

Wrocław, 14 września 2022 r.

dr hab. Radosław Strugała
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

**Recenzja rozprawy doktorskiej Pani mgr. Joanny Kaźmierczak pt.
„Odpowiedzialność za szkodę planistyczną” sporządzona w wykonaniu uchwały komisji
Uniwersytetu Łódzkiego do spraw stopni naukowych w dyscyplinie nauki prawne**

I. Wprowadzenie

Recenzowana rozprawa została poświęcona problematyce odpowiedzialności za tzw. szkodę planistyczną. Pojęcie szkody planistycznej nie występuje w ogóle w języku prawnym. Z kolei w doktrynie, choć używane, nie jest ono mocno zakorzenione ani powszechnie akceptowane. Termin „szkoda planistyczna” nie ma więc w języku prawniczym utrwalonego znaczenia. Doktorantka definiując je na potrzeby rozprawy, przyjmuje, że szkodą planistyczną jest uszczerbek majątkowy właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości wyrządzony mu na skutek uchwalenia albo zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (s. 110 i n. rozprawy). Podjęte w recenzowanej pracy badania nad odpowiedzialnością z tytułu tak rozumianej szkody planistycznej mają za przedmiot przepisy art. 36 i 37 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Poza zakresem rozprawy Autorka pozostawia natomiast nieuregulowane tam przypadki odpowiedzialności zbliżonej jedynie do odpowiedzialności za szkodę planistyczną w przyjętym przez Nią znaczeniu, przewidziane w przepisach takich, jak art. 37¹, art. 58 i art. 63 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (s. 123 rozprawy).

Podjęta w recenzowanej pracy analiza jest kompleksowa. Autorka nie ogranicza swoich badań do najbardziej oczywistych zagadnień dotyczących omawianej w pracy odpowiedzialności (jak jej poszczególne przesłanki, zakres szkody podlegającej naprawieniu, podmioty uprawnione i zobowiązane). Przyjmuje dużo szerszą perspektywę. Rozważania nad ważnymi praktycznie zagadnieniami przesłanek odpowiedzialności, podmiotów odpowiedzialnych czy dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody planistycznej i ich

przedawnienia (będące przedmiotem rozdziałów V - VII) zostały poprzedzone rozbudowanymi uwagami na temat charakteru odpowiedzialności za szkodę planistyczną oraz analizą uzasadnienia aksjologicznego i podstaw konstytucyjnych tej odpowiedzialności. Problemom tym Doktorantka poświęciła niemałą część opracowania (tj. cały rozdział III i IV recenzowanej rozprawy). Swoistym wprowadzeniem do właściwej analizy odpowiedzialności za szkodę planistyczną jest rozdział II, w którym Autorka zdefiniowała pojęcie szkody planistycznej i zaprezentowała kontekst powstawania tego rodzaju szkody. Charakteryzując szczegółowo kompetencje gminy w zakresie kształtowania ładu przestrzennego i wykazując wpływ uchwalenia albo zmiany planu zagospodarowania przestrzennego na prawo własności, Autorka ukazuje w tym rozdziale „mechanizm powstawania” szkody planistycznej. Poza tym, w rozprawie znalazł się także rozdział (rozdział I) służący zarysowaniu historycznego oraz międzynarodowego tła omawianej w pracy regulacji czy – jak pisze Autorka – ujęciu historycznemu oraz prawnoporównawczemu tematu.

II. Ocena rozprawy

Recenzowana praca stanowi dość klasyczne opracowanie z zakresu szczegółowych nauk prawnych. Jej celem jest wykładnia wskazanych przez Doktorantkę przepisów składających się na instytucję prawa będącą przedmiotem rozprawy. Takich prac powstaje współcześnie coraz mniej. Jest to spowodowane faktem, że wobec intensyfikacji badań podejmowanych w naukach prawnych coraz trudniej o instytucję, która nie byłaby kompleksowo omówiona przez doktrynę i dawała nadzieję na sformułowanie jakichkolwiek „nowych”, oryginalnych wniosków. Wbrew tym tendencjom, Autorce udało się zidentyfikować instytucję, o której z całą pewnością „nie powiedziano jeszcze wszystkiego”. Podejmując temat odpowiedzialności za szkodę planistyczną Doktorantka miała możliwość przygotowania w pełni oryginalnej pracy wypełniającej wciąż jeszcze istniejące w nauce prawa luki w wiedzy na wybrany temat. Tak też widzi cel swojej pracy sama Autorka (s. 3 rozprawy). Jak przy tym deklaruje, podstawowym celem rozprawy jest wypełnienie luki dotyczącej cywilnoprawnych aspektów odpowiedzialności za szkodę planistyczną; to zwłaszcza w ich przypadku zastany w nauce stan wiedzy jest bowiem niesatysfakcjonujący. Niezależnie od jego nowatorskiego charakteru, zagadnienie będące przedmiotem rozprawy jest niezwykle ważne praktycznie oraz interesujące teoretycznie, chociażby ze względu na jego wieloaspektowość (związki zarówno z prawem prywatnym, jak i publicznym).

Dokonany przez Autorkę **wybór tematu opracowania oraz celu podjętych w nim badań** zasługuje więc nie tylko na pozytywną ocenę, ale na najszczerze gratulacje.

Zasługi Doktorantki nie kończą się na identyfikacji tematu dającego szansę na przygotowanie twórczego opracowania rozwiązującego omawiane w nim problemy prawne w oryginalny sposób. Moim zdaniem bowiem, Autorka w pełni z takiej szansy skorzystała. Omawiając poszczególne zagadnienia analizowane w pracy Doktorantka szczegółowo referuje zgłoszone dotąd w doktrynie i orzecznictwie poglądy. Dotychczasowe wypowiedzi nauki i judykatury traktowane są jednak przez Nią wyłącznie jako punkt wyjścia dla własnej analizy podejmowanych w pracy problemów prawnych. Autorka niemal w każdym przypadku poddaje je krytycznej ocenie, niekiedy falsyfikując niektóre głoszone w ich ramach tezy, innym razem wzbogacając aprobowane przez nią poglądy o własną, najczęściej bardzo trafną, argumentację. Co do samego **doboru źródeł wykorzystanych w recenzowanej pracy**, należy stwierdzić, że jest on w pełni prawidłowy. Praca opiera się na bogatym materiale badawczym. Odwołano się w niej nie tylko do bardzo licznych orzeczeń NSA, Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, ale i do reprezentatywnych wypowiedzi nauki. **Sposób dokumentowania wybranych źródeł** również nie budzi żadnych wątpliwości czy zastrzeżeń.

Warto również zaznaczyć, że recenzowana rozprawa jest napisana w sposób niezwykle staranny. Zarówno **pod względem językowym, jak i redakcyjnym** spełnia ona wszelkie standardy stawiane pracom doktorskim. Autorka nie uniknęła całkowicie pewnych niezgrabności czy potknięć językowych (zob. np. s. 67, s. 73, s. 121/122, s. 208 akapit 1, s. 349, s. 350 akapit 3, s. 385 akapit 4). Są one jednak bardzo nieliczne, drobne i w najmniejszym nawet stopniu nie wpływają negatywnie na odbiór czy ocenę pracy.

Także pod względem warsztatowym praca zasługuje na pozytywną ocenę. Wprawdzie Autorka nie formułuje w żadnym miejscu pracy wyraźnych deklaracji co do przyjętej przez nią **metody badań**, nie ulega dla mnie jednak wątpliwości, że rzeczywiście korzysta z powszechnie aprobowanej w naukach prawnych metody formalno-dogmatycznej. W mojej ocenie Doktorantka posługuje się tą metodą prawidłowo

Moje wątpliwości budzą natomiast niektóre decyzje Autorki dotyczące **kompozycji (systematyki) recenzowanej rozprawy**. Choć może to być wrażenie subiektywne, wydaje się, że w pracy nieco inaczej należało rozłożyć akcenty. Jestem zdania, że niektóre wątki

pracy są nadmiernie rozbudowane. Dotyczy to np. uwag historycznych czy prawnoporównawczych (rozdział I), którym poświęcono 60 stron maszynopisu. Szczegółowy opis obcych rozwiązań prawnych byłby, jak sądzę, uzasadniony, gdyby Autorka w jakiś sposób wykorzystwała ustalenia w tym zakresie na potrzeby realizacji właściwego celu pracy, jakim jest wykładnia przepisów art. 36 i 37 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (gdyby wykorzystwała je w charakterze pewnego punktu odniesienia, inspiracji przy dokonywaniu wykładni polskiej regulacji). W pracy opis zagranicznych rozwiązań normatywnych stanowi jednak wyłącznie pewne „tło” dla właściwej analizy. Przy takim jego potraktowaniu tak bogaty opis zagranicznych rozwiązań prawnych wydaje mi się niepotrzebny.

Podobna uwaga dotyczy bardzo rozbudowanego fragmentu, w ramach którego następuje ustalenie, czy odpowiedzialność za szkodę planistyczną ma charakter odpowiedzialności cywilnej czy administracyjnej (s. 170 i n.) oraz fragmentu służącego, czy stosunek odpowiedzialności za tę szkodę jest zobowiązaniem czy stosunkiem prawnorzeczowym (s. 185 i n.). Przytoczone fragmenty pracy są, według mnie, nadmiernie rozbudowane w tym sensie, że Autorka w gruncie rzeczy od początku pracy przyjmuje, że mamy tu do czynienia z odpowiedzialnością o charakterze cywilnoprawnym (a nie administracyjnoprawnym), a odpowiedzialność ta jest stosunkiem prawnym obligacyjnym (a nie prawnorzeczowym). Świadczy o tym stosowana przez Nią od początku pracy terminologia, w ramach której właściciela (użytkownika wieczystego) uprawnionego do odszkodowania nazywa wierzycielem, a gminę zobowiązaną do naprawienia szkody dłużnikiem czy fakt, że określając w rozdziale drugim (czyli przed sformułowaniem konkluzji co do charakteru odpowiedzialności) pojęcie szkody i zakres szkody podlegającej naprawieniu odwołuje się bez żadnych zastrzeżeń czy wątpliwości do art. 361 KC. Uznając, że omawiana odpowiedzialność ma charakter cywilnoprawny i przyjmuje postać stosunku zobowiązaniowego Autorka przyłącza się do niekwestionowanego w zasadzie w nauce i orzecznictwie poglądu (co przyznaje na s. 177). Co więcej, polemizując z argumentami mogącymi przemawiać potencjalnie przeciwko temu pogładowi, Autorka odnosi się w istocie do argumentów zgłaszanych w nauce przeciwko kwalifikowaniu jako cywilnoprawnej szerszej kategorii odpowiedzialności za szkody legalne, choć argumentów tych – jak sama przyznaje – nikt w zasadzie nie powtarza w stosunku do samej odpowiedzialności za szkodę planistyczną jako jej wycinka. W takim stanie rzeczy można było, jak sądzę, poprzestać na deklaracji o przyłączeniu się do dominującego poglądu bez konieczności szczegółowego

referowania poszczególnych stanowisk i nadmiernego rozbudowywania omawianego w tym miejscu fragmentu pracy.

Można bowiem zaryzykować stwierdzenie, że nadmierne rozbudowanie wątków, które nie są w pracy niezbędne „odciąga uwagę” potencjalnego czytelnika od problemów zasadniczych i czyni pracę nieco trudniejszą w odbiorze. To zaś rodzi ryzyko, że czytelnik „straci z oczu” najważniejsze tezy pracy. Poza tym, co ważniejsze, przywiązując nadmierną wagę do takich elementów pracy, sam autor może „stracić z oczu” problemy, które w pracy powinny zostać dostrzeżone. W moim przekonaniu, w przypadku recenzowanej rozprawy do pewnego stopnia tak właśnie jest. Wydaje się, że nadmierne rozbudowanie wspomnianych wyżej wątków odbyło się ze szkodą dla pewnych *stricte* cywilistycznych zagadnień, które – jak deklaruje sama Autorka – były przecież w recenzowanej pracy kluczowe.

Do zagadnień takich zaliczyłbym problematykę zakresu szkody podlegającej naprawieniu omówioną w rozdziale II i III pracy (s. 110 i n. oraz 272 i n.). Zagadnienie, biorąc pod uwagę jego wagę, zostało, w moim przekonaniu, potraktowane zbyt skrótowo. Uwaga ta dotyczy w szczególności kwestii odpowiedzialności za szkodę w postaci pasywów (zob. s. 275 i n. pracy) czy szkodę w postaci „zmarnowanych wydatków” właściciela czy użytkownika wieczystego, tj. wydatków, które utraciły użyteczność na skutek uchwalenia czy zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (s. 114 i 274).

Gdy chodzi o drugi z zasygnalizowanych wątków, Autorka przyjmuje, że podlegająca naprawieniu szkoda planistyczna może przybierać postać wydatków „poniesionych w związku z planowanym w przyszłości zagospodarowaniem nieruchomości, które utraciły sens wobec uchwalenia albo zmiany miejscowego planu, np. kosztów usług eksperckich zleconych w celu przeprowadzenia inwestycji, zakupu materiałów budowlanych, wynagrodzenia za wykonane na nieruchomości roboty budowlane, itp.”. Próżno jednak szukać w pracy uzasadnienia takiego stwierdzenia. Choć Autorka dostrzega (wskazuje w przypisie) odmienne zapatrywania doktryny w tym zakresie, nie podejmuje z nimi polemiki i w żaden sposób się do nich nie odnosi. Stwierdzenie, że omawiany tutaj typ szkody planistycznej podlega naprawieniu jest zdecydowanie zbyt stanowcze. Nie ulega przecież wątpliwości, że zgodnie z ogólnymi regułami prawa odszkodowawczego naprawieniu polegają tylko takie uszczerbki w majątku poszkodowanego (np. w postaci poniesionych przezeń wydatków), które są następstwem zdarzenia szkodzącego (np. uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego), tj. takie, które nie powstałyby, gdyby do zdarzenia szkodzącego w ogóle nie doszło. Za takie uszczerbki trudno bez zastrzeżeń uznać wydatki poniesione zanim zdarzenie szkodzące w ogóle miało miejsce. Wątek indemnizacji omawianej w tym miejscu szkody

został w pracy potraktowany zdecydowanie zbyt skrótowo. Zupełnie nie dostrzeżono wypowiedzi doktryny, które albo zupełnie negują, albo poważnie podają w wątpliwość sformułowany przez Autorkę wniosek o dopuszczalności naprawienia szkody przyjmującej postać „nieużytecznych wydatków”.

Z kolei dokonując wykładni pojęcia „poniesionych rzeczywistych szkód”, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Doktorantka przyjęła, że formuła ta odnosi się wyłącznie do takich strat (będących szkodami rzeczywistymi w rozumieniu tego przepisu) przyjmujących postać wydatków poszkodowanego, które zostały już „zrealizowane”. Poza zakresem indemnizacji pozostają natomiast wydatki niezrealizowane, tj. zobowiązania zaciągnięte przez poszkodowanego, które nie zostały jeszcze wykonane. Tego rodzaju pasywa nie stanowią bowiem, w myśl wykładni akceptowanej przez Autorkę, szkód (strat) poniesionych. Niezależnie od trafności takiej interpretacji, pewnym argumentem, jaki należałoby wziąć pod uwagę przy jej rozważaniu są, w moim przekonaniu, poglądy doktryny formułowane na gruncie art. 361 KC na temat tzw. szkody w postaci niezrealizowanych pasywów. Autorka odnotowuje wyłącznie jeden z głosów obecnych w dyskusji toczony na ten temat w doktrynie. Chodzi o pogląd M. Kalińskiego, który wyklucza możliwości naprawienia szkody w postaci „niezrealizowanych pasywów” na gruncie ogólnych reguł prawa odszkodowawczego. Tymczasem akceptacja takiego wniosku oznaczałaby, czego Autorka zdaje się nie zauważać, że w przy przyjęciu proponowanej przez nią wykładni formuły „poniesionych” rzeczywistych szkód użytej w art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym formuła ta byłaby zupełnie zbędna. Sam przepis, w zakresie, w jakim stanowi o szkodach poniesionych, stanowiłby zaś *supefluum*. Pogłębienie rozważań dotyczących zasygnalizowanego wyżej wątku strat przyjmujących postać pasywów pozwoliłoby na dostrzeżenie alternatywnych ujęć problematyki indemnizacji tego typu szkód (zob. np. K. Zagrobelny, W sprawie szkody, s. 575 i n.; *tenże*, w: Gniewek, Machnikowski, Komentarz KC, 2021, art. 361, Nb 38; A. Szlęzak, Pasywa (zobowiązania wobec osób trzecich) jako składnik szkody, PS 2019, Nr 10, uchw. SN z 10.7.2008 r., III CZP 62/08, OSNC 2009, Nr 7–8, poz. 106). Ich ewentualne zaakceptowanie w pracy pozwoliłoby z kolei uniknąć sformułowanego wyżej zarzutu zgłoszonego pod adresem przyjętej przez Doktorantkę, i skądinąd trafnej, wykładni art. art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Inny zarzut, jaki można sformułować pod adresem kompozycji recenzowanej pracy, dotyczy kolejności niektórych jej rozdziałów czy podrozdziałów. Moje wątpliwości budzi np. poprawność zabiegu polegającego na omówieniu problematyki zakresu szkody podlegającej

naprawieniu przed analizą zagadnienia związku przyczynowego. Metodologicznie zabieg taki jest wątpliwy, gdyż to właśnie ustalenia dotyczące przebiegu związku przyczynowego (wynik przeprowadzanego w ramach badania tej przesłanki testu warunku *sine qua non*) decyduje o zakresie szkody podlegającej naprawieniu. O kolejności fragmentów, w których zdefiniowano pojęcie szkody oraz określono charakter prawny odpowiedzialności za nią była już mowa wyżej.

Ocena merytorycznej strony pracy wypada jednoznacznie pozytywnie. Formułowane w pracy tezy są czytelne i, w zdecydowanej większości, dobrze uargumentowane. Większość z tych tez jest mi bliska. Całkowicie podzielam np. pogląd Doktorantki, że analizowana w pracy odpowiedzialność za szkodę planistyczną stanowi przypadek odpowiedzialności za tzw. szkodę legalną. W konsekwencji przekonujące są dla mnie także sformułowane przez Autorkę w rozdziale III wnioski dotyczące konstytucyjnych podstaw omawianej przez nią odpowiedzialności. Absolutnie zgadzam się też z Autorką, że odpowiedzialność tę należy kwalifikować jako odpowiedzialność cywilnoprawną, a stosunek tej odpowiedzialności uważać za stosunek obligacyjny. Nie jest natomiast przekonujące stanowisko, zgodnie z którym odpowiedzialność ta, choć stanowi przypadek odpowiedzialności odszkodowawczej, nie jest jednak odpowiedzialnością deliktową.

Autorka twierdzi, że uzasadnione jest kwalifikowanie jej jako odpowiedzialności *quasi*-deliktowej, co pozwala sądzić, że do odpowiedzialności tej stosuje się wprost ogólne przepisy o obowiązku naprawienia szkody, przepisy dotyczące reżimu deliktowego mogą być zaś stosowane wyłącznie *per analogiam* (tak, wyraźnie, na s. 384 w odniesieniu do przedawnienia). Takie podejście niepotrzebnie, moim zdaniem, komplikuje nie tylko teoretyczne ujęcie odpowiedzialności za szkodę planistyczną, ale i proces stosowania przepisów KC regulujących obowiązek jej naprawienia. Co więcej, nie przemawiają za nim żadne przekonujące argumenty. W samej pracy Autorka formułuje właściwie jedynie dwa argumenty mające przemawiać za *quasi*-deliktowym charakterem odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Pierwszy wydaje się wyjątkowo łatwy do zbiccia, drugi jest dla mnie mało zrozumiały.

Pierwszy z zasygnalizowanych argumentów sprowadza się do stwierdzenia, że celem przepisów o czynach niedozwolonych jest ochrona przed szkodą, której poniesienie przez poszkodowanego nie jest akceptowalne dlatego, że źródłem szkody pozostaje negatywnie oceniane zachowanie sprawcy albo niebezpieczny charakter działalności podmiotu odpowiedzialnego (towarzyszące tej działalności ryzyko wyrządzenia szkód osobom trzecim).

Celowi temu – jak twierdzi Autorka – nie mogą zaś służyć przepisy o odpowiedzialności za szkodę planistyczną, gdyż „wykonywanie władztwa planistycznego jest działalnością społecznie pożyteczną”, a sam poszkodowany „nierzadko (...) czerpie z niej korzyści w wymiarze ogólnospołecznym, mogąc, np. korzystać z infrastruktury czy też urządzeń publicznych”. Taki argument zupełnie nie przekonuje. Wszak wykonywanie władzy publicznej, posiadanie pojazdów mechanicznych wprawianych w ruch za pomocą sił przyrody, produkcja przemysłowa itp. również są zjawiskami generalnie pozytywnymi, pożądanymi społecznie i generalnie pożytecznymi, co nie zmienia faktu, że nakładany przez ustawę obowiązek naprawienia szkód wyrządzonych przy wykonywaniu władzy publicznej, spowodowanych przez funkcjonowanie przedsiębiorstwa wprawianego w ruch za pomocą sił przyrody czy szkód wynikających z ruchu mechanicznego środka transportu stanowi przypadek odpowiedzialności deliktowej, i to także wówczas, gdy źródłem szkody nie było w konkretnym przypadku zachowanie człowieka noszące znamiona bezprawności (zob. np. art. 435, 436 i 417 i 417¹ KC).

Drugi argument zgłoszony przez Autorkę przedstawiony został następująco: „przyjmując, że przepisy szczególne w analizowanej normie prawnej oznaczają po prostu ustawy inne niż kodeks cywilny, które normują przypadki odpowiedzialności organu władzy publicznej, choć niekoniecznie znajdujące się w stosunku podrzędności wobec regulacji kodeksowej, art. 421 k.c. wyłącza je z reżimu deliktowego. Jeżeli bowiem nie stosuje się art. 417-417² k.c., gdy w przepisach szczególnych została uregulowana odpowiedzialność za szkodę powstałą przez wykonywanie władzy publicznej, tym bardziej nie będzie podstaw do powoływania się na art. 415 k.c. i art. 416 k.c. lub na inne przepisy statuujące pozostałe czyny niedozwolone, ani także na dalsze przepisy tego reżimu mające zastosowanie tylko w razie ich popełnienia (w tym regulujące naprawienie szkód na osobie)”. Nie jestem pewien, czy dobrze rozumiem intencje Autorki, ale jeśli przytoczony właśnie fragment pracy miałby oznaczać, że przyjmuje Ona, iż wyłączenie przez ustawodawcę zastosowania art. 417-417² k.c. do przypadków uregulowanej w innym miejscu odpowiedzialności organu władzy publicznej jest jednoznaczne z przesądzeniem przez ustawodawcę, że przypadki te w ogóle nie stanowią odpowiedzialności deliktowej, to wniosek ten jest z całą pewnością nieprawdziwy. Wniosek o odmowie takim uregulowaniom charakteru deliktowego w żadnym razie nie wynika logicznie z przesłanki (z okoliczności, że do regulacji ten nie stosuje się art. 417-417² k.c).

Nie jest, według mnie, również trafny akceptowany przez Autorkę pogląd, zgodnie z którym do przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody planistycznej nie stosuje się art.

442¹ KC, lecz przepisy części ogólnej KC określające długość i początek biegu terminu przedawnienia. Taki wniosek jest prostą konsekwencją uznania przez Autorkę, że odpowiedzialność za szkodę planistyczną nie ma charakteru odpowiedzialności deliktowej, tylko do tej stosuje się bowiem art. 442¹ KC. Polemika z tezą o braku możliwości stosowania art. 442¹ KC do roszczeń o naprawienie szkody planistycznej jest więc w tym miejscu zbędna – wystarczy odesłać do argumentów sformułowanych w poprzednim akapicie. Warto jednak zauważyć, że Doktorantka za dodatkowy argument za stosowaniem do roszczeń o naprawienie szkody planistycznej przepisów części ogólnej o przedawnieniu uważa to, że „pasują one” do tego rodzaju roszczeń lepiej niż rozwiązania normatywne wynikające z art. 442¹ KC. W mojej ocenie jest wręcz przeciwnie. By zobrazować to „niedopasowanie”, można przeanalizować przykład uszczerbku właściciela nieruchomości objętej planem zagospodarowania przestrzennego wprowadzającego zakaz korzystania z niej w określony sposób przyjmującej postać wydatków poniesionych w celu przebudowy posadowionego na nieruchomości budynku w sposób odmienny od zakładanego pierwotnie przez właściciela, ale zgodny z planem zagospodarowania przestrzennego (uszczerbek taki Autorka słusznie zalicza do szkód planistycznych podlegających naprawieniu na mocy art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Skoro wydatki te stanowią szkodę, a roszczenie o jej naprawienie nie może powstać wcześniej niż sama szkoda, dopiero poniesienie wydatku (zmaterializowanie się szkody) będzie mogło „uruchomić bieg przedawnienia”. W interpretacji przyjętej przez Doktorantkę przedawnienie rozpocznie swój bieg – stosowanie do art. 120 zd. 2 KC – po upływie 6 miesięcy od dnia, w którym poszkodowany mógł najwcześniej złożyć wniosek o naprawienie szkody. Ten ostatni dzień ten z pewnością nie może zaś przypadać przed poniesieniem wydatku, tzn. przed powstaniem szkody (co takiego, niekwestionowanego poglądu por. np. uchw. SN z 22.11.2013 r., III CZP 72/13, OSNC-ZD 2014, Nr B, poz. 40; wyr. SN z 4.3.2010 r., I CSK 407/09, Legalis). Nietrudno zauważyć, że omawiane w tym miejscu wydatki stanowiące szkody planistyczne mogą być poniesione wiele lat po uchwaleniu planu zagospodarowania przestrzennego, który je wymusił. Reguła początku biegu przedawnienia wynikająca z zastosowania art. 120 zd. 2 KC wydaje się w kontekście tego rodzaju wydatków zupełnie nieoperatywna – nie pozwala ona zrealizować celów przedawnienia, gdyż jej zastosowanie oznacza, że może ono nastąpić dziesięciolecia po uchwaleniu planu, a początek biegu przedawnienia zdeterminowany jest wyłącznie postępowaniem samego zainteresowanego wierzyciela (momentem poniesienia wydatku).

Wady takiej nie miałyby zastosowanie do szkody planistycznej art. 442¹ KC. Niezależnie od trzyletniego terminu przedawnienia liczonego od dnia dowiedzenia się przez poszkodowanego o szkodzie i zobowiązaniem do jej naprawienia (tj. od dnia poniesienia wydatku), przepis ten limituje bowiem przedawnienie za pomocą tzw. terminu obiektywnego, przesądając, że niezależnie od chwili dowiedzenia się przez poszkodowanego o szkodzie, przedawnienie nastąpi najpóźniej po dziesięciu latach od zdarzenia szkodzącego, jakim jest uchwalenie planu wymuszającego określony wydatek.

Wśród szczegółowych tez zgłoszonych w recenzowanym opracowaniu wskazać by można jeszcze inne wnioski, które skłaniają do polemiki. Jedynie tytułem przykładu przywołać można: tezę Doktorantki, jakoby przedmiotem przelewu nie mogło być roszczenie o naprawienie szkody planistycznej uregulowane w art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; pogląd, zgodnie z którym punktem odniesienia dla metody dyferencyjnej stosowanej w celu określenia wysokości szkody podlegającej naprawieniu na podstawie art. 36 ust. 3 jest nie tylko (obiektywna) wartość rynkowa nieruchomości, ale do pewnego stopnia także cena uzyskana przez właściciela czy użytkownika wieczystego; konkluzja jakoby w sytuacji, gdy powództwo z żądaniem zapłaty odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości zostało wytoczone bez złożenia uprzednio wniosku skierowanego do gminy, wpływ wskazanego w przepisie z art. 37 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym terminu przed zamknięciem rozprawy powinien prowadzić do oddalenia powództwa. Sądzę, że – wobec przyjętej w pracy kwalifikacji ww. wniosku jako cywilnoprawnego oświadczenia woli – nic nie stoi na przeszkodzie, by żądanie pozwu uznać za złożony *implicite* wniosek. Jeśli zatem odpis pozwu został doręczony gminie (por. art. 61 KC) przed upływem pięcioletniego terminu prekluzyjnego z art. 37 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powództwo (jeśli jest zasadne) powinno zostać uwzględnione. Praktyka przypisywania żądaniu pozwu znaczenia materialnoprawnego oświadczenia woli jest wszak bardzo rozpowszechniona w judykaturze. Nieco gołosłowne wydaje się też stwierdzenie, że odpowiedzialność za szkodę planistyczną pełni m.in. funkcję prewencyjną. Funkcja ta jest, moim zdaniem, wątpliwa, gdyż ostatecznie ekonomiczny ciężar tej odpowiedzialności nie spoczywa na gminie, lecz na jej mieszkańcach jako podmiotach obciążonych obowiązkiem podatkowym.

Zgłoszone wyżej uwagi mają charakter niemal wyłącznie polemiczny. Pod adresem recenzowanej pracy należy jednak zgłosić także pewne zastrzeżenie „warsztatowe”, związane z przyjętą w pracy konstrukcją prawną odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Otóż

Autorka przyjmuje, że odpowiedzialność ta ma charakter odszkodowawczy. Takie stwierdzenie nie budzi najmniejszych wątpliwości w zakresie, w jakim odpowiedzialność ta realizuje się w drodze odszkodowania pieniężnego, o którym mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 czy art. 36 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przyjęta wyżej kwalifikacja nie jest natomiast oczywista w przypadku obowiązku gminy odpowiadającego roszczeniu, o którym mowa w art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Obowiązek wykupienia nieruchomości, bo o nim tu mowa, stanowi jeden z alternatywnych środków składających się na odpowiedzialność gminy i przysługuje poszkodowanemu, jeśli „wybierze go”, zamiast korzystać z roszczenia o odszkodowanie, o którym mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rodzi się pytanie, czy wykupienie nieruchomości jest (obok odszkodowania pieniężnego) jednym ze sposobów naprawienia szkody planistycznej (pewna sugestia co do stanowiska Autorki w tym zakresie pojawia się na s. 131). W razie odpowiedzi twierdzącej, nasuwa się z kolei wątpliwość, czy stanowi ono przypadek *restitutio naturalis*, do którego stosuje się art. 363 KC. Uznanie wykupienia nieruchomości przez gminę za postać naprawienia szkody musiałoby też oznaczać, że powstanie roszczenia o jej wykupienie jest uzależnione od wystąpienia szkody (majątkowej), a samo ograniczenie czy wyłączenie możliwości korzystania z nieruchomości na skutek uchwalenia czy zmiany planu zagospodarowania przestrzennego nie jest wystarczające. Żaden z tych problemów nie wybrzmiał wyraźnie w pracy. Autorka odnosi się do niektórych z nich, ale jedynie zdawkowo, na marginesie innych rozważań (np. na stronie 120 stwierdza, że przesłanką roszczeń z art. 36 ust. 1 i 3 jest szkoda, co sugeruje, że także roszczenie o wykup nieruchomości taktuje jako roszczenie odszkodowawcze; por. też s. 126 i 219). W żadnym miejscu pracy nie dostrzega natomiast, jak się wydaje, *iunctim* między wskazanymi właśnie problemami szczegółowymi, a zasadniczym pytaniem, o to czy wykupienie nieruchomości stanowi sposób naprawienia szkody przez gminę.

Taki brak uważam za wadę recenzowanej pracy. Nie chodzi tylko o pewien „porządek metodologiczny”, do zaburzenia którego dochodzi – moim zdaniem – z powodu zaniedbania w pracy wskazanego wyżej wątku. Jego analiza pozwoliłaby także w sposób bardziej pełny i poprawny rozwiązać niektóre problemy szczegółowe rozstrzygane w pracy. W jego świetle zbyt stanowcze wydaje się np. stwierdzenie Doktorantki, że „nie ma podstaw, żeby zwalczać żądanie wykupu prawa do nieruchomości, podnosząc, że w pierwszej kolejności należało wybrać środek mniej uciążliwy dla gminy” (s. 219 pracy). Uwzględnienie brzmienia art. 363 KC, zgodnie z którym gdyby przywrócenie stanu poprzedniego było niemożliwe albo gdyby pociągało za sobą dla zobowiązanego nadmierne trudności lub koszty, roszczenie

poszkodowanego ogranicza się do świadczenia w pieniądzu, oznaczałoby, że w razie nadmiernych trudności gmina mogłaby jednak odmówić wykupu nieruchomości (traktowanego ewentualnie jako przywrócenie do stanu poprzedniego) i naprawić szkodę w pieniądzu mimo odmiennego żądania poszkodowanego.

Dotychczasowe uwagi pozwalają zauważyć, że wiele szczegółowych tez zgłoszonych w recenzowanym opracowaniu składnia do polemiki, a niektóre stały się nawet źródłem pewnych poważniejszych zarzutów ze strony recenzenta. Jednak ani polemika ta nie ma charakteru fundamentalnego, ani zarzuty nie są na tyle poważne, by osłabiać ogromną wartość recenzowanej rozprawy. Jak podkreślono na początku, recenzowana praca jest opracowaniem zasługującym na zdecydowanie pozytywną ocenę.

III. Konkluzja recenzji

Recenzowana praca w pełni spełnia wymagania stawiane rozprawom doktorskim przez art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r., poz. 1668 ze zm.) i z całą pewnością może stanowić podstawę do ubiegania się o nadanie stopnia naukowego doktora. **W związku z powyższym, przedkładając pozytywną recenzję rozprawy Pani mgr. Joanny Kaźmierczak „Odpowiedzialność za szkodę planistyczną”, wnoszę o jej dopuszczenie do publicznej obrony.**

