

Lublin, 2 sierpnia 2022 r.

dr hab. Jerzy Parchomiuk
Katedra Prawa Administracyjnego
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji
Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II

Recenzja

rozprawy doktorskiej Pani mgr Joanny Kaźmierczak: „Odpowiedzialność za szkodę planistyczną”, napisanej pod kierunkiem Pani prof. dr hab. Małgorzaty Pyziak-Szafnickiej, Łódź 2022, ss. 449

1. Wybór tematu i celu rozprawy

Wybór tematu dysertacji uważam za trafny zarówno z dogmatycznego, jak i z praktycznego punktu widzenia. Autorka trafnie dostrzega aksjologiczne tło uzasadniające podjęcie refleksji naukowej nad zagadnieniem będącym przedmiotem rozprawy. Konieczność władczej reglamentacji gospodarowania przestrzenią jest podyktowana jej ograniczonym charakterem. Zadaniem publicznym jest administrowanie celem optymalnego wykorzystania ograniczonej przestrzeni, zgodne z wymogami zasady zrównoważonego rozwoju. Jest to naturalne podłoże do tworzenia się konfliktów interesów, co rodzi konieczność rozstrzygnięcia kolizji dóbr i wartości chronionych prawnie stanowiących podstawę kolidujących interesów. Analizowane przez Autorkę zagadnienie odpowiedzialności za szkodę planistyczną jawi się jako jedno z narzędzi wazenia kolidujących interesów w szeroko rozumianych procesach planowania przestrzennego. Nader trafne jest spostrzeżenie Autorki (s. 3), że model odpowiedzialności za szkodę planistyczną ma stanowić wyraz dążenia do znalezienia „optymalnego wzorca ochrony praw właścicieli”. Kształt tego modelu determinują dwie składowe o przeciwnych wektorach oddziaływania: szersza odpowiedzialność za szkodę planistyczną lepiej chroni własność indywidualną, ale negatywnie wpływa na elastyczność i efektywność planowania wykorzystania przestrzeni. Na odwrót: zawężenie odpowiedzialności odszkodowawczej daje organom gminy większą swobodę decyzyjną (mniej ograniczaną obawami o obciążenia budżetowe będące konsekwencją przyjętych rozwiązań planistycznych), ale osłabiającą pozycję właścicieli i negatywnie wpływającą na rynek nieruchomości.

Zasadniczo nie mam zastrzeżeń co do sformułowania tematu rozprawy, choć zastanawiałbym się, czy nie należałoby doprecyzować w tytule, że chodzi o odpowiedzialność

„odszkodowawczą” za szkodę planistyczną. Pojęcie odpowiedzialności w języku prawniczym jest odnoszone do bardzo różnej grupy zagadnień (odpowiedzialność polityczna, administracyjna, karna, cywilna), a nie ulega wątpliwości, że rozważania Autorki odnoszą się do kwestii naprawienia szkody będącej następstwem wykonywania przez organy gminy powierzonych im kompetencji w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzowanie tytułu rozprawy byłoby w mojej ocenie zgodne z jej treścią, choć nie postrzegam tytułu w aktualnej postaci jako błędu.

Jeżeli chodzi o dotychczasowy stan dorobku nauki prawa to podzielam opinię Autorki (s. 3) – również według mojej najlepszej wiedzy dotychczas w polskiej doktrynie prawa nie powstała publikacja naukowa, przedmiotem której byłaby pełna, kompleksowa analiza regulacji odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Stan nauki wskazuje, że zagadnienie to pojawiało się z jednej strony jako element analiz prowadzonych na szerszą skalę – na temat reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej za legalne działania władzy (administracji) publicznej, w których to kwestiach sam posiadam pewien dorobek naukowy. Z drugiej strony istnieje bardzo duża liczba opracowań mniejszych, o profilu bardziej naukowym (artykuły) lub bardziej praktycznym (komentarze do ustaw), w których analizowano przesłanki odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Opracowania te nie mają jednak tak szerokiego i kompleksowego charakteru jak recenzowana rozprawa. Biorąc powyższe pod uwagę, mogę z pełnym przekonaniem stwierdzić, że tak kompleksowe opracowanie jak recenzowana rozprawa stanowi istotne novum w literaturze przedmiotu, wzbogacające stan dorobku nauki prawa.

2. Struktura pracy, metodologia

Rozprawa jest dziełem o znacznej objętości, ale – pisząc to z lekkim przymrużeniem oka – nie mogę stawiać zarzutu nazbyt rozbudowanej dysertacji w sytuacji, gdy moja rozprawa doktorska była równie obszerna (466 stron). Pomimo znacznych rozmiarów pracy, dobrze zaplanowany układ sprawia, że praca nie jest przytłaczająca w odbiorze. Układ rozprawy jest logiczny, dobrze przemyślany i dostosowany do przyjętego modelu prowadzenia analizy – od ujęć ogólnych, w aspekcie historycznym i prawnoporównawczym (rozdział I) do analiz na gruncie aktualnego krajowego porządku prawnego. Analizy bazujące na metodach dogmatycznych (odnoszących się do aktualnego stanu prawnego) w pełni zasadnie prowadzone są począwszy od bazy wyjaśniającej istotę kompetencji planistycznych organów gminy (władztwa planistycznego) – rozdział II, przez ogólne dywagacje na temat charakteru prawnego odpowiedzialności (rozdział III-IV), aż po analizę szczegółowych

przesłanek odpowiedzialności i trybu dochodzenia roszczeń (rozdziały V-VII). Rozprawa jest zbudowana według modelu klasycznego. Wstęp posłużył Autorce do ukazania celów pracy i aktualnego stanu dorobku doktryny oraz do prezentacji założeń metodologicznych i układu pracy. Rozważania prowadzone w rozdziałach merytorycznych zostały zwieńczone zakończeniem, w którym zebrano wyniki szczegółowych analiz prowadzonych w rozdziałach merytorycznych. Taki układ jest przejrzysty, pozwala na szybką orientację w całokształcie prowadzonych rozważań, umożliwia zorientowanie się, jakie są cele badawcze dysertacji, w jaki sposób będą realizowane, a następnie na szybką weryfikację wyników tych badań poprzez sięgnięcie do zakończenia, w którym wypunktowano podstawowe tezy.

Zastosowana w pracy metodologia badań dowodzi, że Autorka znakomicie opanowała narzędzia pracy współczesnego badacza prawa. Praca łączy metody historyczną, komparatystyczną i dogmatyczną, dominującą w pracy ze zrozumiałych względów przy przyjętych celach badawczych (kompleksowa analiza zagadnienia odpowiedzialności za szkodę planistyczną). Zastosowanie metody historycznej, jakkolwiek przyczyniło się niewątpliwie do poszerzenia zakresu objętości i tak już obszernej pracy, jest w pełni uzasadnione, pozwala bowiem na ukazanie, w jaki sposób na przestrzeni lat prawodawca dążył do rozwiązania wskazanego wcześniej konfliktu interesów w obszarze planowania przestrzennego. Wywody w tym zakresie nie są przy tym przytłaczające, Autorka umiejętnie wypunktowuje najistotniejsze elementy w procesie ewolucji rozwiązań prawnych, nie rozbudowując bez potrzeby wątków historyczno-prawnych, mających wszak znaczenie wyłącznie pomocnicze dla zasadniczego celu badawczego. Zastosowanie metody komparatystycznej jest uzasadnione w sposób dość oczywisty – wobec zjawisk globalizacji, multicytryczności i wzajemnego oddziaływania różnych systemów prawnych, nie sposób współcześnie w dogmatycznych naukach prawnych prowadzić badań naukowych bez refleksji prawno-porównawczej. Problem odpowiedzialności za szkodę planistyczną jako narzędzia rozstrzygnięcia interesu indywidualnego i publicznego jest naturalną konsekwencją prawnej reglamentacji planowania i zagospodarowania przestrzeni. Analiza prawno-porównawcza, jakkolwiek nie będąca celem, lecz narzędziem realizacji celów naukowych określonych przez Autorkę, pozwala na krótką prezentację modelowych rozwiązań przyjmowanych w obcych porządkach prawnych, ujawnienie pewnych cech wspólnych (zasadnicze potwierdzenie konieczności naprawienia szkody planistycznej, z uwagi na wspólny demokratycznym porządkom prawnym standard ochrony własności i równości), jak i odrębności wynikających z przyjętego modelu reglamentacji zagospodarowania przestrzeni oraz zakresu koniecznej ochrony właściciela w procesach publicznego planowania i zagospodarowania

przestrzennego. Uzasadnienie doboru materiału źródłowego dla analiz porównawczych (systemy niemiecki, francuski i angielski, s. 36), uważam za w pełni przekonujące.

3. Treść rozprawy

Recenzowana rozprawa stanowi znakomitą analizę o walorach praktycznych, natomiast w warstwie stricte naukowej mam lekki niedosyt. Autorka nie wskazuje jednoznacznie jednej ogólnej tezy naukowej, ze wstępu wynika, że przedmiotem badań jest analiza zagadnienia szkody planistycznej. Sama analiza nie jest oczywiście celem naukowym, lecz narzędziem do osiągnięcia tego celu. Wartość naukową mają tezy zbudowane lub zweryfikowane na podstawie prowadzonych analiz. Tezy mogą mieć wymiar generalny lub szczegółowy. W pracy niełatwo dostrzec tezę o charakterze generalnym, zdecydowanie dominują tezy szczegółowe. W mojej ocenie charakter takiej tezy generalnej można przypisać samemu sformułowaniu przez Autorkę pojęcia szkody planistycznej. Jak słusznie zauważyła Autorka (s. 110) pojęcie to występowało szczerkowo w języku prawniczym, było przywoływane w orzeczeniach sądowych, w literaturze przedmiotu jest niemalże nieodnotowywane. W związku z tym w mojej ocenie wniesiona recenzowaną rozprawą wartość dodana do nauki prawa wyraża się w istocie we wprowadzeniu do języka prawniczego tego pojęcia, już nie w ujęciu zwrotu retorycznego stosowanego w uzasadnieniach aktów stosowania prawa (w szczególności orzeczeń sądowych), ale kompleksowo opisanej instytucji prawnej. Nie zgadzam się jednak z pewnymi elementami konstrukcyjnym tego pojęcia w ujęciu proponowanym przez Autorkę, o czym będzie mowa w dalszych wywodach recenzji.

Ogólną wartość naukową mogłyby mieć również wywody odnoszące się do fundamentów aksjologicznych odpowiedzialności za szkodę planistyczną. W tym jednakże aspekcie rozważania zawarte w dysertacji nie zawierają istotnego novum, wzbogacającego stan dotychczasowej nauki. Tezy o tym, że odpowiedzialność za szkodę planistyczną bazują na fundamentach w postaci zasad równości wobec ciężarów publicznych i ochrony własności nie są nowe, w tym przypadku Autorka twórczo wykorzystuje wnioski wyrażone już w nauce prawa w odniesieniu do szerszego zagadnienia odpowiedzialności odszkodowawczej za skutki legalnych działań władzy publicznej.

Jak już wskazałem, choć w stworzeniu kompleksowej koncepcji instytucji szkody planistycznej upatruję największego waloru naukowego rozprawy, to w tym zakresie muszę zgłosić pewne uwagi polemiczne odnoszące się do pewnych elementów konstrukcyjnych tego pojęcia przyjętymi przez Autorkę.

Autorka definiuje „odpowiedzialność za szkodę planistyczną” jako „[całokształt] ujemnych skutków prawnych obciążających gminę albo Skarb Państwa w związku z uchwalaniem albo zmianą w granicach przyznanego gminie władztwa planistycznego miejscowego planu lub planu rewitalizacji” (s. 121). Pojęcie szkody planistycznej kształtują w jej ujęciu trzy elementy konstrukcyjne: (1) powiązanie obowiązku naprawienia szkody ze sprawowaniem przez gminę władztwa planistycznego i realizowanej w jego granicach samodzielności planistycznej (kryterium przedmiotowe); (2) obowiązek naprawienia szkody planistycznej odnosi się do sytuacji, w których gmina uchwaliła albo zmieniła plan miejscowy (kryterium czynnościowe); (3) podmiotem odpowiedzialnym za szkodę planistyczną może być wyłącznie organ władzy publicznej (kryterium podmiotowe), którym jest co do zasady gmina uchwalająca albo zmieniająca obowiązujący akt prawa miejscowego (s. 120-121).

Moje zastrzeżenia budzą dwa elementy ograniczające zakres pojęcia szkody planistycznej: po pierwsze – wyłącznie do następstw zgodnego z prawem wykonywania kompetencji planistycznych przez organy gminy, po drugie – wyłącznie do jednej formy wykonywania tego władztwa, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

W kwestii pierwszej rozumiem, że Autorka pojęcie szkody planistycznej i odpowiedzialności za tą szkodę odnosi wyłącznie do instytucji uregulowanej w przepisach art. 36 i 37 ustawy z dnia 27 marca 2002 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503; dalej jako: u.p.z.p.). Przy rozważaniu wyłącznie tej podstawy odpowiedzialności w pełni zasadne staje się ograniczenie analizowanej instytucji wyłącznie do następstw zgodnego z prawem realizowania kompetencji planistycznych przez organy gminy (w granicach przyznanego organom gminy władztwa planistycznego, jak kilkakrotnie podkreśla Autorka – s. 120, 121, 165).

W mojej ocenie koncepcja ta ma pewien słaby punkt. Pierwsze intuicje, do jakich prowadzi naturalne rozumowanie prawnicze, wskazują na to, że chodzi o ogół „negatywnych skutków, które wywiera uchwalenie albo zmiana miejscowego planu w sytuacji prawnej i – w konsekwencji – majątkowej właścicieli nieruchomości położonych na obszarze jego regulacji”, na co wskazuje sama Autorka (s. 110). W mojej ocenie to są kluczowe elementy definicyjne (konstrukcyjne) analizowanej instytucji: negatywne skutki i związek z wykonywaniem kompetencji planistycznych przez organy gminy. Przy tak rozumianej szkodzie planistycznej ocena konsekwencji prawnych jej wystąpienia musi odwoływać się do analizy całego systemu prawnego. Przy takiej perspektywie konsekwencje prawne wystąpienia uszczerbku wywołanego wykonywaniem przez organy gminy kompetencji planistycznych wynikają nie tylko z art. 36-37 u.p.z.p., ale również przepisów Kodeksu

cywilnego, regulujących odpowiedzialność odszkodowawczą władzy publicznej za bezprawie normatywne (art. 417¹ § 1 k.c.). Uszczerbek wywołany wykonywaniem przez organy gminy kompetencji planistycznych zawsze zatem rodzi odpowiedzialność odszkodowawczą, a kwestia tego, czy organy działały w granicach swoich kompetencji (legalnie), czy wykraczając poza te granice (nielegalnie) decyduje nie o samym powstaniu szkody i obowiązku jej naprawienia, ale o reżimie prawnym, w ramach którego nastąpi rozstrzygnięcie o tym obowiązku. Nie widzę zatem wystarczająco silnej argumentacji w rozprawie, która uzasadnia ograniczenie pojęcia szkody planistycznej do odpowiedzialności za działania zgodne z prawem. Takie zawężenie pozostaje w sprzeczności z kierunkiem, do jakiego prowadzi podstawowa droga rozumowania prawniczego. Nie twierdzą stanowczo, że nie da się pojęcia szkody planistycznej ograniczyć w taki sposób, w jaki przyjęła Autorka, ale potrzebne do tego są nader mocne argumenty, zmieniające najbardziej naturalny kierunek rozumowania prawniczego. Takich argumentów w recenzowanej pracy nie dostrzegam.

W kwestii drugiej, zasadniczo zgadzam się z Autorką, iż „dookreślenie, że chodzi o szkodę „planistyczną” uwidacznia jej związek z działalnością planistyczną gminy, w ramach której nastąpiło uchwalenie albo zmiana planu miejscowego” (s. 111). Tym niemniej jednak, organy gminy wykonują przyznane im kompetencje planistyczne nie tylko w formie aktów generalnych (uchwał), ale również w formie aktów indywidualnych (decyzji). Aktem realizacji kompetencji planistycznych organów gminy jest nie tylko uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale również studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, uchwała w sprawie zasad lokalizacji reklam (art. 37b u.p.z.p.), decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzja o warunkach zabudowy (pomijam miejscowy plan rewitalizacji, który jest po prostu szczególną formą planu miejscowego – art. 37f ust. 2 u.p.z.p.). Co więcej, choć w przypadku niektórych z wymienionych aktów wątpliwe jest istnienie podstawy prawnej dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, przynajmniej w zakresie działań zgodnych z prawem, to przecież ustawodawca wprost przewidział podstawy prawne dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w przypadku negatywnych konsekwencji (uszczerbku) decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego czy decyzji o warunkach zabudowy (art. 58 ust 2, art. 63 ust. 3 u.p.z.p.). Ponadto – we wskazanych przypadkach dochodzenie roszczeń odszkodowawczych opiera się na odpowiednim stosowaniu tego samego mechanizmu co w przypadku szkód wyrządzonych uchwaleniem planu miejscowego. Autorka dostrzega te przepisy, lecz stawia tezę, że nie mieszczą się w przyjętej przez nią konstrukcji pojęcia szkody planistycznej (s. 122-123). Autorka ma rację, ale moim zdaniem problemem jest to,

czy założenia konstrukcyjne szkody planistycznej są w tym przypadku prawidłowe. Wyłączenie poza zakres pojęcia szkody planistycznej jest uzasadnione przez Autorkę inną formą prawną ingerencji we własność (w przypadku szkody wyrządzonej decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego) oraz dodatkowo – kryterium podmiotowym (w przypadku decyzji o warunkach zabudowy, gdzie odpowiedzialność ponosi inwestor). W tym przypadku pojawiają się zastrzeżenia podobne, jak przy pierwszej z analizowanych kwestii wzbudzającej moje zastrzeżenia – skoro chodzi o uszczerbek wywołany wykonywaniem przez organy gminy kompetencji planistycznych, skoro kompetencje te są wykonywane również w formie decyzji administracyjnych, skoro istnieją te same podstawy prawne dochodzenia roszczeń (z zastrzeżeniem stosowania odpowiedniego, a nie wprost), to mam zasadnicze wątpliwości, czy „wyrzucenie” tych przypadków poza zakres pojęciowy szkody planistycznej jest wystarczająco uzasadnione. Moim zdaniem nie ma wystarczającego uzasadnienia dla przyjęcia, że szkoda planistyczna obejmuje wyłącznie uszczerbki wynikające z następstw stosowania form normatywnych wykonywania władztwa planistycznego przez organy gminę. Taka teza byłaby sprzeczna z regulacją ustawową, która każe w tym przypadku odpowiednio stosować te same regulacje dotyczące roszczeń odszkodowawczych. Na argument, że jest to sprzeczne z założeniami konstrukcyjnymi przyjętymi przez Autorkę, odpowiem pytaniem: czy u podstaw tych założeń nie leży pewien błąd metodologiczny? Definicja szkody planistycznej musi być tworzona nie a priori, ale na bazie analizy podstaw prawnych dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu szkód wyrządzonych wykonywaniem kompetencji planistycznych przez organy gminy. Moim zdaniem koncepcję szkody planistycznej należy budować z uwzględnieniem wszystkich przypadków, również tych, które Autorka uznała za niemieszczące się w przyjętych założeniach. W przeciwnym razie założenia odrywają się od materiału badawczego, jakim jest w tym przypadku materiał normatywny.

Podniesione przeze mnie zastrzeżenia nie oznaczają, że wykluczam jednoznacznie i absolutnie możliwość przyjęcia elementów konstrukcyjnych pojęcia szkody planistycznej w takim układzie, jak uczyniła to Autorka. Tym niemniej jednak, z uwagi na to, że założenia te odrywają się od drogi, jaką wiedzie standardowe rozumowanie prawnicze, oparte na podstawowych regułach wykładni, wymagają bardzo silnych argumentów uzasadniających „zejście” z tej drogi rozumowania. Moim zdaniem w recenzowanej rozprawie nie ma w tym zakresie wystarczających argumentów.

W tym miejscu muszę jednoznacznie wskazać, że podniesione zastrzeżenia nie podważają generalnej oceny, że recenzowana rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie

problemu naukowego. Nawet jeśli mam uwagi polemiczne do przyjętej przez Autorkę koncepcji pojęcia szkody planistycznej, to możliwość podjęcia polemiki już dowodzi wysokich walorów naukowych recenzowanej pracy. Polemika stanowi niezbędne źródło rozwoju wszelkiej nauki, nie powinniśmy o tym zapominać również w naukach prawnych. Możliwość dyskusji z kimś, kto prezentuje tak dojrzałe, przemyślane i skrupulatnie uzasadnione poglądy jak Autorka recenzowanej rozprawy, daje pole do rozwoju nauki. Celem moich uwag jest również zachęcenie Autorki do ponownego przemyślenia pewnych tez przyjętych w rozprawie zwłaszcza w kontekście ewentualnej publikacji pracy w przyszłości, co uważam za konieczne.

Oceniając pracę w jej całości muszę przede wszystkim podkreślić niezwykle skrupulatność, wręcz drobiazgowość prowadzonych analiz, w których Autorka nie chce pozostawić bez rozważenia żadnego argumentu przemawiającego za lub przeciw ostatecznie przyjętej szczegółowej tezie badawczej. Autorka skrupulatnie odnotowuje i trafnie streszcza istotę różnych koncepcji występujących w doktrynie i judykaturze, poddaje je wnikliwej analizie i zawsze prezentuje swoją ocenę, starannie ją uzasadniając. Nawet jeśli w pewnych szczegółach nie zgadzam się z koncepcjami własnymi Autorki, szanuję jej pogląd i doceniam wysokie walory merytoryczne analiz.

Ta skrupulatność analiz, świetny warsztat naukowy, ogromne bogactwo wykorzystanych źródeł, stanowi dowód dojrzałości naukowej Autorki i niezależnie od pewnych zastrzeżeń dotyczących podstawowych czy bardziej szczegółowych tez badawczych (o których poniżej), przesądza o tym, że mamy do czynienia z oryginalnym rozwiązaniem problemu naukowego, dowodzi posiadania przez Doktorantkę ogólnej wiedzy teoretycznej w dziedzinie nauk prawnych oraz umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Niezależnie od nader pozytywnej oceny całościowej rozprawy, uważam za celowe podjęcie z Autorką polemiki w pewnych szczegółowych kwestiach. Uwagi, które zamieszczam poniżej mają na celu zachęcenie Autorki do przyjrzenia się i ponownego rozważenia pewnych szczegółowych tez postawionych w pracy.

W ramach szczegółowych uwag polemicznych chciałbym zauważyć, co następuje:

1. Na s. 71-72 Autorka słusznie dostrzega ograniczenia samodzielności planistycznej gminy w konieczności uwzględniania ustaleń aktów planistycznych, powstałych na wyższych szczeblach administracji. Wśród tych aktów podaje jednak koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju. W aktualnym stanie prawnym, obowiązującym od 2020 r. nie ma już tego dokumentu planistycznego. Na skutek nowelizacji ustawy w 2020 r. uchylono cały rozdział 4 ustawy, dotyczący planowania przestrzennego na obszarze kraju. Wiązało się to z

zasadniczą zmianą koncepcji planowania na szczeblu krajowym – przejścia od planowania ogólnego do planowania problemowego, ujmowanego w postać prawną strategii (vide: uzasadnienie projektu ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Sejm IX kadencji, druk nr 64).

2. Na s. 73 – w podrozdziale zatytułowanym: „Kompetencje prawotwórcze gminy”, pojawia się jak najbardziej słuszne stwierdzenie, że „Do instrumentów planistycznych, oprócz aktów planistycznych, zalicza się także decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydawaną przez gminę na obszarach nieobjętych miejscowym planem”. Dostrzegam rozdźwięk między tytułem podrozdziału a prowadzonymi w tym miejscu rozważaniami dotyczącymi decyzji administracyjnych jako indywidualanej formy prawnej realizacji władztwa planistycznego gminy.

3. Na s. 75 pojawia się wypowiedź: „Jednakże, w miarę upływu czasu ustawodawca zmniejszył stopień związania organów gminy ustaleniami zawartymi w studium”. Teza ta, bez szerszego uzasadnienia wydaje mi się raczej wątpliwa, biorąc pod uwagę treść art. 9 ust. 4 u.p.z.p (ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych). Chodzi chyba raczej o kwestię ewolucji poglądów orzecznictwa na temat rozumienia zasady związania prawodawcy miejscowego postanowieniami studium przy uchwalaniu planu (można dostrzec pewną liberalizację stanowiska orzecznictwa, choć nie jest ono jednolite).

4. W kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej za skutki decyzji o warunkach zabudowy (art. 63 ust. 3 u.p.z.p., s. 123), poza wskazanymi wyżej ogólniejszymi zastrzeżeniami, pragnę zwrócić uwagę, że skoro w tym przypadku podmiotem zobowiązanym do naprawienia szkody jest inwestor, to w konsekwencji pojawia się bardzo ciekawe zagadnienie układu relacji podmiotowych: to organ gminy korzysta z kompetencji władczych w zakresie kształtowania prawnych determinant wykorzystania przestrzeni, ale czyni to na wniosek podmiotu prywatnego, zatem to podmiot odnoszący korzyść, a nie bezpośredni sprawca uszczerbku (gmina) jest podmiotem zobowiązanym do naprawienia szkody. To bardzo ciekawa konstrukcja, warto byłoby ją rozważyć w aspekcie cywilistycznych modeli kształtowania relacji podmiotowych w stosunku odszkodowawczym.

5. Pozostając w kręgu przypadków usuniętych przez Autorkę z zakresu pojęcia szkody planistycznej, chciałbym zwrócić uwagę na kwestię studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Choć studium nie ma charakteru aktu prawa miejscowego i ma wiązać wyłącznie organy gminy przy uchwalaniu planu miejscowego, będąc tym samym aktem wewnętrznym, to jednak w orzecznictwie dość powszechnie przyjmowany jest pogląd,

że właściciel nieruchomości ma w pewnych sytuacjach legitymację skargową do zaskarżenia studium, da się bowiem wywieść, że studium, mimo jego charakteru, może naruszać interes prawny właściciela nieruchomości. Jeżeli zatem studium może naruszać interes prawny właściciela, powstaje pytanie, czy może być również źródłem uszczerbku po jego stronie? Czy studium, z uwagi na jego wyłącznie wewnętrzny normatywnie charakter, może na tyle oddziaływać na prawo własności, żeby doprowadzić do prawnie relewantnego uszczerbku? Wydaje mi się, że rozważania w tym przedmiocie mogłyby wzbogacić rozprawę, nawet gdyby miały prowadzić do końcowej tezy, że wykluczone jest aby studium mogło stanowić źródło szkody planistycznej (zasadniczym problemem będą podstawy roszczeń odszkodowawczych, bez wątpienia art. 36 i 37 nie wchodzi w tym przypadku grę; w przypadku, gdyby ustalenia studium w pewnym zakresie okazałyby się niezgodne z prawem, pojawia się pytanie o możliwość dochodzenia roszczeń na podstawie art. 417¹ § 1 k.c., z uwagi na to, że studium nie jest aktem prawa miejscowego).

6. Na s. 84 Autorka stwierdza, że: „Gmina powinna dążyć uregulowania w miejscowym planie stanu prawnego nieruchomości położonych na jej obszarze w taki sposób, żeby nie powodować zmian w sferze prawnej podmiotu mającego do niej tytuł prawny”. Stwierdzenie to, bez dalszego jego rozwinięcia i wyjaśnienia, wydaje mi się wątpliwe. Istotą planowania jest wszak twórcze wpływanie, dzięki władztwu planistycznemu, na sposób korzystania z prawa własności (przyjmując koncepcję Autorki – kształtowania treści prawa w aspekcie wykonywania tego prawa) w taki sposób, aby zapewnić optymalne wykorzystanie przestrzeni w perspektywie równoważenia interesu właściciela i interesu publicznego.

7. Na s. 86 Autorka stwierdza, że jedynie postanowienia miejscowego planu - spośród aktów i dokumentów planistycznych - mogą stanowić źródło ograniczeń własności. Z tym stwierdzeniem trudno mi się zgodzić, skoro decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego oraz decyzja o warunkach zabudowy mogą wywoływać identyczne skutki – zob. art. 58 ust. 2 i art. 63 ust. 3 u.p.z.p.

8. W kwestii rozważań na temat charakteru prawnego ograniczeń prawa własności w planie miejscowym (s. 87-98), zwięźczonych konkluzją, że „ograniczenia prawa własności ustanawiane w planie miejscowym należy uznać za wynikające z obowiązującego porządku prawnego” zgadzam się w pełni z tą tezą, jakkolwiek zastanawiam się, czy spór na tle charakteru ograniczeń nie jest w pewnym sensie stworzony w sposób sztuczny. W moim przekonaniu za taką tezą przemawia jeden podstawowy argument: plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, a więc aktem normatywnym. Nie może zatem być określany jako pozanormatywne źródło kształtowania treści prawa własności, bo po prostu jest to źródło

normatywne, co wynika z charakteru planu. U podstaw koncepcji, którą Autorka słusznie krytykuje (ograniczenia wprowadzane planem stanowią ograniczenia wynikające ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa) leży moim zdaniem błąd w postaci zbyt literalnej wykładni przepisów konstytucyjnych wymagających ustawowej formy wprowadzania ograniczeń prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP). Aby uniknąć tezy, do jakiej prowadzi taka wykładnia, że ograniczenia wprowadzane w planie są niekonstytucyjne, dokonano swoistego przesunięcia kategoryjnego co do charakteru ograniczeń wprowadzanych planem. Założenie to jest moim zdaniem błędne. Dostrzegając problem i to, że każdej argumentacji można zarzucić luki i nieścisłości, uważam, że mniej zastrzeżeń budzi jednak elastyczna (do pewnych granic) wykładnia konstytucyjnego wymogu ustawowej formy wprowadzania ograniczeń.

9. Zgadzam się z tezą Autorki, że uchwalenie albo zmiana miejscowego planu przejawiają się co do zasady tylko w ingerencji w uprawnienie do korzystania z nieruchomości, uchwała nie prowadzi do samoistnego wyłączenia ani ograniczenie uprawnienia do rozporządzania nią (s. 107). Argumentacja Autorki jest przekonująca, ale zastanawiam się, czy problem nie leży w sposobie rozumienia pojęcia uprawnienia do rozporządzania nieruchomością. Problem pojawia się w aspekcie kwestii podziału nieruchomości, celem następnie zbycia wydzielonych działek. Wprowadzone w planie regulacje odnoszące się do przesłanek dopuszczalnego podziału nieruchomości moim zdaniem stanowią prawne, a nie faktyczne ograniczenia możliwości rozporządzania nieruchomością – nie chodzi bowiem o kwestie atrakcyjności działki, wpływającej na cenę, ale o to, jak w aspekcie prawnym właściciel może podzielić działkę celem jej sprzedaży. Jest to kwestia dyskusyjna, doceniam wagę argumentów Autorki, tym niemniej jednak przyłączam się raczej do poglądu przeciwnego.

10. Wbrew pozorom nader ważkie jest spostrzeżenie, że odpowiedzialność za szkodę planistyczną ogranicza się wyłącznie do uszczerbku majątkowego. Jak słusznie zauważa Autorka, „Nawet, gdyby pozbawienie możliwości zabudowy nieruchomości było źródłem głębokiego cierpienia właściciela, prawo polskie nie przewiduje naprawienia takiego uszczerbku” (s. 113). Jest to istotne zawężenie obowiązku naprawienia szkody, mające wbrew pozorom również konsekwencje praktyczne. Biorąc pod uwagę możliwość wprowadzenia w planie miejscowym daleko idących ograniczeń w prawie do zabudowy nieruchomości, nietrudno wyobrazić sobie przypadki zgłaszania roszczeń odszkodowawczych, bazujących na zarzucie swoistej „niemożności spełnienia marzeń” właściciela nieruchomości. Z oczywistych

względów uszczerbek wyrażający się w rozczarowaniu z powodu niemożności zrealizowania planów co do zagospodarowania nieruchomości nie podlega naprawieniu.

11. W kwestii funkcji odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę planistyczną chciałbym poczynić dwa spostrzeżenia.

Po pierwsze, oczywiście zgadzam się z Autorką, że „funkcja stymulacyjna (prewencyjna) ma na celu zachęcać gminę do wykonywania władztwa planistycznego w taki sposób, aby ochrona interesu publicznego odbywała się bez ingerencji w sferę praw rzeczowych podmiotów indywidualnych względnie z jak najmniejszym dla nich uszczerbkiem” (s. 136, na ten temat też s. 205). Przy okazji warto jednak zwrócić uwagę, że stymulacja odpowiedzialnością odszkodowawczą ma również swoistą „przeciwną stronę medalu” – powoduje opory organów gmin przed korzystaniem z władztwa planistycznego, w obawie przed roszczeniami odszkodowawczymi, co ma negatywny wpływ nie tylko w perspektywie interesu publicznego (ładu przestrzennego), ale również interesów potencjalnych inwestorów. Problem ten dostrzega zresztą Autorka w innym miejscu swojej rozprawy (s. 3, 32, 35).

Po drugie, mam wątpliwości, czy odpowiedzialność za szkodę planistyczną w ujęciu przyjętym przez Autorkę (wyłącznie za skutki działań w granicach władztwa planistycznego, a więc legalnych), w jakikolwiek sposób pełni funkcję represyjną. Autorka upatruje wprawdzie tej funkcji w „możliwości podjęcia prawnych środków dyscyplinujących podmiot odpowiedzialny w razie naruszenia interesów indywidualnych”, dostrzega zarazem, że „znaczenie sankcji w odpowiedzialności za szkodę planistyczną jest marginalne” (s. 136).

Jeżeli przyjąć rozumienie represji w ujęciu elementu sprawiedliwości wyrównawczej – poniesienia konsekwencji za wyrządzone zło, to trudno w tak przyjętych ramach odpowiedzialności za szkodę planistyczną dopatrywać się elementu jakiegokolwiek represji. Oczywiście znaczenie tej funkcji byłyby zupełnie inne, gdyby Autorka przyjęła szersze rozumienie szkody planistycznej, obejmujące również skutki działań bezprawnych.

12. W kwestii konstytucyjnych podstaw prawnych odpowiedzialności za szkodę planistyczną, wbrew zapatrywaniom Autorki, nie usuwałbym z obszaru zainteresowań art. 64 Konstytucji RP (s. 147). Jakkolwiek tam, gdzie władcza ingerencja sięga do istoty prawa własności, konstytucyjny standard nakładający obowiązek naprawienia uszczerbku wyznacza w pierwszej kolejności art. 21 ust. 2 Konstytucji, to jednak w przypadkach, gdzie ingerencja ma bardziej „wysublimowany” charakter (ograniczenia nienaruszające istoty prawa), wzorców oceny należy poszukiwać w konstytucyjnych standardach równości, sprawiedliwości społecznej i proporcjonalności (podtrzymuję tym samym swój pogląd

wyrażony w monografii *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 155). Z tego względu art. 64 Konstytucji, potwierdzający publiczne prawo podmiotowe do własności i jej ochrony na równych prawach dla wszystkich, będzie moim zdaniem nieodzownym elementem standardu konstytucyjnego wyznaczającego podstawy odpowiedzialności za szkodę planistyczną.

13. Nie podzielam poglądu Autorki, że wyłączną podstawą prawną stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie planu miejscowego jest art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (s. 168). W mojej ocenie pomiędzy art. 28 ust. 1 u.p.z.p. a art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559; dalej jako: u.s.g.) zachodzi relacja uzupełniania, a nie derogacji. Przepis ustawy planistycznej uzupełnia ustawę samorządową, doprecyzowując przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie planu. W związku z tym podstawa prawna stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego powinna wskazywać obydwie te przepisy. Ponadto, wbrew zapatrywaniom Autorki, art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nie wyklucza zastosowania formuły stwierdzenia wydania uchwały z naruszeniem prawa, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Jakkolwiek taka formuła, z uwagi na specyfikę planu jest niezwykle rzadko stosowana, to jednak występuje w orzecznictwie sądowym (por. wyrok WSA w Lublinie z 13 lutego 2020 r., II SA/Lu 689/19).

15. Niezwykle ciekawy jest dla mnie wątek analiz zbywalności roszczeń o naprawienie szkody planistycznej (s. 209 i n.).

Jest to zagadnienie nader interesujące, zarówno w aspekcie naukowym, jak i praktycznym. Generalnie w odniesieniu do roszczeń z tytułu szkód poniesionych na skutek legalnych ingerencji władzy publicznej panuje tendencja do wyłączenia zbywalności roszczeń odszkodowawczych (z wyłączeniem przejścia na następców prawnych pod tytułem ogólnym, w szczególności w wyniku dziedziczenia). Tendencja ta wydaje się być motywowana aksjologicznie – aksjologicznymi podstawami tych roszczeń. Z zasady równości wobec ciężarów publicznych i koncepcji szczególnej ofiary dla dobra publicznego wydaje się wynikać założenie, że podmiotem uprawnionym powinien być ten podmiot, który poniósł ofiarę dla dobra publicznego (względnie, w przypadku szkód na osobie – jego bliscy). Z tego wynikać może dążenie do wykluczania możliwości zbycia roszczeń w drodze czynności prawnych. Ta koncepcja broni się na gruncie aksjologicznym, ale trudno ją bronić na gruncie stricte dogmatycznym, zwłaszcza jeśli przyjmiemy założenie cywilistycznego charakteru roszczeń. W takim przypadku trzeba szukać argumentów wyłączających stosowanie ogólnej zasady zbywalności roszczeń majątkowych, stanowiącej niemalże fundamentalne założenie w

stosunkach prywatnoprawnych. Gdybyśmy natomiast przyjęli założenie o publicznoprawnym charakterze roszczeń, bez wątpienia uzasadnienie dogmatyczne byłoby łatwiejsze – jeśli wywodzilibyśmy stosunek odszkodowawczy ze stosunku podstawowego, to moglibyśmy dojść do argumentu, że strony stosunku odszkodowawczego muszą być takie same jak strony stosunku podstawowego, wynikającego z aktu władczej ingerencji. Jest to jedno z ciekawszych zagadnień teoretycznych, z jakim mamy do czynienia na gruncie problematyki szkody planistycznej. Ograniczenie zbywalności roszczeń w aspekcie argumentacji stricte dogmatycznej (pomijającej wątki aksjologiczne) można byłoby uzasadniać stwierdzeniem, że wszystkie elementy stosunku prawnego odszkodowania kształtowane są przez prawodawcę w przepisie stanowiącym podstawę prawną dochodzenia roszczeń, w tym zatem również i relacje podmiotowe. Skoro w art. 36 u.p.z.p. mowa o właścicielu lub użytkowniku wieczystym, który doznał szkody, to oznacza, że tak prawodawca zdeterminował podmiotowe elementy stosunku prawnego odszkodowania i nie można zmieniać ich wolą stron (np. dokonując cesji roszczeń). Koncepcja ta oczywiście jest dyskusyjna (można zastanawiać się na ile taka argumentacja jest w stanie przełamać podstawową zasadę zbywalności roszczeń majątkowych), co więcej nie rozwiązuje to oczywiście dalszych problemów – w jakim zakresie roszczenia te przechodzą na następców prawnych pod tytułem ogólnym (np. w przypadku dziedziczenia czy nabycia przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części). Wątki te oczywiście jedynie sygnalizuję, jako uzupełnienie argumentacji Autorki, recenzja nie jest miejscem na szczegółową ich analizę.

Na poziomie bardziej szczegółowym, choć generalnie zgadzam się z tezami Autorki to mam wątpliwości co do trafności argumentu, że „zbycie własności (użytkowania wieczystego) prowadzi do wygaśnięcia roszczeń z art. 36 ust. 1, które w tym przypadku zostają zastąpione roszczeniem z ust. 3” (s. 211). Zależność między analizowanymi roszczeniami jest uregulowana wyłącznie w jednym kierunku – skorzystanie z roszczeń z ust. 3 u.p.z.p. jest uwarunkowane nieskorzystaniem z roszczeń z ust. 1, to wprost wynika z ustawy. Moim zdaniem brakuje jednak odpowiednio silnego uzasadnienia tezy, że zbycie nieruchomości powoduje wygaśnięcie roszczeń z ust. 1. Skoro w ust. 1 mowa jest o właścicielu, to wykładnia językowa prowadzi raczej do wniosku, że chodzi o każdorazowego właściciela. Ergo: jeśli poprzedni właściciel nie skorzystał z roszczeń z ust. 1, a także z ust. 3 – roszczenia z ust. 1 potencjalnie mogą przejść na następcę prawnego, bo to on w tym momencie jest właścicielem. Jednakże przesłanką roszczenia jest niemożność korzystania w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. Przesłankę tą można uznać za spełnioną w odniesieniu do właściciela aktualnego w dacie uchwalenia lub zmiany

planu. W przypadku przeniesienia własności po tej dacie nowy właściciel nabywa już prawo własności w kształcie nadanym postanowieniami planu, zatem nie może już mówić o utracie możliwości korzystania w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. To jest w mojej ocenie kluczowy argument wspierający tezę o wygaśnięciu roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. w razie zbycia nieruchomości. Nota bene argument ten pojawia się w dalszych wywodach rozprawy (orzecznictwo przywoływane na s. 231 oraz teza Autorki na s. 241).

Uzupełniająco można stwierdzić, że taka koncepcja nie wpłynie na kwestie dziedziczenia, czy innych przypadków następstwa prawnego pod tytułem ogólnym – skoro poprzednik prawny nabył roszczenie będąc właścicielem w chwili powstania szkody i zobowiązania gminy (wejście w życie uchwały planistycznej), a roszczenie to ma charakter majątkowy, to przechodzi na następców prawnych pod tytułem ogólnym (oczywiście przy zastrzeżeniu, że nie zostało „skonsumowane” przez poprzednika prawnego).

17. Na s. 347 Autorka stwierdza, że unormowanie zawarte w art. 37 ust. 10 u.p.z.p. (spory w sprawach, o których mowa w art. 36 ust. 1-3 i ust. 5, rozstrzygają sądy powszechne) jest *superfluum* ustawowym, gdyż kognicja sądów powszechnych w tych sprawach wynika i tak z art. 2 § 1 k.p.c. Zgadzam się ze stwierdzeniem, że w razie milczenia ustawodawcy (braku art. 37 ust. 10 u.p.z.p.) kognicję sądów dałoby się ustalić drogą wykładni, gdyż przy przyjęciu tezy o cywilnoprawnym charakterze roszczeń odszkodowawczych, droga cywilna jest naturalną konsekwencją (z uwagi na treść art. 2 § 1 k.p.c.), a inna droga dochodzenia roszczeń musiałaby wynikać z jednoznacznej decyzji ustawodawcy. Tym niemniej jednak, biorąc pod uwagę, że w reżimie odpowiedzialności władzy publicznej za działania zgodne z prawem szeroko stosowana jest administracyjna droga dochodzenia roszczeń uważam jednoznaczne wskazanie drogi cywilnej za właściwe rozwiązanie.

19. Interesującą konstrukcją prawną jest zwrot wypłaconego właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) odszkodowania w razie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego, który był źródłem uszczerbku. Choć kwestia ta jest wprost uregulowana przez ustawodawcę (art. 36 ust. 5 u.p.z.p.) to moim zdaniem interesująca mogłaby być próba kwalifikacji tego rozwiązania do znanych w prawie cywilnym konstrukcji zwrotu świadczeń w razie odpadnięcia ich podstawy prawnej – czy jest to konstrukcja porównywalna mechanizmem do którejś z tych instytucji, czy całkowicie odrębna. To kwestia, która ma walor naukowy, dlatego żałuję, że Autorka uznała, iż zagadnienie to wykracza poza zakres prowadzonych przez nią analiz (s. 169).

Autorka wraca to tej kwestii w aspekcie trybu dochodzenia zwrotu wypłaconego odszkodowania (s. 347-348). Zgadzam się z tezą, że właściwą drogą realizacji tych roszczeń jest tryb sądowy, a nie administracyjny. W mojej ocenie trudno zanegować tezę Autorki, że „roszczenia o zwrot świadczeń w razie nieważności planu miejscowego mają charakter żądań cywilnych z tytułu świadczenia nienależnego”. Sztuczną i całkowicie nieprzekonującą byłaby konstrukcja, według której odszkodowanie, którego dochodzić może właściciel ma charakter cywilnoprawny, ale już roszczenie o zwrot tego odszkodowania (w razie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie planu) jest roszczeniem publicznoprawnym. Jeśli wykluczmy publicznoprawny charakter roszczenia, nie ma podstaw do jego dochodzenia na podstawie ogólnych regulacji odnoszących się do zwrotu należności publicznoprawnych (art. 60 i 67 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; Dz. U. z 2021 r., poz. 305, ze zm.).

20. W wywodach Autorki na temat wpływu możliwości zastosowania ochrony tymczasowej przez sąd administracyjny (art. 61 p.p.s.a.) na bieg terminu przedawnienia roszczenia o odszkodowanie (s. 395-396) dostrzegam pewien błąd. Możliwość wstrzymania wykonania aktu prawa miejscowego (jakim jest plan miejscowy) została wykluczona wprost przez ustawodawcę w treści art. 61 § 3 p.p.s.a. Nie do końca zatem wiem, skąd wzięło się stwierdzenie, że „W nauce prawa i orzecznictwie przyjmuje się na ogół, że przepis ten obejmuje także możliwość wstrzymania wykonania planu miejscowego” (s. 395), skoro sama Autorka kilka zdań dalej słusznie neguje taką możliwość, co więcej ani w literaturze, ani w orzecznictwie takiej możliwości nie dopuszcza się (teza taka nie została wyrażona w żadnym źródle przywołanym przez Autorkę w przypisie 995; powoływana przez Autorkę uchwała NSA z 15 maja 2000 r., wydana w poprzednim stanie prawnym, jednoznacznie wykluczała taką możliwość; M. Bogusz na s. 477 powoływanego artykułu wyraźnie stwierdza, że ochrona tymczasowa w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, które weszły w życie jest wykluczona, dalsze rozważania autora wyrażają krytyczną ocenę obowiązującej regulacji ustawowej, mają charakter uwag *de lege ferenda*; podobnie P. Zaborniak, wskazuje jedynie, że „konstrukcja ochrony tymczasowej pozwala zapobiec jedynie wejściu w życie aktu prawa miejscowego, a w konsekwencji powstaniu obowiązku jego wykonywania, przynajmniej na czas rozpatrzenia skargi” – autor nie wyraża zatem tezy sprzecznej z brzmieniem art. 61 § 3 p.p.s.a.).

W związku z tym wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonej uchwały musiałby zostać złożony przed wejściem w życie uchwały w sprawie planu, gdyż po wejściu w życie wstrzymanie wykonania jest już wykluczone. Z kolei jednak to z wejściem w życie

postanowień planu powiązane jest powstanie szkody i – z pewnym przesunięciem czasowym – wymagalność roszczenia. Moim zdaniem zatem nie wchodzi w grę sytuacja, aby doszło do wstrzymania wykonania uchwały w sposób wpływający na dochodzenie roszczeń odszkodowawczych, w aspekcie biegu terminu przedawnienia.

4. Strona formalno-redakcyjna

Warstwa językowa dysertacji nie budzi najmniejszych zastrzeżeń. Autorka formułuje wypowiedzi w sposób jednoznaczny i zrozumiały, znakomicie posługuje się terminologią powszechnie stosowaną w języku prawniczym, na poziomie z pewnością odpowiednim dla tego poziomu pracy naukowej.

Dostrzegalna jest ogromna dbałość Autorki o stronę formalną pracy, nie dostrzegłem żadnych błędów w tym zakresie. Jest to kolejny dowód potwierdzający niezwykle staranną i dojrzałą naukową Doktorantki.

5. Dobór źródeł

Wykorzystanie dostępnych źródeł jest kolejnym dowodem pracowitości i dojrzałości naukowej Autorki. Ogromna ilość źródeł (747 pozycji literatury, 355 pozycji orzecznictwa), ich bogactwo (materiały naukowe w trzech językach obcych) i zasadność wykorzystania zasługują na podziw. Nie widzę żadnego przykładu występującego niestety niekiedy w pracach naukowych zjawiska „sztucznego poszerzania” wykazu literatury. Analiza przypisów wskazuje, że publikacje zawarte w wykazie literatury były rzeczywiście analizowane przez Autorkę i powoływane jako źródła cytatów, zawsze doskonale dobrane do potrzeb. Nieco żartobliwie rzecz ujmując: pomimo wysiłków nie udało mi się odnotować żadnego pominięcia istotniejszych pozycji w zakresie literatury przedmiotu, co przy współczesnym „zalewie” prac naukowych (różnej wartości) łatwo może się przydarzyć.

6. Konkluzje

W mojej ocenie recenzowana rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, dowodzi posiadania przez Doktorantkę ogólnej wiedzy teoretycznej w dyscyplinie nauki prawne oraz umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. O takiej ocenie przesądzają prawidłowo zastosowane metody badawcze, znakomite umiejętności poszukiwania materiału badawczego i wykorzystywania źródeł, umiejętność formułowania tez naukowych i ich dowodzenia, skrupulatność analiz, połączona ze zwięzłością i przejrzystością formułowanych wypowiedzi.

W związku z tym spełnione zostały przesłanki określone w art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2022 r., poz. 574) co upoważnia mnie do postawienia jednoznacznego wniosku o dopuszczenie Pani Joanny Kaźmierczak do obrony rozprawy doktorskiej.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'J. Kaźmierczak', written in a cursive style.