

Prof. dr hab. Ewa Bagińska
Katedra Prawa Cywilnego
Uniwersytet Gdański

Melanie
- praca
- D. Kłob... [signature]
1. Wielki
2. Pa. A. hab.
W. Morawski prof. UMK
celu dalszego
procedowania
10.07.24
Dziekan
Wydziału Prawa i Administracji UMK
prof. dr hab. Zbigniew Witkowski

Przewodniczący
Rady Dyscypliny Nauki Prawne
Gdańsk, 05.07.2024 r.
Michał Morawski, prof. UMK

RECENZJA ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

Pani mgr Agnieszki Polus pt. „Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną w związku z działalnością planistyczną”

napisanej pod kierunkiem prof. dr hab. Mirosława Bączyka

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 pożądanych sankcji o charakterze prywatnoprawnym w sytuacji ingerencji w chronione konstytucyjnie i konwencyjnie prawo własności. 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.

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 mają ograniczony zakres, chociaż trafnie objęły te systemy prawne, które zazwyczaj wywierały wpływ na prawo polskie (Francja, Niemcy). Polska regulacja wpisuje się w model niemiecki. Refleksja prawnoporównawcza jest w dalszej części rozprawy kontynuowana w kilku miejscach pracy (o czym poniżej).

Struktura pracy nie nasuwa zastrzeżeń. Doktorantka wyodrębniła siedem rozdziałów, starając się opisać i zbadać poszczególne kwestie zgodnie z metodologią pisania monografii cywilistycznych.

Dwa pierwsze rozdziały przedstawiają kontekst regulacyjny (modele regulacyjne działalności planistycznej w prawie UE oraz prawodawstwach francuskim i niemieckim) oraz historycznoprawny (w Polsce na przestrzeni XIX i XX w.), a następnie poddano analizie poszczególne formy działalności planistycznej (akty planistyczne, decyzje planistyczne, uchwały krajobrazowe gmin, etc.) z perspektywy wykonywania praw podmiotowych, w tym praw rzeczowych i obligacyjnych. W rozdziale IV wywód koncentruje się już na jednej z dwóch odsłon tytułowej problematyki badawczej, mianowicie zagadnieniu odpowiedzialności za skutki prawne legalnej działalności planistycznej (55 stron). Z kolei odpowiedzialność za skutki prawne bezprawnej działalności planistycznej omówiona została w rozdziałach V -VII, w kolejności: około 50 stron poświęcono podstawom i przesłankom odpowiedzialności za szkody wyrządzone wskutek normatywnego bezprawia planistycznego (rozdział V), następnie około 30 stron - odpowiedzialności za szkody wynikłe z wadliwych decyzji planistycznych, wreszcie w ostatnim, siódmym rozdziale przedstawiono czasowe ograniczenia dochodzenia roszczeń powstających w związku z działalnością planistyczną. Główne tezy rozprawy zreasumowano na końcu pracy; tworzą one quasi-zakończenie (s. 281-291) i m.zd. ten fragment powinien być tak nazwany.

III. Uwagi szczegółowe

Rozprawa doktorska powinna wnosić nową wiedzę do nauki (tzw. wkład do nauki). W ocenianej rozprawie można odnaleźć wiele przejawów wkładu Pani mgr Agnieszki Polus do nauki prawa.

W dwóch pierwszych rozdziałach wywody mają z konieczności przeważający sprawozdawczo-opisowy charakter. Istotne są jednak krytyczne uwagi Doktorantki na temat poprzedniego modelu planowania przestrzennego, a także założeń leżących u podstaw nowego, po zmianach legislacyjnych wprowadzonych w 2023 r. Wstępna, częściowo negatywna ocena jest rozwinięta w poszczególnych rozdziałach rozprawy. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem,

że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego [dalej MPZP] pełni rolę szczególną w polskim systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego, a także że źródłem wielu problemów jest bardzo niskie (około 30%) pokrycie planistyczne powierzchni kraju, a zarazem zbyt często występujące niepokrywanie przez plan całego obszaru gminy. W związku z tym Doktorantka trafnie konkluduje, że należało wprowadzić bardziej skuteczne i efektywne instrumenty ochrony ładu przestrzennego (*de lege lata* funkcjonować mają plan ogólny, zintegrowany plan inwestycyjny oraz reformę decyzji o warunkach zabudowy).

Warto odnotować uzasadnienie własnego stanowiska w sporze dotyczącym charakteru prawnego decyzji planistycznych z punktu widzenia skutków, jakie wywołują w sferze praw podmiotowych uczestników obrotu prawnego. Autorka uznała, że decyzja o warunkach zabudowy jest jedynie podstawą do wydania późniejszego pozwolenia na budowę, co oznacza że dopiero uzyskanie tej drugiej decyzji przez inwestora tworzy nową sytuację prawną, a zatem nie decyzja o warunkach zabudowy, lecz decyzja o pozwoleniu na budowę ma charakter konstytutywny. Ta pierwsza natomiast ma charakter deklaratoryjny (s. 82-83). Stwierdzenie, że decyzja o warunkach zabudowy jako akt deklaratoryjny nie kształtuje w sposób władczy praw i obowiązków jednostek jest bardzo istotną konkluzją wstępną, determinującą prawidłowe wskazanie – w dalszej części pracy - elementów odpowiedzialności odszkodowawczej za wadliwość (niezgodność z prawem) takiej decyzji.

W rozdziale III omówiono również zagadnienia dotyczące wpływu postanowień MPZP na sytuację prawną właścicieli nieruchomości oraz innych podmiotów uprawnionych do korzystania z nieruchomości, w podziale na etapy sporządzania projektu MPZP. Za udaną należy uznać próbę zakwalifikowania regulacji wprowadzanych w planach miejscowych jako ingerencję godzącą w istotę prawa własności. Celną jest uwaga na temat pozostawienia uprawnionemu właścicielowi jedynie pozoru prawa własności w sytuacji, gdy MPZP wprowadził takie ograniczenie praw i interesów właściciela, że w zasadzie pozostaje on właścicielem nominalnym (s. 91). Na poparcie zasługuje propozycja *de lege ferenda*, że należy zrównać sytuację prawną podmiotów legitymowanych czynnie do wystąpienia z roszczeniami określonymi w art. 36 ustawy z 27 marca 2003 r., o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [u.p.i.z.p.] z podmiotami, którym przysługują roszczenia z art. 129 prawa ochrony środowiska – albo przez ograniczenie zakresu ochrony regulowanej w tym drugim przepisie do właściciela i użytkownika wieczystego nieruchomości, albo przez rozszerzenie zakresu ochrony uregulowanej w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.i.z.p. na podmioty, którym przysługują prawa rzeczowe na nieruchomości.

W rozdziale IV poddano szerokiej analizie m.in. problematykę natury prawnej odpowiedzialności za szkody legalne. Współcześnie w doktrynie prawa administracyjnego nie broni się już 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. W ocenie Doktorantki odpowiedzialność za szkodę planistyczną nie powinna być kwalifikowana jako odpowiedzialność deliktowa (s. 107), mimo że niewątpliwie nosi ona odpowiedzialność charakter cywilnoprawny i jest podobna do odpowiedzialności deliktowej. Doktorantka rozwinęła uzasadnienie tego stanowiska i zaproponowała wyodrębnienie oddzielnego reżimu odpowiedzialności za legalne działania planistyczne (skoro szkody wyrządzone wskutek legalnego wykonywania władzy publicznej są naprawiane tylko w wyjątkowych sytuacjach, a zachowaniu organów władzy planistycznej nie można przypisać bezprawności). Szkoda, że nie określiła zasady takiej „wyodrębnionej” odpowiedzialności i nie wskazała sposobu ewentualnego zharmonizowania jej elementów (przesłanek) w postaci stworzenia jakiegoś zrębu przepisów ogólnych (o ile dobrze zrozumiałam, odrębnych od przepisów KC). Podniosłoby to wartość pracy, albowiem gołosłowne koncepcje nie poddają się ocenie. W prawie polskim brak przecież ogólnej zasady odpowiedzialności państwa w każdym przypadku poniesienia szkody przez jednostkę w interesie publicznym wskutek zgodnego z prawem działania organów władzy publicznej. Takiej normy (podstawy) ogólnej nie można w szczególności wywieść z przepisów Konstytucji (art. 21 ust. 2, art. 228 ust. 4 Konstytucji RP).

Doktorantka dowodzi, że ograniczenia prawa własności ustanawiane w planie miejscowym stanowią legalne ograniczenia treści prawa własności, jednak jej stanowisko nie jest do końca jasne. Raz bowiem pisze o ograniczeniu prawa własności i prawa użytkowania wieczystego, a innym razem o ograniczeniu wykonywania prawa własności. Pragnę zauważyć, że istotna część doktryny oraz judykatury przyjmuje, że ograniczenia wynikające z MPZP należy traktować jako efekt stosowania klauzuli społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa. Doktorantka opowiedziała się za kwalifikacją MPZP jako ograniczenia o charakterze ustawowym, co jest poglądem dość szeroko akceptowanym w doktrynie cywilistycznej (s. 112,114). Prawdłowo także uznała, że zdarzeniem z którym ustawa łączy powstanie odpowiedzialności za legalne działania planistyczne, jest wejście w życie MPZP, który wprowadził określone ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości przez właściciela w sposób dotychczasowy lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem nieruchomości.

W szczegółowych rozważaniach zawartych w rozdziale IV Doktorantka przedstawiła prawidłową wykładnię przesłanek roszczeń z art. 36 ust 1 oraz ust. 3 u.p.i.z.p., art. 129 prawa

ochrony środowiska oraz innych przepisów. Przeanalizowała czynniki różnej natury, determinujące wysokość dochodzonych roszczeń, w rozmaitych konfiguracjach faktycznych. Wskazała na wątpliwości dotyczące wielu kwestii, trafnie opisała relacje między roszczeniem o kompensację rzeczywistej szkody a roszczeniem o obniżenie wartości nieruchomości i roszczeniem o wykup. Oryginalnym wkładem do nauki jest szczegółowa analiza przesłanek odpowiedzialności, w szczególności pojęcia „szkody rzeczywistej”. Doktorantka usystematyzowała teoretycznie terminologię i dokonała jasnej wykładni wątpliwych fragmentów regulacji. Nie podjęła jednak dyskusji z proponowanym w doktrynie pojęciem „szkody planistycznej”, chociaż to pojęcie się w pracy przewija (zob. m.in. tytuł pkt. 6 w rozdziale IV.). Słusznie zwróciła uwagę na skutki nowelizacji ustawy o planowaniu przestrzennym z 7 stycznia 2023 r. która zrównała sytuację prawną podmiotów na obszarach objętych tzw. luką planistyczną z sytuacją prawną podmiotów na obszarach objętych planami, przy czym zasygnalizowała wątpliwości co stosowania znowelizowanych przepisów w odniesieniu do właścicieli objętych ogólnym albo szczegółowym planem zagospodarowania. Odszkodowanie w obu przypadkach *de lege lata* wynosi kwotę odpowiadającą różnicy między wartością nieruchomości objętej starym a nowym planem.

W rozdziale V Doktorantka ze znanstwem zaprezentowała problematykę odpowiedzialności z tytułu bezprawia normatywnego, które nazwała zgrabnie „normatywnym bezprawiem planistycznym”. Analiza poszczególnych przesłanek odpowiedzialności opartej na reżimie czynów niedozwolonych określonych w art. 417¹ i n. jest poprawna oraz porządkuje ustalone w doktrynie i orzecznictwie kierunki wykładni. Wartość dodaną stanowią uwagi prawnoporównawcze (np. dotyczące bezprawności normatywnej w systemie niemieckim, trybu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w prawie francuskim, niemieckim i common law), głęboka analiza kluczowego problemu wskazania właściwego postępowania prejudycjalnego w sytuacji wydania bezprawnego aktu prawa miejscowego, a także problemu „jednego lub dwu elementów” zdarzenia prawnego (źródła szkody), w sytuacji gdy stwierdzono nieważność aktu prawa miejscowego (chodzi o sporną kwestię, czy niezbędne jest wydanie aktu indywidualnego na podstawie nieważnego bądź uchylonego aktu normatywnego). Doktorantka podnosi, że stwierdzenie nieważności MPZP nie powoduje automatycznie, że decyzja o pozwoleniu na budowę jest obciążona wadą nieważności, a jedynie stanowi podstawę wzruszenia takiej decyzji. Również w kilku innych kwestiach spornych Doktorantka zajmuje własne stanowisko, jak m.in. że prejudykatem może być również orzeczenie wydane przez wojewodę w trybie nadzoru (zwracam tu uwagę, że samo postępowanie nie jest prejudykatem, co najwyżej jest postępowaniem prejudycjalnym – por. na s. 284), z czym można się zgodzić. Trafnie konstatuje,

że legitymacja do zainicjowania właściwego postępowania w celu uzyskania prejudykatu nie pokrywa się podmiotowo z osobami, które doznały szkody, lecz nie sugeruje rozwiązania problemu.

W rozdziale VI wyodrębniono odpowiedzialność za wadliwe decyzje planistyczne jako źródło szkody. Ta problematyka jest podzbiorem problematyki odpowiedzialności za wydanie niezgodnej z prawem decyzji lub za jej niewydanie i wymaga precyzyjnej analizy w obszarze prawa postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Doktorantka doszła do trafnego wniosku, że źródłem szkody może być decyzja wydana przez organ I instancji i utrzymana w mocy przez organ II instancji (przez co stała się ostateczna), jeżeli została uznana za niezgodną z prawem przez sąd. W sytuacji kilku decyzji dodatkowe komplikacje rodzi kwestia odpowiedzialności solidarnej oraz legitymacji procesowej. Wskazano m.in., że dopiero wyeliminowanie z obrotu prawnego wszystkich decyzji administracyjnych wydanych na podstawie niezgodnej z prawem decyzji o warunkach zabudowy powinno stanowić prejudykat otwierający drogę odszkodowawczą. W odniesieniu do roszczeń odszkodowawczych związanych z niewydaniem lub opóźnieniem wydaniem decyzji lokalizacyjnej, a więc decyzji o warunkach zabudowy lub o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, Autorka przeanalizowała różne sytuacje, w których istnieje obowiązek wydania takiej decyzji i podkreśliła że chodzi o niewydanie decyzji w ustawowym terminie.

Rozdział VII poświęcono czasowym aspektom dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody planistycznej, przedstawiono charakter terminów, skutki ich niedochowania oraz problematykę związaną z przedawnieniem roszczeń. Nie mam uwag do tych szczegółowych i bardzo obszernych rozważań. Trafnie przyjęto, że roszczenia są zaskarżalne w terminie przedawnienia określonym w art. 118 KC. Należy podkreślić, że Doktorantka krytycznie odniosła się do braku jednolitości regulacji prawnej, niejednoznacznego 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 (por. s. 252). Ma Ona rację, że roszczenie z art. 36 ust. 1 u.p.i.z.p. nie są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej (art. 118 KC). Ciekawa jest propozycja *de lege ferenda* ujednoczenia przepisów w zakresie terminu do zgłaszania roszczeń z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, przy czym taki termin powinien być dłuższy niż 3 lata, a najlepiej 5 lat (chodzi o większą spójność „międzyustawową” terminów).

Reasumując, główny walor naukowy rozprawy polega na holistycznym, a zarazem funkcjonalnym podejściu do całokształtu problematyki odpowiedzialności za działalność

planistyczną państwa. Nadanie sensu konstrukcjom normatywnym nie jest łatwym zadaniem w sytuacji, gdy zagadnienia znajduje się w obszarze prawa administracyjnego i prawa cywilnego. Doktorantka wykazała wysokie umiejętności badawcze w obu tych dziedzinach prawa.

Zamykające wywody „Główne tezy”, zawierają zestawienie m.zd wybranych konkluzji wynikających z wcześniejszych rozważań i szkoda że nie zostały bardziej uogólnione. Wybrzmiało z nich jednak, że model kompensacji szkód planistycznych Doktorantka uważa za niezadowalający, podobnie jak zreformowany w 2023 r. model planowania przestrzennego.

Kolejną 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 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. Ocena warsztatu naukowego

Wywód jest poprowadzony na wysokim poziomie teoretycznym. Pani mgr Agnieszka Polus 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.

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. Dobór źródeł jest właściwy.

Rozprawa została napisana bardzo ładnym językiem polskim i precyzyjnym, poprawnym językiem prawniczym. Nawet w bardzo dobrej pracy znaleźć można jakieś drobne usterki (np. na s. 43 brak źródeł dotyczących stanowiska doktryny na temat zgodności dekretu z 1946 r. majątkach opuszczonych i poniemieckich jako niezgodnego z obowiązującą wcześniej Konstytucją, wypadałoby także wskazać te przepisy ówczesnej Konstytucji).

V. Konkluzja

Przygotowując rozprawę Pani mgr Agnieszka Polus udowodniła wysokie umiejętności pracy badawczej, krytycznej analizy i logicznego wnioskowania oraz ogólną erudycję.

Nie mam żadnych wątpliwości, że rozprawa doktorska Pani mgr Agnieszki Polus stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i potwierdza 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. 2023, poz. 742 późn. zm.) zostały spełnione.

Ewa Bagińska