

Jakub Zięty¹

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski
ORCID ID: 0000-0002-1243-3394

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ODSZKODOWAWCZA W ZWIĄZKU Z WPROWADZENIEM STREFY CZYSTEGO TRANSPORTU

ABSTRACT

Liability for damages in connection with the introduction of the Clean Transport Zone

The subject of the article is to assess the admissibility of compensation for any damage arising from the introduction of a Clean Transport Zone (SCT). This new legal instrument for environmental protection granted to municipalities aims to protect air and human health. The article indicates how to introduce regulations determining the zone area. The introduction of the zone is a lawful activity, so any liability relates to the legal activities of public authorities, analyzing the possible grounds for this responsibility in principle. Based on the observations made, it was indicated whether the commune or State Treasury would be liable for civil law for any damage suffered by entities in connection with the introduction of the clean transport zone.

Keywords: liability of public entities, clean transport zone, State Treasury, local government unit, liability of public authority entities for legal actions, principle of equity

Słowa kluczowe: odpowiedzialność podmiotów publicznych, strefa czystego transportu, Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, odpowiedzialność podmiotów władzy publicznej za działania legalne, zasada słuszności

¹ Doktor habilitowany, profesor uczelni, kierownik Katedry Prawa Gospodarczego i Prawa Handlowego Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, radca prawny, e-mail: jakub.ziety@uwm.edu.pl.

1. Wprowadzenie

Ochrona środowiska i zdrowia mieszkańców stanowi jeden z impulsów do rozwoju nowych, przyjaznych środowisku technologii. Jednocześnie ich rozwój umożliwi zwiększanie wymogów – w tym prawnych – dotyczących ochrony środowiska, w tym środowiskowych standardów produkcji. Wprowadzanie surowszych standardów z reguły wynika z konieczności dostosowania przepisów krajowych do rozporządzeń lub dyrektyw. Jedną z nich jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych². Dyrektywa ta stanowi jedno z wielu działań mających na celu ograniczenie wykorzystywania paliw wytworzonych z ropy naftowej na rzecz paliw alternatywnych (m.in. energii elektrycznej, wodoru, biopaliw). Ma ona na celu zmniejszenie emisji CO₂ i zapobiegnięcie dalszym niekorzystnym zmianom klimatu³. Korzyścią wprowadzenia proponowanych w dyrektywie rozwiązań ma być m.in. polepszenie jakości powietrza w aglomeracjach miejskich⁴. Cele dyrektywy realizują przepisy ustawy z dnia 18 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych⁵, do nich należą: ochrona środowiska i klimatu, ochrona zdrowia publicznego, poprawa bezpieczeństwa energetycznego, a także wzrost innowacyjności oraz rozwój gospodarki⁶. Jednym z nowych instrumentów wprowadzonych w art. 39–40 ustawy o elektromobilności (i już nowelizowanej) do polskiego systemu prawnego są strefy czystego transportu, które mogą być ustanawiane przez jednostki samorządu terytorialnego⁷. Tego typu rozwiązania funkcjonują również w innych krajach członkowskich UE, zarówno jako strefy czystego transportu, jak i strefy niskich emisji. Różnica pomiędzy tymi strefami sprowadza się do zakresu pojazdów, z których można korzystać w strefie na wprowadzanych przepisami zasadach. W tym ostatnim przypadku z reguły dopuszczalne jest korzystanie w strefie z samochodów z silnikami nowszej generacji⁸. Konstrukcja przepisów

2 Dz.Urz. UE L 307 z dnia 28 października 2014 r., s. 1 – dalej: dyrektywa AFI. Wśród dyrektyw implementowanych ustawą o elektromobilności oprócz dyrektywy AFI można wskazać: dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1161 z dnia 20 czerwca 2019 r. zmieniającą dyrektywę 2009/33/WE w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego (Dz.Urz. UE L 188 z dnia 12 lipca 2019, s. 116); dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniającą dyrektywę 2012/27/UE (Dz.Urz. UE L 158 z dnia 14 czerwca 2019, s. 125); dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/844 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (Dz.Urz. UE L 156 z dnia 19 czerwca 2018, s. 75).

3 Zob. P. Lissoń, *Zadania gmin w dziedzinie elektromobilności*, [w:] *Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności*, red. K. Kokocińska, J. Kola, Warszawa 2019, s. 53 i n.

4 *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, red. K. Kokocińska, J. Pokrzywniak, Warszawa 2020, Legalis, art. 1.

5 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1083 ze zm. – dalej: ustawa o elektromobilności lub u.e.p.a.

6 Zob. Uzasadnienie do projektu ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych z dnia 4 stycznia 2018 r., druk sejmowy nr 2147, s. 3, 14, 34 i 61. Cele te są zbieżne z celami dyrektywy AFI.

7 Dalej jako j.s.t. Zob. P. Lissoń, *Zadania gmin w dziedzinie elektromobilności...*, s. 75 i n.

8 Odnośnie do stref w różnych krajach zob. J.M. Cansino, A. Sánchez-Braza, T. Sanz-Díaz, *Policy Instruments to Promote Electro-Mobility in the EU28: A Comprehensive Review*, „Sustainability” 2018, nr 10,

o strefach czystego transportu pozwala na wprowadzenie szeregu wyłączeń, pozwalając przybliżyć jej zakres do stref o niskiej emisji. Wprowadzenie strefy czystego transportu oznacza istnienie określonych ograniczeń dla użytkowników pojazdów, którymi mogą być m.in. właściciele (użytkownicy rzeczy) nieruchomości, podmioty dysponujące do nich ograniczonymi prawami rzeczowymi. Zakazy mogą także wpłynąć na przychody podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w strefie czystego transportu, w tym np. wynajmujących nieruchomości, prowadzących w wynajętych nieruchomościach działalność handlową. Wprowadzanie ograniczeń, o ile jest dokonywane w interesie publicznym, może następować z naruszeniem interesów indywidualnych tych podmiotów. Jednak jeżeli skutkiem wprowadzonych ograniczeń będzie szkoda, pozostająca w związku przyczynowo-skutkowym, to warto się zastanowić, czy nie powinna być ona skompensowana przez organy władzy publicznej. Ta kwestia stanowi przedmiot rozważań zawartych w niniejszym artykule.

2. Strefa czystego transportu – tryb wprowadzenia

Przepisy ustawy o elektromobilności stanowią podstawę prawną ustanowienia na terenie gminy strefy czystego transportu (art. 39 u.e.p.a.)⁹. Wprowadzenie takiej strefy jest dla gmin dobrowolne i następuje w celu ograniczenia negatywnego oddziaływania emisji zanieczyszczeń transportu dla ludzi i środowiska na terenie gminy¹⁰. Strefa czystego transportu ustanawiana jest poprzez uchwałę rady gminy i obejmuje drogi, dla których gmina jest zarządcą¹¹. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹² posługuje się pojęciami zarządcy drogi, jak i pojęciami odpowiedniej kategorii dróg publicznych. Rozróżnienie to jest o tyle istotne, że w określonych przypadkach zarządca drogi może wykonywać swoje uprawnienia względem szerszej kategorii dróg publicznych, niż wynikać by to mogło z zakresu zadań przypisanych danemu szczeblowi j.s.t. Drogi publiczne zgodnie z art. 2 u.d.p. dzielą się na następujące kategorie: 1) drogi krajowe; 2) drogi wojewódzkie; 3) drogi powiatowe; 4) drogi gminne. Do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych (art. 7 ust. 1 u.d.p.). Zarządcą dróg zaliczonych do kategorii dróg gminnych jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zakres ten może ulegać rozszerzeniu na podstawie ustawy lub porozumienia między zarządcami. Przykładem pierwszego rozwiązania jest art. 19 ust. 4 u.d.p., zgodnie z którym w granicach miast na prawach powiatu zarządcą

s. 26 i n.; <https://www.theguardian.com/politics/2019/jan/05/londons-ultra-low-emission-zone-what-you-need-to-know>, [dostęp: 31 marca 2023 r.].

⁹ W orzecznictwie nie ma rozstrzygnięć merytorycznych dotyczących uchwał o ustanowieniu strefy czystego transportu. Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 5 czerwca 2019 r., III SA/Kr 201/19, LEX nr 2680081, w którym jednak sąd umorzył postępowanie wobec cofnięcia skargi.

¹⁰ Zob. *Ustawa o elektromobilności...*, art. 39.

¹¹ Zakres uchwały określa art. 40 ustawy o elektromobilności.

¹² T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 645 ze zm., dalej: u.d.p.

wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych oraz dróg, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2a [zapewnienia dostępu drogowego w standardzie wymaganym dla transeuropejskiej sieci transportowej – TEN-T – do polskich portów], jest prezydent miasta¹³. Podstawą przekazania zarządzania drogami pomiędzy zarządcami może być także porozumienie (art. 19 ust. 4 u.d.p.). Zakres dróg objętych strefą czystego transportu ustawodawca odnosi do przedmiotu zarządzania, nie zaś do własności nieruchomości objętych pasem drogowym poszczególnych dróg. Dlatego też obszarem strefy w gminach mogą być objęte drogi gminne – z wyłączeniem dróg wewnętrznych¹⁴. W odniesieniu do miast na prawach powiatu oprócz dróg gminnych strefa może obejmować także drogi powiatowe, wojewódzkie, krajowe¹⁵. Konsekwentnie należałoby przyjąć, że strefą mogą być objęte także drogi innych kategorii, o ile zarządzanie nimi zostało powierzone gminie na podstawie zawartego porozumienia¹⁶.

Uchwała rady gminy określa obszar objęty strefą czystego transportu, który może być ustanowiony w każdej części gminy. W strefie czystego transportu obowiązuje zakaz wjazdu pojazdów samochodowych w rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym innych niż: 1) elektryczne; 2) napędzane wodorem; 3) napędzane gazem ziemnym; 4) wyłączone na podstawie uchwały rady gminy. Zakazy te obejmują co do zasady wszystkie pojazdy silnikowe, których konstrukcja umożliwia jazdę z prędkością przekraczającą 25 km/h, z wyłączeniem ciągnika rolniczego. Bez znaczenia są zatem rodzaj własności czy cechy, jakimi charakteryzuje się właściciel. Ustawodawca wprowadził szeroką kategorię zwolnień od zakazu wjazdu w strefę czystego transportu. Dodatkowo rada gminy może ustanowić wyłączenia dla określonych kategorii pojazdów – wyłączenia te mogą mieć charakter podmiotowy i przedmiotowy. Jedynie na marginesie można zaakcentować, że posłużenie się w przepisie art. 39 ust. 4 ustawy o elektromobilności spójnikiem „i” przy sformułowaniu rodzajów zwolnień, jakie mogą wprowadzić j.s.t., może rodzić wątpliwości interpretacyjne. Spójnik ten tworzy koniunkcję, która oznacza, że zdanie logiczne sformułowane przez ustawodawcę jest prawdziwe, gdy wystąpi zarówno zwolnienie podmiotowe, jak i przedmiotowe. W konsekwencji, tworząc wyłączenia, organ stanowiący musiałby przewidzieć oba ich typy, aby wypełnić treść wskazanego przepisu. Jeżeli rada gminy będzie chciała wprowadzić wyłączenia, to brak któregośkolwiek z rodzaju zwolnień spowoduje niezgodność uchwały z tym przepisem. Wydaje się, że ustawodawcy chodziło o sformułowanie alternatywy rozłącznej, co powinno być zaakcentowane posłużeniem się spójnikiem „albo”. Jako

13 Innym ustawowym przekazaniem zadań zarządcy jest sytuacja wskazana w art. 19 ust. 8 u.d.p. i dotycząca drogowych spółek specjalnego przeznaczenia.

14 Odmienne odnośnie do dróg wewnętrznych M. Karciarz, *Strefa czystego transportu*, [w:] *Akty prawa miejscowego w procesie organizowania publicznego transportu zbiorowego*, red. A. Misiejko, K. Ziemiński, Warszawa 2020, Legalis. Drogi te nie podlegają regulacjom dotyczącym pobierania opłat czy innym ograniczeniom wynikającym z u.d.p. Zastosowanie do nich znajdują przepisy k.c. Tym samym trudno jest uznać, że mają do nich mieć zastosowanie przepisy prawa miejscowego odnoszące się do obszaru prowadzenia strefy czystego transportu.

15 M. Karciarz, *Strefa czystego...*

16 *Ibidem*.

przykład można wskazać pojazdy, którymi poruszają się właściciele nieruchomości położonych w strefie czystego transportu itp. Tego typu wyłączenia nie powodują ponoszenia przez podmioty zwolnione dodatkowych opłat. Natomiast oprócz włączeń organ stanowiący może dopuścić do wjazdu w strefę inne niż ustawowo zwolnione lub wyłączone uchwałą kategorii pojazdów. Jednak w tych przypadkach wjazd będzie wiązał się z obowiązkiem ponoszenia dodatkowych opłat ustanowionych w uchwale o strefie czystego transportu. Zakres wprowadzonych zwolnień i wyłączeń oraz dodatkowych możliwości wjazdu może skutkować przybliżeniem strefy czystego transportu do idei strefy niskiej emisji. Wprowadzane zaś opłaty mogą powodować wrażenie fiskalizmu środowiskowego i nowego źródła przychodów dla j.s.t., nie zaś instrumentu wykorzystywanego w zakładanym przez ustawodawcę celu. W założeniach ustawodawcy wprowadzenie strefy ma skutkować spadkiem emisji szkodliwych związków w granicach tego obszaru. Obszary te nie muszą obejmować wyłącznie centrów miast, ale mogą być wyznaczane na terenie całej j.s.t. przy spełnieniu ustawowych przesłanek. Wprowadzenie tych stref ma stanowić jeden z instrumentów kształtowania lokalnej polityki ochrony powietrza. Z punktu widzenia tytułu niniejszego artykułu można zaproponować, aby ewentualne środki z opłat były przeznaczane na niwelowanie skutków ekonomicznych wywołanych wprowadzonymi w ramach strefy ograniczeniami. Jedną z możliwości mogłoby być – oprócz zwolnień z opłat – wprowadzenie gminnych programów dotacji przeznaczonych na dostosowanie podmiotów, które mogą ponieść szkody w związku z wprowadzeniem ograniczeń wynikających ze strefy, np. na dofinansowanie zmiany samochodu.

3. Podstawy odpowiedzialności podmiotów publicznych

Jeżeli w literaturze pojawia się kwestia odpowiedzialności za szkody w środowisku, to identyfikuje się je przede wszystkim z odpowiedzialnością za szkodę spowodowaną oddziaływaniem na środowisko (naruszeniem środowiska)¹⁷. Ten rodzaj odpowiedzialności ma na celu wyrównanie szkód spowodowanych przez podmioty swoim działaniem lub zaniechaniem. W doktrynie przypisuje się jej trzy główne funkcje odpowiedzialności cywilnej: 1) prewencyjną (zapobieganie naruszeniom środowiska i pogarszaniem jego stanu); 2) restytucyjną (przywrócenie do stanu właściwego poprzez naprawienie powstałej szkody); 3) kompensacyjną (naprawienie szkody poprzez jej skompensowanie, gdy przywrócenie do stanu właściwego nie jest możliwe)¹⁸. Tego rodzaju odpowiedzialność kształtują przepisy: k.c.¹⁹ (np. art. 36, 435 k.c.), ustawy o ochronie środowiska

¹⁷ Zob. szerzej: J. Skoczyła, *Cywilistycznoprawna ochrona środowiska według ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1981, z. 1, s. 127–140; J. Skoczyła, *Odpowiedzialność cywilna na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 4; B. Rakoczy, B. Wierzbowski, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015, s. 107–108; Ł. Dmowska, *Funkcje odpowiedzialności cywilnej w prawie ochrony środowiska*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2020, nr 1, s. 21–41.

¹⁸ B. Rakoczy, B. Wierzbowski, *Prawo ochrony...*, s. 107–108.

¹⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.

(art. 323 i n.), ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie²⁰. Jednak obowiązek naprawienia szkody na podstawie powyższych przepisów wynika z działań lub zaniechań podmiotów powodujących szkody w środowisku.

Innym rodzajem odpowiedzialności jest ta, jaką ponoszą Skarb Państwa²¹ lub j.s.t. za szkody spowodowane ich działaniem lub zaniechaniem. W tym przypadku odpowiedzialność SP lub j.s.t. jest konsekwencją powstania szkody w związku z niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej (art. 417 k.c.). W przypadku, gdy szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (art. 417¹ k.c.). Tym samym odpowiedzialność uregulowana w k.c. dotyczy przede wszystkim działań lub zaniechań niezgodnych z prawem. Innego rodzaju odpowiedzialnością, jaką przewidział ustawodawca, jest odpowiedzialność SP za szkody spowodowane przez dzikie zwierzęta uregulowana m.in. w art. 126 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²² i art. 50 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie²³.

Analizowana w niniejszym artykule odpowiedzialność dotyczy działań władz publicznych, które wprowadzają różnego rodzaju ograniczenia mające na celu zmniejszenie negatywnego wpływu na środowisko. Działania te podejmowane w interesie publicznym mogą naruszać interes indywidualny i prowadzić do powstania szkody po stronie podmiotów objętych powyższymi działaniami. Co należy podnieść, działania te podejmowane są w trybie wprowadzonych przepisów prawnych lub na podstawie upoważnień ustawowych i – o ile są z nimi zgodne – są działaniami legalnymi²⁴. Odpowiedzialność za działania zgodne z przepisami stanowi szczególnie przypadek odpowiedzialności władzy publicznej. W k.c. za taką podstawę może uchodzić art. 417² k.c. Zgodnie z nim, jeżeli przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej została wyrządzona szkoda na osobie, poszkodowany może żądać całkowitego lub częściowego jej naprawienia oraz zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, gdy okoliczności, a zwłaszcza niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne, wskazują, że wymagają tego względy słuszności²⁵. Wskazany przepis znajdzie swoje zastosowanie w odniesieniu do szkody, która stanowi następstwo wykonywania władzy publicznej, w sposób legalny i zgodny z prawem, gdy nie można przypisać cechy bezprawności, ale jej zakres przedmiotowy jest ograniczony do szkody na osobie i wymaga spełnienia dodatkowych przesłanek. Należy zaznaczyć, że art 417² k.c. stanowi *lex*

20 T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2187 ze zm. Przepisy tej ustawy implementują również rozwiązania unijne.

21 Dalej: SP.

22 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 916 ze zm.

23 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1173 ze zm.

24 Szerzej o odpowiedzialności za legalne działania zob.: M. Safjan, K. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009, s. 134 i n.; B. Więzowska, *Odpowiedzialność cywilna na zasadzie słuszności*, Warszawa 2009, s. 198 i n.; P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 151 i n. W odniesieniu do zmian k.c. zob.: Z. Radwański, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji kodeksu cywilnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 2, s. 7–24.

25 Regulacja ta nawiązuje w swojej treści do uchylonego art. 419 k.c.

specialis w stosunku do art. 417 k.c. Zatem jego wykładnia powinna być dokonywana w sposób ścisły. Obowiązek odszkodowawczy doznaje tutaj podwójnego ograniczenia: powstaje w przypadku doznania dotkliwych szkód na osobie, za przyznaniem odszkodowania przemawiać muszą względy słuszności. W kontekście natomiast odpowiedzialności za działania zgodne z prawem w odniesieniu do wprowadzenia strefy znaczenie może mieć przyjmowane w doktrynie stanowisko, że art. 417²⁶ k.c. będzie mógł znaleźć zastosowanie, gdy szkoda jest wynikiem zachowania organów, które nie może być uznane za działanie w ramach imperium²⁶. Wprowadzenie strefy czystego transportu stanowi przejaw działania gminy w ramach władczych uprawnień (imperium) przyznanych na podstawie delegacji ustawowej. Z tego też powodu wątpliwe może być dochodzenie na podstawie przywołanych wyżej regulacji prawnych odszkodowania.

Przepisami o szczególnym charakterze są przepisy regulujące kwestię wywłaszczenia lub ograniczenia prawa własności. W odniesieniu do ochrony środowiska przykładem takiej regulacji są art. 129–136 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²⁷. Przepisy te wprowadzają odpowiedzialność za ograniczenia prawa własności wynikające z ochrony środowiska²⁸. Innymi przepisami, do których w części odwołuje się u.o.ś., jest art. 36 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁹. W końcu w prawie cywilnym została uregulowana odpowiedzialność SP na zasadach słuszności.

4. Stany faktyczne mogące wystąpić po wprowadzeniu strefy czystego transportu

Wprowadzenie strefy czystego powietrza i wynikających z niej ograniczeń oraz uznanie, że uchwała rady gminy ma charakter aktu prawa miejscowego³⁰, wywołuje określone

²⁶ Z. Banaszczyk, [w:] *System prawa prywatnego*. Tom 6. *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, Warszawa 2014, s. 887.

²⁷ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.

²⁸ Warto wskazać, że w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (wersja na dzień 11 stycznia 2018 r.) istniało zwolnienie dla pojazdów „o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t, których właścicielami, posiadaczami lub użytkownikami są mieszkańcy strefy czystego transportu”. Uzasadnieniem wprowadzenia zwolnienia dla mieszkańców strefy bez względu na rodzaj napędu i stosowanego paliwa było to, że wyznaczenie strefy nie może ich zobowiązywać do wymiany pojazdów. Byłaby to w myśl uzasadnienia projektu „zbyt daleka ingerencja w prawo własności”. Zob. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, druk nr 2147, s. 37, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2147> [dostęp: 19 marca 2023 r.].

²⁹ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 503 ze zm. Szerzej w odniesieniu do odszkodowania zob.: I. Zachariasz, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, Warszawa 2023, LEX, art. 36; M. Gdesz, *Wywłaszczenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 51–61; M. Bator, *Roszczenia odszkodowawcze w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2017, nr 6, s. 103; J.J. Zięty, *Roszczenia właściciela oraz użytkownika wieczystego nieruchomości związane z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wydaniem decyzji o warunkach zabudowy bądź lokalizacji inwestycji celu publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 4, s. 48–62.

³⁰ Tak *Ustawa o elektromobilności...*, art. 40.

skutki prawne zarówno w sferze karnej, jak i cywilnej. Wjazd do strefy wbrew zakazowi stanowi wykroczenie i może skutkować ukaraniem grzywną, a kontrolę przestrzegania ograniczeń posiadają chociażby straże gminne³¹. Wprowadzenie strefy czystego powietrza może wiązać się z różnymi ograniczeniami cywilnoprawnymi dla właścicieli nieruchomości przyległych do dróg objętych obszarem strefy lub położonych w jej obszarze, ale także dla podmiotów realizujących działalność gospodarczą w tej strefie. Wszystkie te ograniczenia wiążą się z ograniczeniem wjazdu w obszar strefy określonych typów pojazdów.

Ograniczenie powyższe, o ile nie zostaną wprowadzone odpowiednie wyłączenia, mogą dotyczyć kilku kategorii podmiotów. Po pierwsze mogą one wpłynąć na prawa właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości położonych w strefie czystego transportu, a także innych uprawnionych np. na podstawie ograniczonych praw rzeczowych. Skutek może wystąpić w sferze korzystania z przysługujących tym podmiotom praw np. poprzez: ograniczenie ruchu pojazdów silnikowych, jakimi mogą dojeżdżać do posesji (w ostateczności może zaistnieć konieczność wymiany pojazdu); wpływ na możliwość wynajmu nieruchomości. W sytuacji, gdy służebność miała na celu zaopatrywanie nieruchomości w paliwa wykorzystywane do ogrzewania, np. w węgiel. W takim wypadku dostawa surowca może wiązać się z dodatkowymi kosztami, np. dowożeniem innymi środkami lub wymianą źródła ogrzewania – czego nie trzeba byłoby robić w przypadku braku wprowadzenia strefy. Warto wskazać, że w pierwotnej treści ustawy o elektromobilności istniało zwolnienie dla pojazdów „o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t, których właścicielami, posiadaczami lub użytkownikami są mieszkańcy strefy czystego transportu”. Uzasadnieniem wprowadzenia zwolnienia dla mieszkańców strefy bez względu na rodzaj napędu i stosowanego paliwa w pojazdach będących ich własnością było to, że wyznaczenie strefy nie może ich zobowiązywać do wymiany pojazdów. Byłaby to w myśl uzasadnienia projektu „zbyt daleka ingerencja w prawo własności”³². Tym samym ustawodawca zauważał kwestie związane z ewentualnymi skutkami wprowadzenia strefy czystego transportu dla właścicieli.

Po drugie ograniczenia mogą wpłynąć na podmioty prowadzące w obszarze objętym strefą czystego transportu działalność gospodarczą, np. poprzez: ograniczenie przychodów; brak możliwości wykonywania przewozów posiadanymi pojazdami (konieczność ponoszenia dodatkowych opłat lub wymiany pojazdów). Obecnie możliwość parkowania w jak najbliższej odległości od miejsca, gdzie chcemy załatwić swoje sprawy – np. dokonać bieżących zakupów – jest jednym z kryteriów wyboru miejsca, gdzie to zrobimy. Wprowadzenie strefy może wpłynąć na zmniejszenie liczby osób przebywających czy załatwiających swoje sprawy w jej obszarze. Tym samym może dojść do zmniejszenia obrotów w działalności gospodarczej prowadzonej w strefie. Powyższe przykłady stanów faktycznych stanowiąc będą odniesienie do rozważań nad możliwością

31 Por.: A. Mituś, [w:] *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, red. F. Grzegorzczak, Warszawa 2021, art. 39, Legalis; M. Leciak, *Program elektromobilności w Polsce a potrzeba reakcji karnej*, „Ius Novum” 2020, nr 3, s. 41.

32 Zob. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, druk nr 2147, s. 37, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2147> [dostęp: 19 marca 2023 r.].

znalezienia materialnej podstawy dochodzenia roszczeń. Przy czym pominięta zostanie kwestia procesowa rozkładu ciężaru dowodu, która nie stanowi przedmiotu niniejszego artykułu.

5. Podstawa naprawienia szkód powstałych w związku z wprowadzeniem strefy czystego transportu

Wprowadzenie strefy czystego transportu nie jest działaniem niezgodnym z przepisami, ale wykonywaniem ustawowych uprawnień władczych przez gminę. Jeżeli więc wystąpią jakiegokolwiek szkody, to ich dochodzenie może następować na podstawie przepisów kształtujących tego typu odpowiedzialność. Szkada wynikała z działania bezsprzecznie ma charakter cywilnoprawny. Nie można jej przypisać do reżimu odpowiedzialności kontraktowej, bowiem nie istnieje stosunek obligacyjny pomiędzy j.s.t. a podmiotem, u którego powstała szkoda. Wątpliwości można mieć również do zakwalifikowania szkody powstałej w związku z działaniem zgodnym z prawem do odpowiedzialności *ex delicto*³³. Przypisanie odpowiedzialności za zgodne z prawem działania władzy publicznej wiązałoby się z konsekwencjami prawnymi, chociażby do stosowania wprost przepisów o czynach niedozwolonych na czele z art. 442¹ k.c., w tym też art. 118 i n. k.c. (termin przedawnienia). W doktrynie proponuje się również uznanie szkód spowodowanych legalnym działaniem władzy publicznej jako odrębnej kategorii odpowiedzialności cywilnej³⁴. Za jedno z kryteriów wyodrębnienia tej odpowiedzialności uznaje się brak bezprawności działania³⁵. Z uwagi na wskazywany w doktrynie pogląd

33 Za przypisaniem szkody powstałej w związku z legalnym działaniem na tle prawa zobowiązań opowiadali się: R. Longchamps de Bérier, *Zobowiązania*, Lwów 1938, s. 280–284 [wyd. 1999]. Obecnie zob. Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2015, s. 22–23; M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2014, s. 29–30.

34 Pogląd taki pojawił się już na tle przepisów prawa zobowiązań. Tak: A. Ohanowicz, *Zbieg norm w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 1963, s. 96–97; F. Zoll, *Zobowiązania w zarysie*, Warszawa 1945, s. 124–125. Na tle obecnie obowiązujących przepisów za uznanie odpowiedzialności za legalne działania podmiotów publicznych jako kolejnego reżimu prawnego opowiadają się: E. Łętowska, *Charakter odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu funkcji publicznych i jej stosunek do odszkodowawczej odpowiedzialności kodeksowej*, [w:] *Studia z prawa zobowiązań*, red. Z. Radwański, Warszawa–Poznań 1979, s. 84–86; J. Parchomiuk, *Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za tzw. szkody legalne*, [w:] *Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej*, red. E. Gierach, M. Jabłoński, K. Koźmiński, Warszawa 2016, s. 128–129; M. Pazdan, *W sprawie trybu dochodzenia roszczeń z tytułu szkód górniczych – uwagi de lege ferenda*, [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska*, red. A. Lipiński, Katowice 1992, s. 192–193; T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, s. 277; Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – Część ogólna*, Warszawa 2008, s. 87.

35 Choć podnoszono również, że bezprawność nie zawsze jest elementem koniecznym w przypadku odpowiedzialności opartej na zasadzie ryzyka. Nie ma więc w ocenie niektórych autorów przeszkód, aby do szkody powstałej w wyniku legalnych działań stosować wprost lub przez analogie przepisy o czynach niedozwolonych dotyczące m.in. pojęcia szkody, związku przyczynowego czy też przedawnienia. A. Szpunar, *Szkody wyrządzone legalnym działaniem administracji*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 1983, t. 31, s. 28, 36. Poglądy tego autora ewoluowały, aby – jak się wydaje – ostatecznie przyjąć możliwość wyodrębnienia reżimu odpowiedzialności za legalne działania jako odrębnej kategorii.

dotyczący odpowiedzialności wyłącznie za działania wynikające ze sfery imperium niektórzy autorzy uznają szkodę za legalne działanie władz jako regulacje z zakresu prawa publicznego³⁶.

Uznanie, że jest to odpowiedzialność w ramach odpowiedzialności deliktowej, mogłoby mieć miejsce, jeżeli uznamy, że jest to kategoria zbiorcza obejmująca przepisy o niejednorodnym charakterze, a kryterium wyróżniającym ją jest kwestia braku powiązania podmiotu ponoszącego odpowiedzialność i poszkodowanego pierwotnym węzłem obligacyjnym. W takim ujęciu jednak bez znaczenia byłaby kwestia bezprawności działania władzy publicznej. Jednak nawet w tak szeroko ujętej odpowiedzialności za czyny niedozwolone wyraźnemu wyodrębnieniu podlegają przepisy kształtujące odpowiedzialność za legalne działanie. Ewa Łętowska zasadnie wskazuje, że zakres hipotez przepisów w odpowiedzialności za niezgodne i zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej nie pokrywa się³⁷. Dlatego też należałoby się opowiedzieć za odrębnością odpowiedzialności deliktowej i odpowiedzialności za legalne działanie władzy. W przypadku tej pierwszej odpowiedzialności cechą charakterystyczną są wystąpienie winy po stronie sprawcy (władzy publicznej) w odniesieniu do odpowiedzialności na zasadzie winy oraz brak okoliczności egzoneracyjnych w przypadku odpowiedzialności na zasadzie ryzyka. Natomiast w przypadku odpowiedzialności za legalne działania władzy publicznej nie można odnosić się do kategorii winy lub jej braku. Strata ekonomiczna (szkoda) może powstać w związku z dozwolonym prawnie działaniem lub gdy jest ono legitymizowane przepisami prawa (legalność). Cechą takiego działania władzy publicznej jest przyznanie pierwszeństwa interesowi publicznemu nad interesem prywatnym. Najbardziej cecha ta jest widoczna w przypadku przepisów kształtujących odpowiedzialność za wywłaszczenie nieruchomości lub ograniczenie tych praw. Co istotne, ewentualna szkoda powstaje w związku z wykonywaniem przez podmioty władzy publicznej – co stanowić może kolejną cechą odróżniającą tę kategorię odpowiedzialności. Dlatego też wykładnia systemowa pozwala przyjąć, że powinna ona stanowić kolejny rodzaj odpowiedzialności, która może być uregulowana zarówno w k.c. (art. 417² k.c.), jak i poza kodeksem w przepisach szczególnych (np. art. 36 u.p.z.p.³⁸ czy art. 129 i n. p.o.ś.).

36 J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 439; J. Boć, *Wyrównywanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*, Wrocław 1971, s. 5–6.

37 Por. E. Łętowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. III, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 516–517.

38 Przykładem odpowiedzialności za wykonywanie władzy zgodnie z prawem jest według dominującego poglądu doktryny odpowiedzialność za szkodę planistyczną. J. Parchomiuk uznaje, że odpowiedzialność za szkodę planistyczną mieści się w dwóch grupach przypadków szkód legalnych. Roszczenia ukształtowane w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. stanowią jeden z rodzajów ingerencji w postaci ograniczeń sposobów korzystania z nieruchomości, natomiast roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. stanowi ingerencję skutkującą zmniejszeniem wartości nieruchomości – bez ograniczenia uprawnień właścicielskich. Zob. J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 12, Warszawa 2016, s. 209–258. Natomiast Z. Banaszczyk wskazuje, że roszczenia z tytułu szkody planistycznej należą do kategorii ingerencji nieograniczających istoty prawa własności, obejmującej sytuację obowiązkowego znoszenia przez właściciela zachowania władzy publicznej lub ograniczenia polegającego na nakazie lub zakazie określonego działania. Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 357–392. Zob. też: M. Szewczyk, *Ingerencja*

Taka konstatacja stanowić może problem w odniesieniu do poszukiwania podstaw odpowiedzialności za wprowadzenie strefy czystego transportu. Niestety przepisy ustawy o elektromobilności nie przewidują regulacji ustanawiającej reguły odpowiedzialności za szkody wynikające z wprowadzonych ograniczeń. Do tego typu szkód nie można zastosować regulacji art. 417² k.c., który dotyczy szkody na osobie – a z takimi nie mamy do czynienia we wskazanych wyżej stanach faktycznych. Odpowiedzialność za wykonywanie władzy publicznej musi posiadać podstawę normatywną. Warto zadać pytanie, czy taką podstawą byłby art. 129 i n. p.o.ś. Przepis ten kształtuje dwa rodzaje roszczeń. Pierwsze dotyczące wykupu całej lub części nieruchomości, które przysługuje właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu)³⁹, jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Rozwiązanie takie jest jednak zbyt daleko idące i nieadekwatne do ochrony interesów podmiotów doznających uszczerbku na skutek wprowadzenia strefy. Drugie roszczenie to roszczenie odszkodowawcze, które przysługuje właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu), jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę. Co należy zaznaczyć, szkoda ta obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości⁴⁰. Nie ma wątpliwości, że regulacja ta dotyczy ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, tj. np. parków narodowych, rezerwatów przyrody⁴¹. Ustawodawca wprowadził w art. 130 ust. 1 p.o.ś. ograniczenia stosowania reguł odszkodowawczych wyłącznie do ograniczeń związanych z ochroną środowiska i to wynikających z treści u.o.ś.⁴² Jeżeli zatem ograniczenia korzystania z nieruchomości nie wynikają z przepisów u.o.ś., jej przepisy nie mogą stanowić podstawy do rekompensaty szkody. Takiej podstawy nie można również poszukiwać w art. 36 u.p.z.p.⁴³ Co ważne, w m.p.z.p. uwzględnia się ograniczenia wynikające

publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawnym, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 65.

- 39 W literaturze podkreśla się, że legitymację materialną do żądania odszkodowania na podstawie art. 129 u.o.ś. posiadają także: użytkownicy nieruchomości; osoby posiadające prawa do dożywocia, w znaczeniu nadanym temu pojęciu przez art. 910 § 2 k.c. Tak: E. Janeczko, *Niektóre cywilnoprawne problemy ochrony środowiska*, „Rejent” 2002, nr 11, s. 61 i n.
- 40 Przepis art. 129 u.o.ś. wyłącza dochodzenie roszczeń w zakresie, w jakim kwestie te zostały uregulowane w przepisach u.p.z.p. Tak: K. Gruszecki, [w:] K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2022, LEX/el., art. 129.
- 41 Zob.: W. Radecki, *Ograniczenie własności ze względu na potrzeby szczególnej ochrony przyrody*, [w:] *Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Wrocław 2000, s. 29 i n.; K. Gruszecki, [w:] W. Gruszecki, *Prawo ochrony...*, art. 129.
- 42 Zob.: K. Gruszecki, [w:] K. Gruszecki, *Prawo ochrony...*, art. 130. Ustawodawca, tworząc nowe możliwości wprowadzania ograniczeń z uwagi na ochronę środowiska, z reguły tworzy również normatywne podstawy odpowiedzialności za ich wprowadzenie.
- 43 *Ratio legis* takiego rozwiązania była ochrona gmin przed ponoszeniem skutków finansowych uwzględnienia w planie miejscowym ograniczeń wynikających z utworzenia strefy przemysłowej. A. Miler, *Strefa przemysłowa jako nowy instrument ochrony środowiska*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2006, nr 3, s. 25 i n. K. Gruszecki wskazuje, że „pogląd ten jest jak najbardziej uzasadniony, ale ma znacznie szersze zastosowanie, ponieważ odnosi się również do istniejących form ochrony przyrody, które zostały naniesione w planie” – K. Gruszecki, [w:] K. Gruszecki, *Prawo ochrony...*, art. 129.

z innych przepisów prawa – w tym m.in. z ograniczeń związanych z wprowadzeniem form ochrony przyrody, lub wprowadzonych na podstawie u.p.z.p.⁴⁴

Jeżeli przepisy p.o.ś. nie mogą stanowić podstawy dochodzenia roszczeń związanych z wprowadzeniem strefy czystego transportu, należy ponownie zastanowić się nad innymi podstawami. W starszej literaturze, w odniesieniu do naprawienia szkód za legalne działanie, wskazywano możliwość stosowania pewnego rodzaju odpowiedzialności na zasadzie ryzyka. Elementami różnicującymi niepozwalającymi na zaliczenie tych przypadków do klasycznej odpowiedzialności na zasadzie ryzyka miałyby być: ograniczenie roli okoliczności egzoneracyjnych i pewnego rodzaju wzajemność świadczeń poszkodowanego oraz podmiotu odpowiedzialnego⁴⁵. Fryderyk Zoll uważa, że do odpowiedzialności za szkody legalne stosować należy zasadę ryzyka w drodze analogii, jeśli jest to uzasadnione, a w ustawach szczególnych nie została przewidziana odrębna regulacja⁴⁶. W końcu można znaleźć pogląd, że wynikiłe z legalnych działań władzy publicznej szkody podlegają naprawieniu na zasadzie odpowiedzialności absolutnej⁴⁷ lub zasadzie słuszności⁴⁸. W końcu istnieje pogląd o braku możliwości dochodzenia roszczeń za legalne działania podmiotów publicznych⁴⁹. Każdy z tych poglądów obarczony jest jednak wadami, a ostatni jest trudny do przyjęcia z powodów aksjologicznych. W tym zakresie warto więc postulować zmiany w przepisach poprzez wprowadzenie szczególnych przesłanek odpowiedzialności za działania legalne, które jednak wywołują szkody.

6. Roszczenia związane z wprowadzeniem strefy czystego powietrza – podsumowanie

Odnosząc poczynione wcześniej uwagi do roszczeń związanych z wprowadzeniem ograniczeń wynikających ze strefy czystego powietrza, należy wskazać, że nie istnieją wskazane wprost podstawy ich dochodzenia. Jednak taka sytuacja nie jest właściwa i uzasadniona. Podstaw odpowiedzialności za takie działania można byłoby poszukiwać w odpowiednim stosowaniu przepisów Kodeksu cywilnego, np. art. 417. Jednak byłoby

44 W doktrynie nie wyklucza się możliwości dochodzenia przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości objętej ograniczeniami w zakresie korzystania odszkodowania na dwóch różnych podstawach prawnych, tj. art. 36 u.p.z.p. oraz art. 129 u.o.ś. K. Gruszecki, [w:] K. Gruszecki, *Prawo ochrony...*, art. 129. Jednak nie dotyczy to kwestii wprowadzenia strefy czystego transportu, która jest wprowadzana na podstawie innych niż m.p.z.p. aktów prawa miejscowego.

45 R. Longchamps de Bérier, *Zobowiązania...*, s. 276–277.

46 F. Zoll, *Zobowiązania w zarysie...*, s. 124–125.

47 W. Warkało, *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice*, Warszawa 1972, s. 193–197.

48 E. Bagińska, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji. SPA. Tom 12*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 220–224.

49 E. Łętowska, *Charakter odpowiedzialności...*, s. 94. Nawet brak odpowiedzialności za działanie legalne nie będzie zwalniał z odpowiedzialności za delikt. A.M. Juranek, *O zwyczajnej odpowiedzialności w niezwykłych czasach, czyli analiza odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa w związku z wykonywaniem władzy publicznej w stanach zagrożenia epidemicznego, epidemii i innych, również niezwykłych*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2021, z. 4, s. 89–110.

to stosowanie przepisów *per analogiam*. Ograniczenia te mogą wynikać z uniemożliwienia poruszania się pojazdami samochodowymi, jakie były w posiadaniu właściciela, i konieczności ich wymiany lub ponoszenia opłat za wjazd. Można wyobrazić sobie szkodę wynikającą z konieczności wymiany źródeł ogrzewania w związku z ograniczeniami wjazdu samochodów dostarczających paliwo. Jak się wydaje, jednak również te podmioty powinny mieć prawo żądania naprawienia szkody wynikającej chociażby z ograniczenia przychodów w związku z wprowadzeniem strefy czystego powietrza. Dlatego też wydaje się, że szkoda obejmuje nie tylko rzeczywistą szkodę, lecz także utracone korzyści. Ta kwestia dotyczy nie tylko właścicieli prowadzących działalność gospodarczą, lecz także ich najemców. Szkoda może wynikać z obniżenia czynszów czy przychodów. Dlatego też można byłoby przyjąć, że szkoda obejmuje również utracone korzyści. Wato jednak wskazać, że konieczne jest udowodnienie szkody.

Bibliografia

Literatura

- Banaszczyk Z., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2015.
- Bator M., *Roszczenia odszkodowawcze w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2017, nr 6.
- Boć J., *Wyrównywanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*, Wrocław 1971.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
- Cansino J.M., Sánchez-Braza A., Sanz-Díaz T., *Policy Instruments to Promote Electro-Mobility in the EU28: A Comprehensive Review, „Sustainability”* 2018, nr 10.
- Gdesz M., *Wyłączenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4.
- Dmowska Ł., *Funkcje odpowiedzialności cywilnej w prawie ochrony środowiska*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2020, nr 1.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2022, LEX/el.
- Dzienis P., *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006.
- Janeczko E., *Niektóre cywilnoprawne problemy ochrony środowiska*, „Rejent” 2002, nr 11.
- Juranek A.M., *O zwyczajnej odpowiedzialności w niezwykłych czasach, czyli analiza odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa w związku z wykonywaniem władzy publicznej w stanach zagrożenia epidemicznego, epidemii i innych, równie niezwykłych*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2021, z. 4.
- Kaliński M., *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2014.
- Karciaz M., *Strefa czystego transportu*, [w:] *Akty prawa miejscowego w procesie organizowania publicznego transportu zbiorowego*, red. A. Misiejko, K. Ziemiński, Warszawa 2020, Legalis.
- Leciak M., *Program elektromobilności w Polsce a potrzeba reakcji karnej*, „Ius Novum” 2020, nr 3.
- Lissoń P., *Zadania gmin w dziedzinie elektromobilności*, [w:] *Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności*, red. K. Kokocińska, J. Kola, Warszawa 2019.
- Longchamps de Bérier R., *Zobowiązania*, Lwów 1938 [wyd. 1999].
- Łętowska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. III, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.
- Łętowska E., *Charakter odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu funkcji publicznych i jej stosunek do odszkodowawczej odpowiedzialności kodeksowej*, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, Warszawa 2023, LEX.
- Miler A., *Strefa przemysłowa jako nowy instrument ochrony środowiska*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2006, nr 3.
- Ohanowicz A., *Zbieg norm w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 1963.
- Parchomiuk J., *Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za tzw. szkody legalne*, [w:] *Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej*, red. E. Gierach, M. Jabłoński, K. Koźmiński, Warszawa 2016.
- Parchomiuk J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 12, Warszawa 2016.

- Pazdan M., *W sprawie trybu dochodzenia roszczeń z tytułu szkód górniczych – uwagi de lege ferenda*, [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska*, red. A. Lipiński, Katowice 1992.
- Radecki W., *Ograniczenie własności ze względu na potrzeby szczególnej ochrony przyrody*, [w:] *Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Wrocław 2000.
- Radwański Z., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji kodeksu cywilnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 2.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Zobowiązania – Część ogólna*, Warszawa 2008.
- Rakoczy B., Wierzbowski B., *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015.
- Safjan M., Matuszyk K., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009.
- Skoczylas J., *Cywilistycznoprawna ochrona środowiska według ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1981, z. 1.
- Skoczylas J., *Odpowiedzialność cywilna na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 4.
- Studia z prawa zobowiązań*, red. Z. Radwański, Warszawa–Poznań 1979.
- System prawa prywatnego. Tom 6. Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, Warszawa 2014.
- Szewczyk M., *Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawnym*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003.
- Szpunar A., *Szkody wyrządzone legalnym działaniem administracji*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1983, t. 31.
- Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, red. K. Kokocińska, J. Pokrzywniak, Warszawa 2020, Legalis.
- Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, red. F. Grzegorzczak, Warszawa 2021, Legalis.
- Warkało W., *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice*, Warszawa 1972.
- Więzowska B., *Odpowiedzialność cywilna na zasadzie słuszności*, Warszawa 2009.
- Woś T., *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011.
- Zięty J.J., *Roszczenia właściciela oraz użytkownika wieczystego nieruchomości związane z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wydaniem decyzji o warunkach zabudowy bądź lokalizacji inwestycji celu publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 4.
- Zoll F., *Zobowiązania w zarysie*, Warszawa 1945.

Orzecznictwo

Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 5 czerwca 2019 r., III SA/Kr 201/19, LEX nr 2680081.