

Wpł. 18.06.2024
MR

[Signature]
[Signature]
Przewodniczący
Rady Dyscypliny Nauki Prawne
Toruń, dnia 17 czerwca 2024 roku
dr hab. Wojciech Morawski prof. UMK

(1961)
Dr hab. adw. Konrad Zacharzewski, prof. ALK
Kierownik Zakładu Prawa Handlowego
i Rynku Kapitałowego
Akademia Leona Koźmińskiego
w Warszawie

**Recenzja rozprawy doktorskiej
Pani magister Agnieszki Polus
pt. „Odpowiedzialność za szkodę
wyrządzoną w związku z działalnością planistyczną”
(Toruń 2024, ss. 1-324)
z promocji Pana prof. zw. dr hab. Mirosława Bączyka**

Na podstawie uchwały Rady Dyscypliny Nauki Prawne Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu numer 16/RDNP/2024 z dnia 23 kwietnia 2024 roku uprzejmie przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej Pani magister Agnieszki Polus pt. „Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną w związku z działalnością planistyczną”, przygotowanej z promocji Pana prof. zw. dr hab. Mirosława Bączyka.

1. Wybór tematu i tytuł rozprawy

Dziedzina prawa prywatnego oraz prawa publicznego obfituje w zagadnienia juretyczne, które można określić mianem zagadnień specjalistycznych. Recenzowana rozprawa obejmuje problematykę na styku tych dwóch samodzielnych dyscyplin prawnych. Wyeksponowana w tytule rozprawy „odpowiedzialność za szkodę” nawiązuje do podstawowych instytucji klasycznego prawa cywilnego. Natomiast odniesienie do „działalności planistycznej” zakotwicza wywód w otoczeniu dyscypliny szczegółowej prawa administracyjnego. Tak zdeterminowane założenie badawcze Autorki stanowi duże wyzwanie. Wymaga bowiem nie tylko opanowania podstawowych instytucji klasycznego prawa

cywilnego oraz niuansów prawa administracyjnego – ale także dokonania syntezy wykładni regulacji prawnych właściwych dla obu tych dyscyplin.

Wyciągnięcie wspólnego mianownika dla tak zorientowanych tematycznie rozważań należy do zadań charakteryzowanych ze względu na wysoki poziom trudności. Wytypowanie jako przedmiot rozprawy doktorskiej odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną w związku z działalnością planistyczną jest zamierzeniem ambitnym, a nawet można je zaliczyć do przedsięwzięć imponujących. Już wstępnie, sądząc tylko po tytule rozprawy, świadczy to o znacznym stopniu pozytywnie rozumianej determinacji Autorki, która mierzy się z tematem trudnym właśnie dlatego, że jest to temat trudny.

Wybór tematu rozprawy oceniam pozytywnie, a do jej lektury przystępuję z zaciekawieniem. Zaciekawienie badawcze pobudza bowiem tytuł rozprawy. Został on sformułowany prawidłowo, ponieważ jest komunikatywny i jednoznaczny.

2. Konstrukcja rozprawy

Ogólna konstrukcja rozprawy jest prawidłowa, ponieważ cechuje ją pożądana sekwencyjność. Sądząc już po spisie treści wywód respektuje metodologiczne założenie „od ogółu do szczegółu”. Strukturę logiczną wywodu można uznać za adekwatną do poruszanej tematyki badawczej. Po konwencjonalnych i niezbędnych „Uwagach wstępnych” Autorka zajmuje stanowisko na temat podstaw prawnych działalności planistycznej w kontekście międzynarodowym (Rozdział I), a następnie w polskim porządku prawnym (Rozdział II) – co czyni na właściwym poziomie pogłębienia wywodów w obrębie całych jednostek redakcyjnych, nie unikając formułowania ocen krytycznych pod adresem „chaosu przestrzennego” (s. 55 i nast.). Po wyczerpaniu prawidłowo przedstawionej problematyki regulacyjnej Autorka przechodzi do szczegółowych wątków tematycznych i poświęca im dużo uwagi. Z tego punktu widzenia wyeksponowane znaczenie mają rozważania na styku działalności planistycznej z perspektywy wykonywania praw podmiotowych (zawarte w Rozdziale III). Rolę łącznika pomiędzy dyscypliną prawa administracyjnego oraz klasycznego prawa cywilnego pełni Rozdział IV, poświęcony skutkom prawnym legalnej działalności planistycznej. Po nim wywód rozwija się już tylko w kierunku prawa odszkodowawczego, z rozbiciem na trzy odcinki szczegółowe: normatywne bezprawie planistyczne i odpowiedzialność za szkody z tego tytułu (Rozdział V), wadliwe decyzje planistyczne i

odpowiedzialność za szkody z tego tytułu (Rozdział VI) oraz czasowe ograniczenia dochodzenia roszczeń powstających w związku z działalnością planistyczną (Rozdział VII).

W tym układzie konstrukcyjnym zachowana jest ciągłość narracji jurystycznej, ponieważ z perspektywy układu rozprawy został zachowany wymagany porządek logiczny, a oprócz tego struktura rozprawy jest proporcjonalna, co należy uznać za jej zaletę oraz przypisać jako zasługę na rachunek Autorki.

Wejście w głąb poszczególnych jednostek redakcyjnych pierwszego stopnia podziału logicznego nie daje podstaw wysunięcia zarzutów krytycznych pod względem warstwy merytorycznej. W ramach poszczególnych rozdziałów wywód prowadzony jest w sposób zdyscyplinowany. Treść pracy bez wątpienia odpowiada jej tytułowi, a ze względu na podkreślany już jej charakter specjalistyczny Autorka z pewnością stała przed obliczem dylematu uporządkowania rozległego materiału w sposób jak najbardziej konsekwentny i spójny. Struktura wewnętrzna poszczególnych rozdziałów taka jest, co świadczy o dobrych predyspozycjach metodologicznych i usprawiedliwia interdyscyplinarne zamiary Autorki.

Wszystkie rozdziały rozprawy – oprócz pierwszego – otwierają uwagi wstępne, wprowadzające do problematyki szczegółowej. Autorka zaniechała jednak wykorzystania techniki wewnątrztekstowych „podsumowań”, czego nie poczytuję za niedoskonałość, ponieważ osobiście nie jestem jej zwolennikiem, gdyż rozprawa doktorska z powodzeniem może obyć się bez tej konwencjonalnie wyodrębnianej formuły „podsumowań”, prowadzącej się – na ogół – do zreferowania kontentu treściowego sumowanego fragmentu. Wnioski szczegółowe są zawarte bezpośrednio w obrębie głównego wyводу, co świadczy o dojrzałości warsztatu naukowego. Natomiast część konkluzyjną stanowi samodzielnie wyodrębniona jednostka redakcyjna obejmująca „Główne tezy rozprawy” (ss. 281-292).

3. Formalna ocena pracy

Wnikliwa lektura rozprawy nie obnaża jej istotniejszych słabości warsztatowo-redakcyjnych. W pracy występują drobne niedoskonałości, które jednak nie kładą się cieniem na ogólnie dobre wrażenie. Chciałbym je tylko zasygnalizować z zaznaczeniem, że mogłyby zostać wyeliminowane zawczasu i nie powinny się pojawić. Sygnalizuję je w dowolnej kolejności.

Odnotowałem raptem kilka przypadków, w których mam trudność z uchwyceniem literackiego sensu wypowiedzi, np. na s. 99, w. 6-8 od góry, s. 103, w. 11-12 od góry, s. 104,

w. 4-5 od góry, s. 106, w. 6-3 od dołu, s. 115, w. 1-2 od góry oraz na s. 207 (w odniesieniu do „nowelizacji planowania przestrzennego”).

W pracy zauważyłem kilka tzw. literówek (z dostrzeżonych np. na s. 89, w. 3 od góry; literówka podwójna na s. 92, w. 10 od dołu; s. 96, w. 14 od góry; s. 107, w. 8 od góry; s. 114, w. 8 od dołu; s. 115, w. 13 od dołu) oraz kilka przypadków tzw. „zjedzonych” (brakujących) literek (z dostrzeżonych np. na s. 232, w. 5 od dołu; s. 257, w. 1 od góry; s. 278 w. 1 od góry; s. 287 w. 3 od dołu).

W pracy zauważyłem kilka tzw. podwójnych spacji (z dostrzeżonych na s. 115, w. 6 od dołu oraz na s. 116, w. 12 od góry).

Odnotowałem też kilka pominiętych kropek (m.in. na s. 90 w. 9 od góry oraz na s. 233, w. 2 od dołu). W przypisie nr 50 na s. 118 dostrzegłem zbędną spację oraz brak kropki po inicjale imienia.

Zbędnie wstawiony nawias figuruje na s. 101, w. 13 od dołu.

Nieprawidłowo stawiane przecinki zdarzały się incydentalnie, ale w sumie były nieliczne i niewarte przytoczenia, choć należałoby i tę niedoskonałość wyeliminować zawczasu.

Jeżeli chodzi o wykaz skrótów, to w odniesieniu do źródeł prawa mógłby on zostać przygotowany z uwzględnieniem w każdym przypadku przytoczenia najbardziej aktualnych tekstów jednolitych aktów prawnych. W wykazie skrótów nie ma skrótu FSN użytego na s. 166, który jednak został objaśniony wyżej na s. 165.

Odnotowałem też niedostatek wykazu orzeczeń, chociaż wypowiedzi judykatury były podstawą dociekań.

4. Ocena tez rozprawy

Rozprawa pod względem merytorycznym została przygotowana na dobrym poziomie. Predyspozycje i ambicje badawcze Autorki należy ocenić pozytywnie, a drobne mankamenty formalne nie mają – oczywiście – charakteru dyskwalifikującego.

Rozprawę jako utwór literacki czyta się na ogół płynnie i nie występują w jej osnowie fragmenty spisane „ciężkim piórem”, na czym cierpiałaby potoczystość lektury, wymagająca od czytelnika cofnięcia się o kilka wierszy tekstu wstecz w celu odnowienia kontaktu z *meritum*. Można więc powiedzieć, że oceniana dysertacja została przygotowana na równym

poziomie, a przecież przygotowanie rozprawy doktorskiej jest procesem rozciągniętym w czasie i wraz z postępami prac zmieniają się też na plus pisarskie predyspozycje warsztatowe.

Podjmując ocenę tej rozprawy chciałbym wyjść od tego, że cele badawcze zostały postawione prawidłowo (w obrębie uwag wstępnych na s. 13 i nast.) i w umiejętny – na wskroś oryginalny – sposób zrekapitulowane w obrębie uwag podsumowujących „Główne tezy rozprawy” (ss. 281-292). Cele badawcze zostały też w istocie osiągnięte, dzięki wykorzystaniu zadeklarowanych metod badawczych. Rozprawa wszechstronnie i dogłębnie analizuje tytułową odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną w związku z działalnością planistyczną.

Wiąże się z tym krótka refleksja. W wykazie wykorzystanych metod badawczych (s. 15 i nast.) z pewnością zabrakło wzmianki na temat przemilczanej w zestawieniu metod badawczych metody *case study*, która jednak została w pracy wykorzystana – trzeba dodać: umiejętnie, wiążąc główny wywód dogmatyczny z ciekawymi i adekwatnymi stanami faktycznymi (zamiast wielu np. na s. 98, s. 100 i nast., s. 179, s. 195, s. 205, s. 215, s. 238, s. 257). W zestawieniu metod badawczych Autorka nie wspomniała też o wykorzystaniu w pracy metody opisowej, którą obficie wykorzystywała (zwłaszcza w obrębie Rozdziału I oraz Rozdziału II., ale nie przekroczyła granicy nadużycia tej metody).

W miarę lektury słabło początkowe przekonanie co do tego, że rozprawa stanowi hybrydę (krzyżówkę) dwóch obszarów dogmatycznych bez wystarczająco silnego łącznika pomiędzy odpowiedzialnością odszkodowawczą oraz działalnością planistyczną. Przekonanie to osłabło niemal całkowicie zwłaszcza po zapoznaniu się z treścią Rozdziału III oraz Rozdziału IV. Właśnie tam pojawiała się argumentacja węzłowa, sygnalizowana już we „Uwagach wstępnych”, gdzie Autorka wyznaczyła sobie cele badawcze (w obrębie uzasadnienia wyboru tematu rozprawy na s. 12).

Na przestrzeni całej rozprawy Autorka wykazała, że orientuje się w omawianej problematyce, o czym świadczy m.in. dostrzeżenie ciekawych zagadnień jurydycznych – zarówno na styku prawa administracyjnego (działalność planistyczna) jak i prawa cywilnego (odpowiedzialność odszkodowawcza). Z dominującą większością tez rozprawy jestem skłonny całkowicie zgodzić się i podzielam też wtórującą im argumentację. Ogólnie rzecz biorąc główny wywód jest prowadzony umiejętnie, co przekłada się na unikatowe przypadki poglądów zasługujących na konstruktywną krytykę. Niedociągnięć merytorycznych o randze kardynalnej nie dostrzegłem.

Plusów rozprawy rozumianych jako poglądy trafne, prawidłowo uargumentowane i wzbogacone własnymi refleksjami jest dużo.

Po pierwsze, ciekawe są opisy rozwiązań zagranicznych oraz modelowych rozwiązań polityki planistycznej (s. 23 i nast.). Te propedeutyczne wywody są niezbędne do późniejszej oceny szczegółowych rozwiązań poświęconych kwestii odpowiedzialności za szkodę w szerszym kontekście prawa polskiego.

Po drugie, po wszechstronnym zapoznaniu się z argumentacją szczegółową (s. 40-42) przychyliam się do wniosku, że „że współczesny model planowania przestrzennego w Polsce można określić jako konstrukcję *in statu nascendi*” (s. 40).

Po trzecie, adekwatne dla głównego wywodu rozprawy są uwagi na temat pojęcia planowania, pojęcia działalności planistycznej, pojęcia władztwa planistycznego oraz cech jurydycznych tych pojęć (s. 67 i nast.).

Po czwarte, nie mam zastrzeżeń do stwierdzenia, że naruszenie istoty prawa własności występuje w powiązaniu z innymi zasadami sporządzania mpzp, w tym przede wszystkim z zasadą proporcjonalności” (s. 94).

Po piąte, potwierdzam trafność ujęcia odpowiedzialności odszkodowawczej za legalne działania planistyczne jako odpowiedzialności cywilnej (s. 108 i nast. tutaj wywód cechuje dobry dyskurs, wyrażanie własnego zdania oraz dobra dogmatyka).

Po szóste, nie zgadzam się wprowadzić ze stwierdzeniem, aczkolwiek podzielam trafność argumentacji Doktorantki na temat przekwalifikowania transakcji zamiany nieruchomości na umowę nienazwaną w wyniku niewielkiej dopłaty przez jedną ze stron różnicy wartości rzeczy będącej przedmiotem zamiany (s. 143).

Po siódme, mocną stroną rozprawy są poprawnie poruszone wątki proceduralne. Dochodzenie naprawienia szkody od jednostki prawa publicznego wymaga uprzedniego prejudykatu, a Autorka na przestrzeni całej rozprawy dobrze referuje zagadnienia procesowej weryfikacji zgodności z prawem aktów władczego oddziaływania organów administracyjnych.

Po ósme, zasadniczo wartościowe są rozważania na temat wysokości szkody oraz jej obliczenia, np. na ss. 119-120-121, na s. 125 i nast., na s. 209 oraz na s. 229.

Po dziewiąte wreszcie, mocną stroną rozprawy są rozważania na temat odpowiedzialności odszkodowawczej, rozsiane na całej jej przestrzeni, począwszy – właściwie – od uwag na temat przesłanek powstania odpowiedzialności za szkody wywołane legalnymi działaniami planistycznym (s. 111) i konsekwentnie rozwijane w obrębie dalszych wywodów, stanowiących zasadniczy dogmatyczny trzon rozprawy. Te wywody mają w pewnej mierze charakter sprawozdawczy i obejmują opisową (w dobrym rozumieniu tego słowa) analizę przesłanek powstania obowiązku naprawienia szkody (np. analiza postaci szkody na s. 117 i nast., analiza przesłanki związku przyczynowego na s. 122). Taka optyka nie zasługuje na

komentarz krytyczny, skoro w istocie najistotniejszym elementem dogmatycznej analizy stosunku odszkodowawczego o genezie planistycznej jest pierwsza przesłanka powstania obowiązku naprawienia szkody (zdarzenie bezprawne), czemu Autorka poświęca bardzo dużo uwagi we właściwych miejscach, w obrębie Rozdziału IV (s. 111 i nast.), Rozdziału V (s. 160 i nast., s. 186 i nast.) oraz Rozdziału VI (s. 219 i nast.). W tych miejscach analiza struktury szkody (uwagi na s. 117) oraz związku przyczynowego („bliźniacze” uwagi na s. 122 oraz s. 194) została przeprowadzona „standardowo” (konwencjonalnie), bo takie właśnie jest znaczenie tych akurat wywodów w tych akurat miejscach rozprawy (skądinąd wzbogaconych umiejętnie wplecionymi uwagami komparatystycznymi, np. na s. 123).

Wyłamują się z tego schematu uwagi na temat obliczenia wysokości szkody (s. 125 i nast.) oraz na temat obliczenia wysokości odszkodowania (s. 229 i nast.). Te wątki – ze względu na tytuł rozprawy i postawiony cel badawczy – powinny być pogłębione i takie właśnie są (z uwzględnieniem wypowiedzi judykatury). To samo dotyczy rozważań na temat uprawnień poszkodowanego, czyli przysługujących tej osobie roszczeń indemnizacyjnych, obejmujących uwagi na temat „rekompensaty pieniężnej i ustalenia rozmiaru odszkodowania” (s. 138), na temat sposobu naprawienia szkody (s. 203) oraz na temat zakresu obowiązku odszkodowawczego za szkodę wyrządzoną decyzją planistyczną (s. 232). Autorka nie unika też poszerzających horyzont badawczy nawiązań prawnoproceduralnych (np. w kontekście komparatystycznym na s. 200 i nast.).

I w okolicach tego punktu uwag recenzenckich należy nawet zwrócić uwagę na pewien paradoks – *de lege lata* niejasności związane z indemnizacją szkód wyrządzonych w związku z działalnością planistyczną odnoszą się do strony podmiotowej stosunku odszkodowawczego. Autorka nie przechodzi nad tym do porządku dziennego. Wprost przeciwnie. Dokładnie przygląda się i analizuje status materialnoprawny osoby dotkniętej skutkami oddziaływania rezultatów działalności planistycznej, zwłaszcza w obrębie legitymacji czynnej (szeroko na ss. 128-135 oraz na ss. 197-200). Bez obszerniejszych nawiązań do wypowiedzi judykatury te fragmenty rozprawy byłyby niekompletne. Ale takie nie są, ponieważ Autorka do orzecznictwa sięga szeroko. Sprawnie też dokonuje deskrypcji stanowisk sformułowanych przez Sądy i wplata je do własnych konkluzji stanowiących zwieńczenie omawianych problemów szczegółowych. Dotyczy to także – czego należało się spodziewać – kwestii legitymacji biernej (uwagi na s. 135 i nast. oraz na s. 214 i nast., a także na s. 219 i nast. w zakresie „współsprawstwa”, jak również uwagi na temat odpowiedzialności solidarnej – np. na s. 196, ss. 205-206, ss. 220-222).

Komparatystyka jest prowadzona na dobrym poziomie, nie tylko na przestrzeni całego Rozdziału I. Odnosi się to do porządku niemieckiego (s. 25 i nast.), francuskiego (s. 34 i nast.) oraz ogólnoeuropejskiego (ss. 21-25), z uwzględnieniem zarysowania tła systemu brytyjskiego i skandynawskiego. Autorka relacjonuje unormowania zagraniczne oraz wnosi własny wkład twórczy w postaci oceny zagranicznych rozwiązań nie tylko w tych wyizolowanych miejscach, ale również na przestrzeni całej rozprawy (choć głównie w odniesieniu do prawa niemieckiego np. na s. 75, s. 108, s. 121 i nast., ss. 164-165, s. 262-263; wzmianka na temat prawa szwajcarskiego zob. s. 166). Wywody komparatystyczne są płynne, opierają się na dostępnych źródłach i można je uznać za pouczające.

Zauważyłem też, że wywód główny wykorzystuje w pełni potencjał tkwiący w wypowiedziach judykatury. Ten odcinek z pewnością można uznać za mocną stronę rozprawy, zarówno w zakresie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (zwłaszcza ss. 169-178, ale również w obrębie całej rozprawy, np. na s. 83 i nast., s. 89 i nast., s. 113 i nast., s. 139, s. 161, s. 176 i nast., s. 233, s. 244-245, s. 248, s. 253), Sądu Najwyższego (na przestrzeni całej rozprawy), sądów powszechnych oraz sądów administracyjnych, głównie WSA oraz NSA (na przestrzeni całej rozprawy). Autorka wypowiedzi orzecznictwa analizuje dynamicznie, nie poprzestając na przytoczeniu sformułowanych stanowisk, lecz wdaje się w polemikę i dochodzi do własnych konkluzji (zamiast wielu np. na ss. 187-188, ss. 189-192, ss. 195-197, ss. 246-247, ss. 258-262, ss. 272-273, ss. 276-277). Judykatura zagraniczna nie była przedmiotem badania (zgodnie z koncepcją rozprawy, chociaż odnotowałem kilka wzmianek, np. na s. 165, s. 201).

Jeżeli natomiast chodzi o ocenę konwencjonalnie eksponowanych na łamach recenzji rozprawy doktorskiej typowych predyspozycji naukowo-badawczych, to Autorce nie mogę niczego zarzucić. Na przestrzeni całej pracy dyskurs doktrynalny jest prowadzony w sposób umiejętny, syntetyczny, zawsze udokumentowany źródłowo i daleki od optowania za stanowiskami skrajnymi. Na przestrzeni całej pracy wywód dogmatyczny reprezentuje też właściwy poziom. Tam, gdzie jest na to miejsce, Autorka wyraża własne zdanie i poprawnie je argumentuje (np. w nawiązaniu do skomentowanych orzeczeń sądowych; tak np. na s. 197). Wyprowadzane wnioski własne są akceptowalne i mieszczą się w granicach prawidłowej wykładni.

Ilustracje tych refleksji są liczne, mógłbym podać wiele przykładów pozytywnych, ale zwrócę uwagę jedynie na niektóre.

Po pierwsze, Doktorantka dobrze prowadzi i relacjonuje dyskurs naukowy, co świadczy o erudycji i dobrym przygotowaniu badawczych fundamentów. Przykładów na poparcie tej oceny jest dużo (zamiast wielu s. 92, s. 104, s. 105, s. 111, s. 126, s. 142, ss. 160-163, s. 171, s.

180 i nast., s. 184, s. 211, s. 250) i obejmują one także umiejętność wdawania się w polemikę ze stanowiskami doktrynalnymi (zamiast wielu s. 107, s. 140, s. 147, s. 222) oraz sformułowanymi w judykaturze (zamiast wielu s. 131, s. 133 i nast., s. 149, s. 151).

Po drugie, Autorka umiejętnie stawia szczegółowe problemy badawcze. Wzmacnia to i tak dobrą ocenę Jej predyspozycji erudycyjnych i znajduje swoje potwierdzenie na przestrzeni całej rozprawy, zwłaszcza wszędzie tam, gdzie „pojawia się pytanie” (zamiast wielu np. na s. 90, s. 92, s. 95-96, s. 99, s. 111, s. 131, s. 150, s. 152-153, ss. 155-157, s. 167, s. 169 i nast., s. 186, s. 209, s. 214, s. 219, s. 227, s. 234, s. 241, s. 244, s. 249), także stanowiące wyodrębnioną w strukturze pracy osobną jednostkę redakcyjną (podrozdział na s. 108 i nast.).

Po trzecie, Autorka opanowała stosowanie dogmatycznej metody badania prawa. To jeden z ważniejszych atutów, decydujący o finalnej dobrej ocenie recenzowanej dysertacji. W tym punkcie doceniam – m.in. – drobiazgową analizę dogmatyczną wpływu planowania przestrzennego na prawa podmiotowe (s. 67 i nast.). Ta sama refleksja odnosi się do analizy charakteru prawnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (s. 74) oraz indywidualnych decyzji planistycznych (s. 76). Autorka za pomocą umiejętnie dobranych argumentów nawiązuje polemikę ze stanowiskami judykatury (s. 86, s. 87 i nast.). Oprócz argumentacji pierwszej linii dostrzega też argumentację dodatkową, np. w obszarze uwag na temat uwzględniania wartości prawa dożywocia przy szacowaniu wartości nieruchomości (s. 134), czy też na temat oryginalnych sposobów naprawienia szkody oraz – idąc za ciosem – w zakresie oceny tych rozwiązań (tj. zaoferowania „nieruchomości zamiennej”) jako postaci restytucji naturalnej (s. 141 i nast.) oraz dopuszczalności kontroli zgodności z Konstytucją RP przez Trybunał Konstytucyjny aktów prawa miejscowego na podstawie skargi konstytucyjnej (s. 174-175). Nie mogę też niczego zarzucić fragmentom na temat roszczenia o wykupienie całości lub części nieruchomości objętej działalnością planistyczną (s. 144), skutków rozstrzygnięć sądu administracyjnego (s. 168 i nast.), sprawowania przez Trybunał Konstytucyjny kontroli abstrakcyjnej przepisów prawa miejscowego z perspektywy regulacji zawartej w art. 184 Konstytucji RP (s. 170 i nast.), a także uzasadnienia trafnego stanowiska o solidarnej odpowiedzialności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego za szkody wywołane wadliwą decyzją organu pierwszej instancji, utrzymanej w mocy przez organ nadzoru (s. 220).

Po czwarte, Autorka nie stroni od wyrażania własnego stanowiska. Umiejętność syntezy bierze się – jak wiadomo – z umiejętności analitycznych, a tych Doktorantce nie brakuje. Własne oceny normatywnego *status quo* oraz stanowisk doktryny i judykatury zostały zaakcentowane wielokrotnie, na przestrzeni całej rozprawy. Konkluzje są trafne i

uargumentowane, m.in. w zakresie dostrzeżenia zasadniczych wad zaproponowanych w projekcie zmian, które nie uwzględniały wydłużenia wszystkich niezbędnych terminów (s. 60), w zakresie pozytywnego odniesienia się do skutków nowelizacji umożliwiających inwestorom partycypację w kosztach uchwalania ZPI oraz ponoszenie przez nich odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wynikające ze zmiany przeznaczenia terenu (s. 63), co do przejrzystości i konsekwencji rozwiązań polegających na wyłączeniu spod ochrony prawnej podmiotów, którym przysługują prawa obligacyjne oraz przyznania ochrony podmiotom, którym przysługuje ograniczone prawo rzeczowe (s. 96), co do dopuszczalności ograniczeń wykonywania prawa własności w aktach prawa miejscowego (s. 114), co do zakwestionowania zachowawczego charakteru wystąpienia z roszczeniem o odszkodowanie za szkodę spowodowaną ograniczeniem lub uniemożliwieniem korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub wystąpienia z roszczeniem o wykupienie nieruchomości lub jej części (s. 130), co do trudności w zakresie stosowania postanowień nowelizacji (s. 140), co do wad aktualnego modelu odpowiedzialności odszkodowawczej (s. 208), czy też wreszcie w zakresie oceny ustawowego wydłużenia terminu do wystąpienia z roszczeniem w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości z 2 do 3 lat (ss. 253-254).

Te wszystkie atrybuty prowadzą się do refleksji następującej: Doktorantka opanowała metody badania prawa i jest prawniczką dojrzałą. W pracy występują liczne fragmenty nacechowane swobodnym i sprawnym – łącznym (jednoczesnym, w obrębie zadanego fragmentu) – operowaniem metodą dogmatyczną, umiejętnym otwarciem problemu, sprawną analizą, poszerzeniem akcji o wypowiedzi judykatury oraz trafnymi konkluzjami na tej wszechstronnej bazie. Jako przykłady takich kompetencji niech służą fragmenty na ss. 227-229, na ss. 234-235 oraz na ss. 241. To wszystko składa się też na jeszcze inną refleksję: Autorka nie pozostawia też nie do końca rozwiniętych (*quasi*-modalnych) i umiejętnie „idzie za ciosem” wyczerpując postawiony problem poprzez znalezienie jego rozwiązania i wykorzystanie argumentacji (zamiast wielu np. na s. 149 i nast.). Na plus wypada też wyłapywanie tzw. smaczków dogmatycznych (ciekawostek wypełniających główny nurt), np. w zakresie planowanego wypłacania odszkodowań w miejskich papierach wartościowych (s. 42). To wszystko sprawia, że rozprawę czyta się z prawdziwą przyjemnością.

5. Wybrane wątki polemiczne

Do konstruktywnej polemiki recenzenckiej można byłoby wytypować liczne zapatrywania Autorki i ukrywające się za nimi instytucje prawne z obszaru odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną w związku z działalnością planistyczną. Recenzja rozrosłaby się jednak wówczas aż nadto, dlatego interesujące zagadnienia, warte naukowego skrzyżowania rękawic, zostaną tylko zasygnalizowane i będą dotyczyły tylko odcinka prawa odszkodowawczego.

Po pierwsze, z pewnością można byłoby dłużej podyskutować nad strukturą szkody wyrządzonej w związku z działalnością planistyczną. Osią takiej dyskusji mogłyby być z powodzeniem rozważania Autorki, z których wynika, że szkoda rzeczywista będzie obejmowała zarówno spadek wartości nieruchomości spowodowany uchwaleniem (zmianą) mpzp i ograniczeniem korzystania z nieruchomości (np. wprowadzenie zakazów i znaczących utrudnień, które nie wpływają na spadek wartości nieruchomości). Niekiedy w przepisach szkodę określa się jako wprost równą obniżeniu wartości nieruchomości (s. 120). Takie same znaczenie – inspirujące do dalszej dyskusji – mógłbym przypisać stwierdzeniu, z którego wynika, że szkoda w rozumieniu art. 129 p.o.s obejmuje nie tylko obniżenie wartości nieruchomości, będące następstwem ograniczeń przewidzianych bezpośrednio w treści rozporządzenia o utworzeniu obszaru, lecz także obniżenie jej wartości, która wynika z tego, że na skutek wejścia w życie rozporządzenia dochodzi do zwężenia granic wykonywania prawa własności (s. 121).

Po drugie, ciekawe na tle rozważań Autorki zagadnienia jurydyczne – w swojej istocie prowadzące do ustalenia, czy w omawianym środowisku panuje proklamowana w prawie polskim zasada naprawienia całej szkody – wyrastają też w związku ze stwierdzeniem, że wysokość odszkodowania uzależniona jest od rozmiaru szkody spowodowanej niezgodną z prawem decyzją administracyjną (s. 229), na co wpływ ma kwestia wskazania ceny przyjmowanej dla szacowania wartości nieruchomości (s. 231) – a chciałbym przy tej okazji podkreślić, że Autorka odróżnia od siebie pojęcie „wartość” oraz „cena”, co ma swoje konsekwentne odbicie w głównym nurcie wywoodu (np. na s. 126).

Po trzecie, sam sposób obliczenia wysokości szkody za pomocą zastosowania metody dyferencyjnej może być pożywką zajmującej dysputy. Autorka sygnalizuje to zagadnienie, doniosłe też dla aktualnej praktyki obrotu prawnego, wskazując na to, że metoda dyferencyjna może być trudna do zastosowania w sytuacji, w której organ nadzoru lub sąd stwierdził wadliwość decyzji administracyjnej nawet po kilkudziesięciu latach od jej wydania. Decyzja taka wywiera bowiem skutek *ex tunc*, co oznacza, że dopiero treść decyzji nadzorczej

usprawiedliwia przyjęcie stanu bezprawia spowodowanego pierwotnym orzeczeniem. Ilustrować to mogą sprawy tzw. roszczeń dekretowych (s. 229).

6. Konkluzja

Recenzowaną rozprawę doktorską Pani magister Agnieszki Palus pt. „Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną w związku z działalnością planistyczną” opiniuję jednoznacznie pozytywnie. Jej lektura była dla mnie źródłem naukowej przyjemności.

Rozprawa prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną Doktorantki w dyscyplinie „prawo”, a przedmiotem rozprawy jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Rozprawa dowodzi też umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Wnoszę o kontynuowanie zgodnie z obowiązującymi przepisami postępowania w sprawie nadania Pani mgr Agnieszce Palus stopnia naukowego doktora nauk prawnych, ponieważ przedłożona rozprawa spełnia wymogi przewidziane w przepisie art. 187 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku – Prawo o szkolnictwie wyższym (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 742 ze zm.) – jako świadectwo ogólnej wiedzy teoretycznej w dyscyplinie „Prawo” i świadectwo umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej – oraz stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego w sensie wynikającym z przepisu art. 187 ust. 2 tego Prawa.

