, że między stronami nie było sporu co do kalendarium przebiegu postępowania administracyjnego opisanego przez pełnomocników stron w ich pismach procesowych, w związku z czym zbędne było przeprowadzanie dowodów z nieprzedłożonych dotychczas dokumentów z akt postępowania administracyjnego. Powyższe okoliczności były przyznane przez strony, zatem nie było potrzeby sięgania po powyższe dokumenty. Jednocześnie z uwagi na podstawę i zakres odpowiedzialności pozwanego w niniejszym postępowaniu tj. bezprawność związaną z niewydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zakres kognicji sądu powszechnego w przedmiotowej sprawie (o czym szerzej będzie mowa poniżej), pozostałe okoliczności podnoszone szeroko przez strony w pismach procesowych – tj. co do wpływu osób trzecich na przebieg ww. postępowania administracyjnego, kwestii istnienia bądź braku podstaw do wydania decyzji o warunkach zabudowy, nie miały dla Sądu istotnego znaczenia w rozstrzygnięciu niniejszego sporu.

Sąd zważył, co następuje:

W niniejszym postępowaniu powód dochodził odszkodowania w związku z bezprawnym działaniem pozwanego polegającym na niewydaniu decyzji o warunkach zabudowy co do nieruchomości stanowiącej własność powoda, pomimo zaistnienia podstaw do wydania takiej decyzji. Powód podnosił, że bezprawność działania pozwanego polegała na niewydaniu w odpowiednim czasie decyzji o warunkach zabudowy, podczas gdy najpóźniej w lipcu 2013 r. zostały spełnione wszystkie warunki do jej wydania. Powód podnosił, że bezprawność działania pozwanego polegała na wydaniu dwóch decyzji, co do których oczywistym było, że nie są one zgodne z prawem, a wydane zostały tylko

po to, aby przedłużyć postępowanie związane z wydaniem warunków zabudowy. Powód wskazywał, że w związku z bezprawnym zachowaniem pozwanego poniósł szkodę w wysokości wskazanej w pozwie.

Podkreślić należy, że powód reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika nie wskazał w sposób jednoznaczny podstawy prawnej swojego żądania, dopiero w załączniku do protokołu ostatniej rozprawy wskazał, że ponieważ działanie pozwanego miało charakter władczy odpowiedzialność pozwanego oparta jest na art. 417 k.c.

W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z art. 417 § 1 k.c. 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. Z kolei zgodnie z art. 417¹ § 3 k.c. 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.

Wskazać należy, że art. 417 k.c. reguluje odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Z kolei art. 417⁽¹⁾ § 3 k.c. dotyczy sytuacji, gdy szkoda została wyrządzona poprzez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa. Jeśli chodzi o relacje między tymi przepisami to wskazać należy, że art. 417⁽¹⁾ § 3 k.c. stanowi przepis szczególny w stosunku do ogólnego przepisu z art. 417 k.c., jednak również dla tych przypadków odpowiedzialności deliktowej znajdują zastosowanie ogólne przesłanki i zasady odpowiedzialności określone w art. 417 k.c. Jeśli chodzi o stosunek logiczny łączący powyższe normy to pozostają one w stosunku alternatywy rozłącznej. Normy zawarte w art. 417⁽¹⁾ § 1 - 3 k.c. regulując szczególne postacie bezprawnego wyrządzenia szkody przez władzę publiczną, ograniczają odpowiedzialność określoną w art. 417 k.c. przez to, że wprowadzają kwalifikowany sposób stwierdzania bezprawności w przypadku określonych rodzajów aktów władczych. Zgodnie zatem z zasadą *lex specialis derogat legi generali*, jeśli istnieje przepis szczególny winno się go stosować w miejsce przepisu ogólnego. Zatem przepis art. 417⁽¹⁾ § 3 k.c. stanowi podstawę roszczenia o naprawienie szkody będącej następstwem niewydania przez właściwy organ decyzji. (por.: wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 6 września 2012 r. I ACa 724/12, Legalis; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2011 r. I CZ 62/11, Legalis; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2011 r. II CSK 570/10, Legalis; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 23 listopada 2010 r. I ACa 902/10, Legalis).

Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że podstawą odpowiedzialności pozwanego za bezprawność rozumianą jako niewydanie decyzji o warunkach zabudowy w ogóle, a której obowiązek wydania przewidywała ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i za nie wydanie decyzji we właściwym terminie, jest przepis art. 417¹ § 3 k.c.

Jak wskazano powyżej zakresem regulacji art. 417¹ § 3 k.c. objęte są również przypadki odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za szkody związane z niewydaniem decyzji administracyjnych, jeśli ich wydanie przewiduje przepis prawa. W takim przypadku naprawienia szkody można żądać dopiero po stwierdzeniu „we właściwym postępowaniu” niezgodności z prawem niewydania decyzji, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Sąd rozpoznający sprawę o odszkodowanie nie będzie wobec tego mógł samodzielnie rozstrzygnąć o niezgodności z prawem niewydania konkretnej decyzji administracyjnej, bowiem związany jest w tym zakresie rozstrzygnięciem organu działającego w ramach przewidzianego przez ustawodawcę właściwego postępowania, w którym strona będzie mogła uzyskać orzeczenie prejudycjalne, umożliwiające jej skuteczne dochodzenie roszczenia odszkodowawczego na drodze postępowania cywilnego. Zachowaniem wyrządzającym szkodę jest, w zakresie omawianego przypadku odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, stwierdzone prejudycjalnie niewydanie decyzji w sytuacji, gdy obowiązek jej wydania przewiduje przepis prawa. Chodzi tu jednak nie tylko o takie sytuacje, gdy nie wydano decyzji w ogóle, ale także o przypadki, gdy decyzji nie wydano w przewidzianym ustawowo terminie.

Środkami prawnymi mającymi na celu realizację odpowiedzialności władzy publicznej na podstawie art. 417¹ § 3 k.c. – w zakresie dotyczącym niewydania decyzji administracyjnej – są: przewidziane w art. 37 Kodeksu

postępowania administracyjnego zażalenie na niezakończenie sprawy w terminie oraz uregulowana w art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270; dalej: PrPostAdm) instytucja skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie sprawy przez organy administracji publicznej. Zgodnie z brzmieniem art. 37 k.p.a. stronie, której nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., w przepisach szczególnych, w terminie ustalonym na podstawie art. 36 k.p.a. lub na przewlekłe prowadzenie postępowania służy zażalenie do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu – wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Rozstrzygnięcie o zasadności zażalenia na zachowanie się organu niższej instancji ma decydujące znaczenie dla uznania, czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia z niezgodnym z prawem zachowaniem się organu administracji polegającym na niezakończeniu sprawy w ustawowym terminie. Uznając zasadność zażalenia, organ wyższego stopnia nie tylko wyznaczy dodatkowy termin na załatwienie sprawy (a ponadto zarządzi wyjaśnienie przyczyn zwłoki, a w razie potrzeby, podjęcie środków zapobiegających naruszeniu terminów załatwiania spraw w przyszłości), ale przede wszystkim umożliwi stronie wystąpienie na drogę sądową w celu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za poniesioną szkodę wskutek beczynności organu. Przewidziana z kolei w art. 3 § 2 pkt 8 PrPostAdm skarga na beczynność organów administracji publicznej stwarza stronie – mającej słabszą pozycję – możliwość uruchomienia kontroli stanu polegającego na uchylaniu się przez organ administracji publicznej od wykonania należących do niego obowiązków prawnych, a w szczególności przewlekaniu przezeń postępowania. Zgodnie jednak z powołanym przepisem, skarga na beczynność organów może być wniesiona wyłącznie w przypadkach określonych w pkt 1–4a powołanego przepisu, tj. m.in. w przypadku zaniechania wydania decyzji administracyjnej. W przypadku gdy organ jest obowiązany podjąć określone działanie w prawie wyznaczonym terminie, o beczynności mówić można wtedy, gdy w tak zakreślonym terminie organ nie podjął jakichkolwiek czynności w sprawie lub wprowadził prowadził postępowanie, jednakże nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji lub podjęciem innej stosownej czynności. Jeżeli, w postępowaniu przed właściwym organem, stronie służyły środki zaskarżenia, to skarga na beczynność tego organu będzie mogła być wniesiona dopiero po ich wyczerpaniu, chyba że skargę wnosi prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich. Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć – zgodnie z art. 52 § 2 PrPostAdm – sytuację, w której stronie nie przysługuje zażalenie, odwołanie lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Przesłanka wyczerpania środków zaskarżenia będzie na gruncie omawianej regulacji realizowana na dwa sposoby. Po pierwsze, w sytuacji gdy skarga zostanie wniesiona na beczynność organu powstrzymującego się od wydania decyzji lub postanowienia, skarżący będzie zobowiązany w pierwszej kolejności wykorzystać środek prawny wskazany w art. 37 k.p.a., tj. zażalenie do organu administracji publicznej wyższego stopnia na niezakończenie sprawy w terminie. Zażalenie takie może być wniesione zarówno w sytuacji, gdy nie dotrzymano terminu określonego w art. 35 k.p.a., jak i w przypadku, gdy nie załatwiono sprawy w terminie wyznaczonym postanowieniem wydanym przez organ w celu samodziścyplinowania się (art. 36 k.p.a.), a także gdy organ procedował przewlekłe, tj. podejmował czynności po upływie terminu, w jakim powinien był – działając zgodnie z prawem – czynności te podjąć. Wnoszona do wojewódzkiego sądu administracyjnego skarga na beczynność organu administracji publicznej lub przewlekłe prowadzenie postępowania nie jest ograniczona żadnym terminem. Można ją wnieść aż do czasu wydania przez organ administracyjny decyzji, postanowienia lub dokonania innego aktu lub czynności, której brak świadczy o beczynności lub przewlekłości postępowania, co oznacza, że nie znajdują tu zastosowania ograniczenia czasowe przewidziane w art. 53 PrPostAdm. Zgodnie z brzmieniem art. 149 PrPostAdm, sąd uwzględniając skargę na beczynność organów, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji lub dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Jednocześnie sąd stwierdza, czy beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Z chwilą stwierdzenia stanu beczynności organu administracji publicznej w konkretnej sprawie, skarżący uzyskuje jednocześnie możliwość wystąpienia do sądu powszechnego o przyznanie mu odszkodowania za poniesione szkody. W tym też znaczeniu orzeczenie sądu administracyjnego będzie miało charakter prejudycjalny dla dochodzenia odszkodowania na drodze postępowania cywilnego. Orzeczenie sądu administracyjnego będzie miało charakter prejudycjalny w świetle art. 417¹ § 3 k.c. w zakresie, w jakim będzie stwierdzało beczynność organu przejawiającą się niewydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej (tak m.in.: A. Olejniczak, System Prawa Prywatnego. Prawo Zobowiązań – Cz. Ogólna, Tom 6, 2014, Wyd. 2; E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Wyd. 6, Warszawa 2014; K. Osajda, Kodeks cywilny. Komentarz,

2014 Wyd. 10; wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 6 września 2012 r. I ACa 724/12, Legalis; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2011 r. I CZ 62/11, Legalis; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2011 r. II CSK 570/10, Legalis; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 23 listopada 2010 r. I ACa 902/10, Legalis).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że powód dochodząc odszkodowania od pozwanego za niewydanie decyzji o warunkach zabudowy w przewidzianym terminie winien legitymować się stosownym orzeczeniem uzyskanym na drodze postępowania administracyjnego lub sądowno-administracyjnego stwierdzającym stan bezczynności lub przewlekłości w prowadzeniu przez pozwanego postępowania i niewydaniu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy dla nieruchomości powoda. Jak ustalono powyżej, powód nie legitymuje się takim prejudykatem, albowiem w toku trwającego postępowania w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy, ani po umorzeniu postępowania decyzją Prezydenta Miasta P. z dnia 1 lipca 2013 r., powód nie składał zażalenia na przewlekłość postępowania prowadzonego przez pozwanego ani na niezakończenie sprawy w rozsądnym terminie w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Powód nie składał także skargi na bezczynność organu w trybie ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Powód nie składał także odwołań ani zażaleń na decyzje o zawieszeniu postępowania administracyjnego. W związku z powyższym powód nie legitymuje się orzeczeniem stwierdzającym bezprawność pozwanego w rozumieniu art. 417¹ § 3 k.c. Jak wskazano powyżej, Sąd nie mógł samodzielnie procedować i oceniać, czy pozwany powinien wydać warunki zabudowy dla nieruchomości powoda, czy zostały spełnione przesłanki warunkujące wydanie ww. decyzji. Sąd nie mógł także samodzielnie ocenić, czy pozwany prowadził postępowanie przewlekłe i w jakim terminie winien wydać decyzję o warunkach zabudowy – z uwagi na brak kognicji w tym zakresie.

W związku z powyższym wobec braku przesłanek z art. 417¹ § 3 k.c. powództwo należało oddalić.

Postępowania pozwanego nie sposób zakwalifikować jako działania bezprawnego w rozumieniu art. 417 k.c., albowiem powód nie wskazywał i nie wykazał, że na skutek innych bezprawnych działań pozwanego – nie zakwalifikowanych pod przepis art. 417¹ § 3 k.c. – doznał szkody.

W ocenie Sądu powód nie wykazał, że w związku z niewydaniem decyzji o warunkach zabudowy poniósł szkodę. Wskazać należy, że postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy jest jedynie pierwszym etapem realizacji inwestycji i służy m.in. temu, aby wnioskodawca uzyskał informację, czy planowane przez niego zamierzenie inwestycyjne jest dopuszczalne na terenie, na którym ma zamiar je zrealizować. Postępowanie w tym przedmiocie prowadzone jest w oparciu o inne przepisy, niż postępowanie o udzielenie pozwolenia na budowę, postępowania te zasadniczo są też od siebie niezależne, również inne organy właściwe są do wydania decyzji o warunkach zabudowy, a inne decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę. W związku z powyższym nie sposób ustalić, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy skutkowałoby uzyskaniem przez powoda decyzji o pozwoleniu na budowę zamierzonej inwestycji. Powyższego wniosku nie sposób jednoznacznie wyprowadzić z świetle ustaleń, że już w dniu 24 października 2006 r. Rada Miasta P. podjęła uchwałę nr (...) w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Osiedla (...) w P. – uwzględniając wniosek (...) Spółdzielni Mieszkaniowej (...) w P. o wyłączeniu spod zabudowy m.in. nieruchomości powoda. Powód wskazał natomiast, że najpóźniej w lipcu 2011 r. zaistniały przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy. Zatem zakładając hipotetycznie, że pozwany uzyskałby w tym okresie decyzję o warunkach zabudowy, to wobec podjęcia przez Miasto P. planów w przedmiocie zmiany przeznaczenia wskazanego terenu na teren służący potrzebom mieszkańca osiedla i uchwalenia w dniu 16 kwietnia 2013 r. przez Radę Miasta P. Uchwały Nr (...) w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Osiedla (...) w P., nie sposób wyprowadzić wniosku, że powód otrzymałby ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę. Powód nie wykazał również, aby pozwany wykazał się skrajnym brakiem obiektywizmu przy wydawaniu decyzji.

Mając na uwadze powyższe, Sąd oddalił powództwo jako bezzasadne.

O kosztach postępowania Sąd orzekł mając na uwadze przepis art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z § 6 pkt 7 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu.

D.. SSR Maria Prusinowska