

RECENZJA ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

Pani mgr Joanny Kaźmierczak pt. „Odpowiedzialność za szkodę planistyczną”
napisanej pod kierunkiem prof. dr hab. Małgorzaty Pyziak-Szafnickiej

I. Wybór tematu i cel pracy

Wybór tematu rozprawy doktorskiej jest trafny tak pod kątem teoretycznym, jak i praktycznym. Problematyka założeń i funkcjonowania systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego interesuje z natury rzeczy przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Jednakże niepożądane skutki wykonywania władztwa planistycznego ujawniające się w sferze majątkowej podmiotów prawa wywołują pytania o rodzaj i rozmiar pożądaných sankcji o charakterze prywatnoprawnym, skoro mówimy o ingerencji w prawo własności, chronione konstytucyjnie i konwencyjnie jako prawo wolnościowe. W państwie demokratycznym nie może być mowy o braku odpowiedzialności za działania wadliwe (nielegalne), natomiast ta zasada jest kwestionowana, gdy chodzi o legalne wykonywanie jednego z przejawów władztwa publicznego, jakim jest władztwo planistyczne. Zadanie, jakie zatem postawiła przed sobą Doktorantka polegało na scharakteryzowaniu obecnej regulacji i poszukiwaniu optymalnego wzorca ochrony praw właścicieli, tak pod kątem ochrony jednostek, efektywności systemowej zarządzania przestrzenią, jak i ochrony obrotu nieruchomościami oraz rynku inwestycyjnego. Przyjęcie takiej perspektywy badawczej zasługuje na pełną aprobatę.

Wybrany temat jest bogaty w problemy teoretyczne, dostarczając znakomitego pola do badań lub do weryfikacji dotychczasowych ustaleń naukowych, a stały i intensywny rozwój ustawodawstwa oraz orzecznictwa sądowego wymagał teoretycznego uporządkowania.

II. Metodologia, struktura i zakres pracy

Autorka zastosowała w pracy metodologię właściwą dla dyscypliny nauki prawne; stosując metodę dogmatyczną odwołała się do wykładni przepisów prawa, szerokiej praktyki ich stosowania, a także wskazała zwięzłe tło prawnoporównawcze.

Badania prawnoporównawcze, zawarte w pierwszym rozdziale, mają ograniczony zakres, chociaż trafnie objęły te systemy prawne, które zazwyczaj wywierały wpływ na prawo polskie (Francja, Niemcy,) oraz te, które mogą stanowić pewien przykład rozwiązań poszczególnych problemów (Wielka Brytania). Jak trafnie zauważyła Doktorantka, polska regulacja wpisuje się w model niemiecki. Refleksja prawnoporównawcza nie jest jednak w dalszej części rozprawy kontynuowana, ani też używana jako inspiracja w rozwiązywaniu poszczególnych problemów badawczych na gruncie prawa polskiego. W związku z tym uznaję, że zapowiedź używania metody prawnoporównawczej w celu „zweryfikowania, czy w zagranicznych porządkach prawnych można dostrzec powtarzalne lub podobne rozwiązania problemu usuwania skutków ingerencji w prawo własności powstałych w związku z planowaniem i zagospodarowaniem” (cyt. s. 35) została zrealizowana na wysokim poziomie ogólności.

Rozprawa składa się z siedmiu rozdziałów poprzedzonych wstępem. Zwięzłą reasumpcję poszczególnych zagadnień poruszonych w rozprawie zawarto we Wnioskach końcowych.

Struktura pracy jest klarowna. Autorka wyodrębniła wiele mniejszych rozdziałów, starając się opisać i zbadać poszczególne kwestie zgodnie z metodologią pisania monografii cywilistycznych. Trafnie rozpoczęła od uwag historycznoprawnych i porównawczych. Obszerne uwagi historycznoprawne oraz ekspozycja prawnoporównawcza stanowią dobre wprowadzenie do zasadniczego, szczegółowo określonego planu badawczego dotyczącego obszaru zawężonego do analizy roszczeń uregulowanych w art. 36 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r., o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz.U. 2020, poz. 293 ze zm.) [dalej u.p.z.p.]. Innych podstaw prawnych odpowiedzialności, zawartych w przepisach szczególnych, Doktorantka nie zalicza do desygnatu odpowiedzialności za szkodę planistyczną (zgodnie z własną definicją szkody planistycznej, o czym poniżej).

Sensownie rozdzielono analizę przesłanek roszczenia o odszkodowanie z tytułu rzeczywistej szkody albo o wykupienie nieruchomości (art. 36 ust. 1 u.p.z.p.) oraz roszczenia o odszkodowanie z tytułu obniżenia wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3 u.p.z.p.). Oceniając strukturę pracy, jako recenzent przyjmuję założenie wolności koncepcyjnej autora, niezależnie

od faktu, że zawsze można podnieść jakieś zastrzeżenia. Nie jest błędem, choć jest mniej zrozumiałe dla mnie, rozdzielenie uwag o charakterystyce odpowiedzialności za szkodę planistyczną i ich umieszczenie w dwóch rozdziałach, tj. trzecim i czwartym; równie dobrze rozdział IV mógłby stanowić kontynuację rozdziału III, a wyodrębnienia spodziewałabym się raczej w odniesieniu do problematyki konstytucyjnych podstaw odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Rozdział VII zgrabnie grupuje różne zagadnienia dotyczące problematyki dochodzenia roszczeń.

III. Uwagi szczegółowe

W ocenianej rozprawie można odnaleźć wiele przejawów wkładu Doktorantki do nauki prawa. Jako pierwszy przejaw warto odnotować sformułowanie definicji tzw. szkody planistycznej. Pojęcie „szkoda planistyczna” występuje w języku prawniczym, a nie prawnym; intuicyjne oznacza szkodę związaną z uchwaleniem bądź zmianą planu zagospodarowania. W pracy trafnie przyjmuje się szerokie pojęcie szkody, powszechnie akceptowane w polskiej nauce prawa cywilnego. Z wyjaśnień Doktorantki wynika, że przymiotnik „planistyczna” nie odgrywa jedynie enigmatycznej roli (na przykład na wzór popularnego określenia „szkody komunikacyjne”), lecz wyraźnie wskazuje rodzaj (typ) zdarzeń, z których szkoda wynika (kryterium przedmiotowe, czynności), podmiot będący sprawcą zdarzenia (kryterium podmiotowe), a zarazem na źródło odpowiedzialności z tytułu jej wyrządzenia. Wolno zatem przyjąć za Doktorantką, że pojęcie szkody planistycznej oznacza uszczerbek w dobrach i interesach prawnie chronionych właściciela, powstały w związku z uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (jak również planu rewitalizacji) będącego przejawem wykonywania władztwa planistycznego.

Doktorantka udowodniła, że ograniczenia prawa własności ustanawiane w planie miejscowym stanowią ograniczenia treści prawa własności (a nie sposobu jej wykonywania) wynikające z obowiązującego porządku prawnego („w granicach określonych przez ustawy” – zob. art. 140 KC), albowiem akty ustanawiające miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mają charakter normatywny, o czym przesądza art. 87 ust. 2 Konstytucji. Należy zauważyć, że istotna część doktryny, a także judykatura przyjmuje, że ograniczenia wynikające z planu miejscowego należy traktować jako efekt stosowania klauzuli społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa. Doktorantka podjęła wnikliwą i odważną krytykę tego poglądu; uzupełniając teoretycznie koncepcję wykładni odmiennej (na rzecz ograniczenia o

charakterze ustawowym), która jest szerzej reprezentowana doktrynie cywilistycznej (s. 98, 102).

Kolejnym oryginalnym wkładem do nauki jest szczegółowa analiza zasady oraz przesłanek odpowiedzialności z tytułu szkody planistycznej. Niewątpliwie Doktorantka jako cywilistka usystematyzowała teoretycznie terminologię i dokonała jasnej wykładni wątpliwych fragmentów regulacji. Prawidłowo określiła funkcje oraz założenia aksjologiczne odpowiedzialności cywilnej z tytułu wyrządzenia szkody planistycznej.

Doktorantka rozwinęła uzasadnienie stanowiska, że szkody wyrządzone wskutek legalnego wykonywania władzy publicznej są naprawiane tylko w wyjątkowych sytuacjach. W prawie polskim brak zatem ogólnej zasady odpowiedzialności państwa w każdym przypadku poniesienia szkody w interesie publicznym wskutek zgodnego z prawem działania organów władzy publicznej (szkody legalne nie są rzecz jasna objęte hipotezą art. 77 ust. 1 Konstytucji). Takiej normy (podstawy) ogólnej nie można w szczególności wywieść z przepisów Konstytucji (art. 21 ust. 2, art. 228 ust. 4 Konstytucji RP). Doktorantka po wnikliwym zbadaniu tej kwestii (ss. 143-162) doszła do uprawnionego wniosku, że art. 21 ustęp 2 w związku z art. 2 Konstytucji stanowi podstawę konstytucyjną odpowiedzialności, a zarazem z przywołanych przepisów nie sposób wyprowadzić i udowodnić koncepcji publicznego prawa podmiotowego do żądania naprawienia szkody planistycznej. Dla standardu konstytucyjnego ważna jest zatem konfrontacja przesłanek ustawowych odpowiedzialności za szkodę planistyczną z warunkami wyłączenia, która według Autorki wypada pozytywnie. Dodatkowo Doktorantka stwierdziła, że mimo iż zasada równości obywateli wobec ciężarów publicznych nie jest wyrażona wprost w przepisach konstytucji to może być wywiedziona z art. 2 Konstytucji, przez co nabiera ona charakteru normatywnego, a nie tylko aksjologicznego (s. 146).

W rozprawie poddano także szerokiej analizie problematykę (podejmowaną w doktrynie prawa cywilnego) natury prawnej odpowiedzialności za szkody legalne. Współcześnie już nawet reprezentanci doktryny prawa administracyjnego nie bronią koncepcji publicznoprawnej natury odpowiedzialności z tytułu szkód legalnych wyrządzonych przez organy administracji; przyjmuje się zazwyczaj podejście cywilistyczne o odszkodowawczym charakterze tej odpowiedzialności, z czym zawsze się zgadzałam. Rozważania Doktorantki mogłyby być nieco bardziej zwięzłe. W Jej ocenie odpowiedzialność za szkodę planistyczną wolno zakwalifikować jako należącą do odpowiedzialności *quasi*-deliktowej (s. 200). Konsekwencje takiej kwalifikacji dostrzegamy na gruncie wykładni przesłanek roszczenia, reguł kalkulacji odszkodowania oraz sposobu jego dochodzenia (zagadnienia te omówiono szczegółowo w kolejnych rozdziałach). Istotna jest ponadto obserwacja, że stosunek prawny o

charakterze odszkodowawczym skutkuje tym, że w razie zbycia prawa do nieruchomości na mocy czynności prawnej roszczenie o usunięcie szkody planistycznej nie służy następcy prawnemu właściciela albo użytkownika wieczystego, który miał tytuł prawny do nieruchomości w chwili wejścia życie miejscowego planu ograniczającego korzystanie z niej (s. 187).

Wkładem do nauki prawa cywilnego są wnioski dotyczące określenia zasady odpowiedzialności z tytułu szkody planistycznej (a także szerzej - z tytułu szkód legalnych nieobjętych hipotezą art. 417² KC). Autorka trafnie zauważa, że chodzi o pewną zasadę łączącą cechy zasady ryzyka oraz zasady słuszności, nazywając ją zasadą legalizmu (albo zasadą praworządności) [s. 208]. Nie jestem przekonana, czy to określenie zasady jest najszcześniejsze, zwłaszcza że „zasada legalizmu” ma już utrwalony desygnat. Na gruncie KC można bronić poglądu, że podstawa odpowiedzialności z tytułu naruszenia równości ciężarów publicznych w takim samym stopniu dotyczy szkód na osobie, jak i na mieniu (w tym przypadku działa także zasada ochrony własności). Niemniej, kwestia określenia zasady odpowiedzialności, która obejmowałaby wiele przypadków obowiązku powstającego *ex lege* naprawienia szkód o charakterze wywłaszczeniowym i quasi-wywłaszczeniowym, rozsianych po całym prawie administracyjnym, jeżeli w ogóle jest możliwa do rozstrzygnięcia, jest sprawą wtórną, należąca raczej do sporów akademickich. Doktorantce na plus należy zapisać, że podjęła ten trud.

W obszernych i szczegółowych rozważaniach zawartych w rozdziałach V i VI Doktorantka przedstawiła prawidłową w mojej ocenie wykładnię przesłanek roszczeń z art. 36 ust 1 oraz ust. 3 u.p.z.p. Przeanalizowała czynniki różnej natury, determinujące wysokość dochodzonych roszczeń, w rozmaitych konfiguracjach faktycznych. Wskazała na wątpliwości pojawiające się w doktrynie dotyczące wielu kwestii. W recenzji ograniczę się jedynie do wymienienia niektórych z nich. Przede wszystkim Autorka trafnie opisała relacje między roszczeniem o kompensację rzeczywistej szkody a roszczeniem o obniżenie wartości nieruchomości. W tym względzie wątpliwości potęguje fakt, że zmiana planu miejscowego może niekiedy wywołać zarówno ograniczenie, jak i zwiększenie uprawnień właściciela, jak również zwiększenie wartości nieruchomości. Autorka trafnie zwróciła uwagę, że spadek wartości nieruchomości nie jest przesłanką roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., a zatem zakwestionowała jako nieprawidłowe lansowane przez administratywistów sposoby wykładni tego przepisu zmierzające do uwzględnienia spadku wartości nieruchomości. Podkreśliła słusznie, że uprawnienie do korzystania z nieruchomości jest ukształtowane na podstawie przepisów prawa cywilnego i administracyjnego, które regulują sferę możliwości podejmowania

określonego zachowania uprawnionego względem rzeczy, jest to więc element oceny prawnej a nie faktycznej (s. 247).

W rozdziale siódmym Doktorantka ze znanstwem zaprezentowała problematykę kognicji sądów, etapy dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody planistycznej, charakter terminów spełnienia świadczenia i skutki ich niedochowania oraz problematykę związaną z przedawnieniem roszczeń. Nie mam uwag do tych rozważań. Trafnie przyjęto, że roszczenia są zaskarżalne w sześcioletnim terminie przedawnienia określonym w art. 118 KC. Zgadzam się z tezą, że wierzytelność powstająca z mocy prawa w związku z wyrządzeniem szkody planistycznej o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienie nieruchomości doznaje ograniczeń zbywalności w drodze czynności prawnej z uwagi na właściwość zobowiązania, natomiast roszczenie o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości, które powstaje tylko po zbyciu nieruchomości osobie trzeciej, może zostać zbyte na zasadach ogólnych.

Należy podkreślić, że Doktorantka kilkakrotnie odniosła się do braku jednoznacznego stanowiska judykatury oraz wahań doktryny w kwestii interpretacji niektórych elementów analizowanych roszczeń. Odpowiedzi zaproponowane przez Doktorantkę są uzasadnione teoretycznie i mają duży walor praktyczny; są często ilustrowane przykładami z orzecznictwa (m.in. co do sposobu interpretacji pojęcia „przeznaczenia nieruchomości”, która nie była objęta regulacją miejscowego planu – s. 249, oraz odróżnienia tej przesłanki od przesłanki ograniczenia w sferze możliwości korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób – s. 253 i n). Doktorantka prezentuje holistyczne, a zarazem funkcjonalne podejście do wykładni przepisów ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym. Wyjaśniając cel przepisu nadaje sens określonej w nim konstrukcji normatywnej, postrzegając ją również z perspektywy historycznego rozwoju regulacji. To zadanie nie jest proste w sytuacji, gdy zagadnienie znajduje się na granicy prawa administracyjnego i cywilnego. Na przykład Doktorantka przychyliła się do zapatrywania, że przesłanka zbycia nieruchomości warunkująca powstanie roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. może polegać wyłącznie na dokonaniu czynności prawnej odpłatnej (brak warunku odpłatności w przepisie). Ponadto przekonująco wyjaśniła, że przesłanka szkody planistycznej wynikającej ze zmiany przeznaczenia nieruchomości może istnieć tylko w przypadku bezpośredniego następstwa miejscowych planów zagospodarowania albo zmiany obowiązującego planu w części (s. 266).

Rozprawę w naturalny sposób zamykają Wnioski końcowe, zawierające zestawienie konkluzji spójnych z wcześniejszymi rozważaniami. Jak się wydaje, obowiązujący w Polsce model kompensacji wspomnianych szkód Doktorantka uważa za zadowalający. Nieco jednak

zabrakło wyraźnej oceny ogólnej obecnego kształtu regulacji roszczeń wywodzonych ze szkody planistycznej i zaznaczenia ewentualnych kierunków rozwoju. Doktorantka nie zaproponowała uwag *de lege ferenda*, co samo w sobie nie może być uznane za wadę pracy, w zasadzie za zaletę.

Podsumowując, należy podkreślić, że oceniana rozprawa jest pierwszą tak obszerną i wyczerpującą analizą tytułowej tematyki w polskiej literaturze cywilistycznej. Niewątpliwą zaletą badań przeprowadzonych przez Doktorantkę jest umiejętne korzystanie z dorobku doktryny polskiego prawa administracyjnego i formułowanie na tej podstawie konkluzji uzasadnionych zarówno na gruncie nauki prawa publicznego, jak i nauki prawa prywatnego. W ten sposób wnioski zawarte w rozprawie uzupełniają również wiedzę i korygują istniejące teorie w nauce prawa administracyjnego.

Poczynione uwagi uzasadniają bardzo pozytywną ocenę warstwy merytorycznej rozprawy, która z pewnością poszerza dotychczasowe wyniki badań nad prawem cywilnym, w szczególności nad prawem odpowiedzialności odszkodowawczej. Autorka konsekwentnie zrealizowała cele postawione przez siebie w rozprawie.

IV. Warsztat naukowy

Warsztat naukowy jest nienaganny, a wywód prowadzony na bardzo wysokim poziomie teoretycznym. Doktorantka bardzo rzetelnie zanalizowała stan prawny, przedstawiła różne stanowiska doktryny prawa cywilnego i administracyjnego, podjęła z nimi dyskusję i sformułowała własne poglądy. Wszystkie tezy zostały dobrze postawione i udowodnione.

Pisząc pracę Doktorantka przebadła imponującą literaturę przedmiotu (nie podano liczby pozycji, ale lista zawiera się na kilkunastu stronach), w tym literaturę obcojęzyczną oraz orzecznictwo polskie i zagraniczne.

Rozprawa została napisana bardzo ładnym językiem polskim i precyzyjnym, poprawnym terminologicznie językiem prawniczym. Czyta się ją z przyjemnością. Wydaje się jednak, że wartość pracy jeszcze bardziej by wzrosła, gdyby zachować większą zwięzłość wywodów (praca jest obszerna, liczy ponad 410 stron tekstu). Sugeruję rozważyć niewielkie skrócenie pracy przed jej opublikowaniem.

Nawet w bardzo dobrej pracy znaleźć można jakieś drobne usterki. M.zd. Wykaz literatury albo Bibliografia brzmiały lepiej niż „Apendyks”. Druga uwaga, dotyczy nazwy oficjalnej państwa

polskiego po 1989 r.; „III Rzeczpospolita” nie jest prawidłową (ani konstytucyjną) nazwą naszego państwa; Polska Rzeczpospolita Ludowa została przekształcona w Rzeczpospolitą Polską (por. s. 20).

V. Konkluzja

Przygotowując rozprawę Pani **mgr Joanna Kaźmierczak** udowodniła wysokie umiejętności pracy badawczej, krytycznej analizy i logicznego wnioskowania oraz ogólną erudycję. Rozprawa z pewnością wyróżnia się swoim poziomem wśród prac doktorskich.

Nie mam żadnych wątpliwości, że rozprawa doktorska Pani mgr Joanny Kaźmierczak stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i potwierdza głęboką ogólną wiedzę w dyscyplinie nauki prawne – w zakresie prawa cywilnego oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Wszystkie wymagania wynikające z art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. 2021, poz. 478) zostały spełnione.

