

Tomasz Bąkowski

Recenzja rozprawy doktorskiej Pani magister Moniki Anny Ziniewicz pt. „Administracyjnoprawne aspekty opłat adiacenckich”, Olsztyn 2011

Civitas et Lex nr 1 (5), 85-92

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

RECENZJE / REVIEWS**TOMASZ BĄKOWSKI****RECENZJA ROZPRAWY DOKTORSKIEJ
PANI MAGISTER MONIKI ANNY ZINIEWICZ
PT. „ADMINISTRACYJNOPRAWNE ASPEKTY OPŁAT
ADIACENCKICH”, OLSZTYN 2011**

Na podstawie art. 30 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595, z późn. zm.) oraz uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie z dnia 21 października 2011 r. nr 68/2011/BiR, powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim, mam zaszczyt przedstawić recenzję rozprawy doktorskiej Pani magister Moniki Anny Zieniewicz pt. „Administracyjnoprawne aspekty opłat adiacenckich”, przygotowanej pod kierunkiem naukowym Pani prof. dr hab. Heleny Kisilowskiej.

Temat i tytuł rozprawy

Wybór obszaru badawczego uważam za interesujący, aktualny i niewątpliwie godny refleksji naukowej. Problematyka opłat adiacenckich to również, a może przede wszystkim, płaszczyzna licznych dylematów pojawiających się w praktyce stosowania prawa. Należy zgodzić się z Doktorantką, że przedmiot rozprawy nie został dotychczas opracowany w sposób kompleksowy. Równocześnie trzeba podkreślić, że i recenzowana praca nie stanowi „skończonej” analizy prawnej konstrukcji opłat adiacenckich, ale z punktu widzenia wymogów dysertacji doktorskich nie musi do tego miana aspirować. Zresztą sama Autorka we wstępnej części pracy określa obszar badań i zamierza koncentrować się na uzasadnieniu prawnego bytu opłat adiacenckich, odnosząc się w tym względzie do podstawowej dla prawa administracyjnego idei dobra wspólnego i interesu publicznego. Niezależnie od szczegółowych ocen, które zostaną przedstawione w dalszej części recenzji, wypada uznać, że zamierzenia badawcze Doktorantki zasługują na aprobatę.

Tytuł jakiegokolwiek opracowania, w tym także opracowania naukowego, pełni kilka funkcji. Niewątpliwie jest przede wszystkim informacją o jego merytorycznej zawartości. Może też wskazywać kierunki rozważań, a nawet uprzedzać wnioski, do których dochodzi autor przy końcu swojej pracy. Tytuły publikacji adresowane do szerokiego grona odbiorców są także elementem towarzyszącej im kampanii marketingowej.

Mając powyższe na względzie, należy uznać, że tytuł recenzowanej rozprawy nie pokrywa się w pełni z jej zawartością, aczkolwiek różnice dzielące oba elementy rozprawy nie są znaczne. Prawdą jest, że rozważania zawarte w pracy zostały poświęcone instytucji opłat adiacenckich w kontekście regulacji prawa administracyjnego, jednakże w mojej ocenie tytuł „Administracyjnoprawne aspekty opłat adiacenckich” sugeruje nieco szersze spojrzenie na tę instytucję. Nie bez racji można bowiem sądzić, że pod przywołanym tytułem kryje się treść obejmująca aspekty materialnoprawne, aspekty procesowe, aksjologiczne i in. Doktorantka odnosi się co prawda w różnych proporcjach do wymienionych aspektów, niemniej jednak skupia się na deklarowanych w „Uwagach wprowadzających” aspektach słuszności ustalania opłat adiacenckich, w przypadkach określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651, z późn. zm.) – dalej „u.g.n.”, uzasadnianej interesem publicznym, pisząc, że „Zagadnieniem wiodącym w pracy jest realizacja interesu publicznego w procedurze naliczania opłaty adiacenckiej, który zarazem ukazuje słuszność pobierania tej opłaty” (s. 12).

Struktura i objętość

Powodzenie dysertacji w dużej mierze zależy od sposobu ujęcia (prezentacji) zawartych w niej problemów. Temu zaś służy odpowiednia – w tym przejrzysta i logiczna – wewnętrzna struktura pracy. Recenzowana rozprawa składa się z czterech rozdziałów poprzedzonych „Uwagami wprowadzającymi” i zwieńczonych „Zakończeniem”. Wymienione elementy struktury, będące podstawowymi jednostkami redakcyjnymi pracy, świadczą o klasycznym podejściu do formalnej konstrukcji rozprawy i zasługują na ocenę pozytywną.

Podział na kolejne jednostki (w ramach rozdziałów) może budzić zastrzeżenia, które dotyczą zwłaszcza jednego zabiegu redakcyjnego. Mianowicie w wielu przypadkach przed jednostkami dzielącymi rozdział lub podrozdział jest zamieszczany tekst niepodlegający temu podziałowi i bez stosownej numeracji. Tego rodzaju „wprowadzenia” bez tytułu i oznaczenia pojawiają się m.in. na stronach: 21 przed 1.1., 29 przed 1.2.1., 64 przed 1.3.1., 133 przed 3.1.1., 149 przed 3.2.1., 174 przed 3.3.1., 195 przed 4.1., 207 przed 4.2.1. Jeśli zdaniem Autorki zasadne jest poprzedzanie szczegółowych rozważań w rozdziale lub podrozdziale „słowem wstępnym”, a w przedstawionych przypadkach wydaje się, że tak właśnie jest, to chyba nic nie stoi na przeszkodzie, by wprowadzić w tym celu odpowiednio ponumerowaną jednostkę redakcyjną zatytułowaną np. „Uwagi ogólne”, „Wprowadzenie”, „Zagadnienia wstępne” itp. Natomiast

wskazane wyżej stawianie „przed nawias” wstępnej części rozdziału lub podrozdziału może rodzić wątpliwości co do zachowania wymaganej systematyki i logicznej konstrukcji pracy.

Analizując strukturę pracy, trzeba również zwrócić uwagę na rozbieżność zachodzącą pomiędzy brzmieniem tytułu rozdziału I w spisie treści: „Zagadnienia wstępne opłat adiacenckich” i w samej treści opracowania (s. 21) „Opłaty adiacenckie jako przedmiot prawa”.

Rozbieżności między spisem treści a zawartością pracy pojawiają się także w odniesieniu do oznaczenia podrzędnych jednostek redakcyjnych, czego przykładem jest ostatnia jednostka w Rozdziale III zatytułowana „Podsumowanie” oznaczona w spisie treści jako 3.4, a na s. 192 figurująca pod numeracją 3.3.5.

Oceniając rozprawę z punktu widzenia sposobu wypowiedzi, która rzutuje na objętość pracy, należy uznać, że dysertacja została napisana w sposób zdyscyplinowany, o czym świadczy jej objętość mieszcząca się w 286 stronach, licząc wraz z wszelkimi spisami i wykazami. Przy obecnych niemal nieograniczonych możliwościach pozyskiwania źródeł z zasobów elektronicznych baz informacji prawnej oraz z ogólnodostępnych zasobów Internetu, objętość wielu rozpraw doktorskich, habilitacyjnych oraz innych prac osiąga rozmiary „encyklopedii powszechnych”. Autorka – jak widać – nie poddała się temu kontrowersyjnemu trendowi. Stąd też Doktorantka, koncentrując się wyłącznie na węzłowych problemach związanych z przedmiotem rozprawy, przedstawiła pracę (z wyjątkiem pewnych fragmentów) przejrzystą i wolną od zbędnych wątków.

Treść

Oceniając treść dysertacji, należy zwrócić uwagę na zasadność przedstawienia wstępnych kwestii w „Uwagach wprowadzających”. Tę część pracy należy ocenić co do zasady pozytywnie, chociaż trzeba też wskazać na pewne mankamenty. I tak pod nieco enigmatycznym tytułem punktu 2. „Stan wiedzy” kryje się cenna informacja na temat dotychczasowego dorobku doktryny w zakresie prawnej analizy opłat adiacenckich.

Na początku punktu 3. „Uwag wprowadzających” zatytułowanego „Teza i cel pracy” zostało sformułowane stanowisko, z którym trudno się zgodzić. Na s. 13 Doktorantka pisze, że „Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym. Realizowane są one za pomocą postawionych zadań o charakterze publicznym, służących określonej zbiorowości lokalnej”. Otóż sprawy, o których mowa, nie są realizowane „za pomocą zadań”. Relacje między zadaniami i sprawami układają się nieco inaczej, albowiem na zadania (w tym przypadku gminy) składają się sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym. Potwierdza to brzmienie art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), gdzie co prawda nie ma mowy o zdaniach lecz o zakresie działania, przy czym w tym kontekście wymienione terminy należy uznać jeśli nie za tożsame to co najmniej za bliskoznaczne.

W tym samym punkcie Doktorantka formułuje wyraźnie główną tezę rozprawy (podkreślając ją pogrubioną czcionką), co w tego rodzaju opracowaniach zasługuje na aprobatę. Jednakże zarówno forma, jak i treść budzą pewne wątpliwości. Dla jasności stawianych zastrzeżeń cytuję ten fragment: „Gmina ma za zadanie zaspokajać podstawowe potrzeby społeczności. Osiąga to za pomocą zadań przydzielonych jej przez prawo. Do wykonywania tych zadań potrzebuje środków finansowych, które musi pozyskiwać do swojego budżetu. W związku z tym, jest społecznie sprawiedliwe, aby partycypowała je z korzyściami osiągniętych przez jej mieszkańców w postaci opłat adiacenckich. Jako daniny publicznoprawne wynikają one z dobra wspólnego. Nie powinny jednak nadmiernie obciążać właścicieli. W tym celu sprawiedliwym rozwiązaniem jest włączyć je do wartości podatku katastralnego w przyszłości, a do tego czasu opłata adiacencka rozkładana na 10 rat powinna być naliczana bez oprocentowania z natychmiastową wymagalnością w przypadku uzyskania przez właściciela dalszych korzyści związanych ze zbyciem nieruchomości”.

Przywołany fragment należy ocenić krytycznie przede wszystkim w płaszczyźnie językowej. Oczywiście można z powyższego tekstu wywnioskować myśl, jaka ma z niego wynikać, jednak sformułowanie podstawowej tezy rozprawy zasługuje chyba na szczególnie staranną redakcję.

Druga uwaga dotyczy stanowiska, jakie Doktorantka stara się uzasadniać i bronić w kolejnych częściach pracy. Szanując poglądy Autorki co do zasadności ustalania opłat adiacenckich i uwzględniając jej wysiłek intelektualny, nie zgadzam się z tym, że ustalanie opłaty adiacenckiej jest sprawiedliwe. Recenzja dysertacji nie jest miejscem na rozległą polemikę, dlatego też ograniczę się jedynie do krótkiego uzasadnienia, zilustrowanego być może zbyt uproszczonymi przykładami. Moje negatywne stanowisko wobec opłat adiacenckich wynika ze świadomości tego, że właściciel, zwłaszcza ten zamieszkały w gminie, na terenie której jest położona nieruchomość, której wartość wzrosła w związku z działaniami, o których mowa w Dziale III u.g.n., jest zwykle podatnikiem podatku od nieruchomości oraz podatnikiem podatku dochodowego od osób fizycznych lub prawnych, ewentualnie podatku rolnego lub leśnego. Ma zatem swój niebagatelny udział w przysparzaniu dochodów własnych gminy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst. jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 536, z późn. zm.). Budowa infrastruktury technicznej, w tym także i tej generującej opłatę adiacencką, jest finansowana przez gminę, ale gmina pieniądze na ten cel w przeważającej mierze uzyskuje z dochodów własnych, w tym z wymienionych powyżej podatków, a także ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi. Oczywiście można by takiemu tokowi myślenia zarzucić to, że realizacja inwestycji gminnych zwiększa wartość tylko niektórych nieruchomości. Wydaje się jednak, że takiego argumentu nie powinno się podnosić, ponieważ można by znaleźć wiele innych przypadków, w których gmina zaspokaja potrzeby niektórych mieszkańców (głównym celem budowy i prowadzenia szkoły podstawowej jest zaspokojenie potrzeb dzieci i pośrednio ich prawnych opiekunów, dotowanie lokalnego

transportu zbiorowego stanowi swoiste przysporzenie, dla niektórych mieszkańców – tych korzystających właśnie z tej formy transportu itp.). Między innymi z tych względów trudno w mojej ocenie doszukiwać się etycznej racji w konstrukcji opłat adiacenckich.

Wracając jeszcze do „Uwag wprowadzających”, należy z uznaniem odnieść się do zawartych w nich informacji na temat metodologii pracy, które są pomocne w dalszej lekturze rozprawy.

Rozdział I pracy, poza wątpliwościami co do jego właściwego tytułu (*vide* uwagi wcześniejsze), należy ocenić pozytywnie, a w szczególności te fragmenty, które odnoszą się do definicji opłaty adiacenckiej, jej istoty, charakteru prawnego i funkcji. Można by ewentualnie poddać dyskusji zasadność nieco zbyt szczegółowego – wobec głównego przedmiotu rozważań – omówienia procesu inwestycyjno-budowlanego oraz odbiegających w znacznej mierze od tematu rozważań zawartych w punkcie 1.3 (s. 64–78). Można też dyskutować nad umieszczeniem „Genezy opłat adiacenckich w Rozdziale II, która, jak się wydaje, dopełniałaby zagadnienia ogólne przedstawione w Rozdziale I.

W Rozdziale II poza wspomnianym fragmentem o charakterze historycznoprawnym, przedstawiono w sposób więcej niż poprawny rodzaje opłat adiacenckich w obowiązującym porządku prawnym. Merytoryczna strona tej części pracy zasługuje na wysoką ocenę, a zwłaszcza rozważania dotyczące podmiotu zobowiązanego do uiszczenia opłaty adiacenckiej, w tym zagadnienia osobistego (a nie rzeczowego) charakteru tego obowiązku. Za równie ważkie z teoretycznego i praktycznego punktu widzenia należy uznać prezentowane w tym rozdziale zagadnienie terminu ustalania opłaty adiacenckiej.

Na zmianę pozytywnej oceny tego rozdziału nie powinny wpływać pewne nieścisłości, których przykładem jest zbyt generalne twierdzenie, z którego można by wnosić, że każda uchwała rady gminy jest aktem prawa miejscowego (s. 97). Pozytywnego wrażenia nie zmienia też dość kontrowersyjne stanowisko przedstawione na s. 132, zgodnie z którym „O ile opłata zostanie uzależniona nadal od wzrostu wartości rynkowej, dla racjonalności egzekwowania opłaty adiacenckiej, powinna ona być naliczana nadal decyzją uznaniową”. Wydaje się, że względnie konkretne kryterium oceny wartości nieruchomości powinno prowadzić do rozstrzygnięcia sprawy decyzją związaną, a nie uznaniową.

Rozdział III rozprawy stanowi w pewnym zakresie kontynuację dotychczasowych rozważań. W niektórych fragmentach (3.1.3. – 3.1.12.) Autorka wręcz powraca do wątków już poprzednio podejmowanych.

Interesującą częścią tego rozdziału jest prezentacja prawnych rozwiązań przyjętych w Anglii i w Niemczech, odpowiadających polskiej konstrukcji opłaty adiacenckiej (na tym tle pojawia się pewna niezwiązana z przedmiotem pracy wątpliwość, mianowicie, Autorka w kilku miejscach m.in. na s. 17 i 19 określa Anglię mianem państwa).

W Rozdziale III brakuje mi wyraźnego odniesienia się do tytułowego „modelu prawnego opłat adiacenckich i opłaty planistycznej” choćby w postaci kilkudzaniowej syntezy, ilustrującej to, co Autorka przyjmuje za „prawny model opłat”.

Rozdział IV ze względu na założenia przedstawione w „Uwagach wprowadzających” odnosi się do podstawowego celu dysertacji, a więc do uzasadnienia interesem publicznym funkcjonowania w obrocie prawnym opłaty adiacenckiej. W tej części pracy na szczególną uwagę zasługuje solidne przedstawienie problematyki interesu publicznego i zagadnień z nim związanych zarówno w świetle doktryny prawa, jak i orzecznictwa sądowego.

Strona formalna

Redakcja recenzowanej rozprawy generalnie zasługuje na aprobatę, chociaż nie jest wolna o różnorodnych błędów. I tak przykładowo:

- 1) w pracy nie mogłem znaleźć informacji o dacie uwzględnionego stanu prawnego;
- 2) „Wykaz skrótów” s. 7: zdaniem Autorki rozwinięciem skrótu „por.” jest słowo poradź;
- 3) s. 16: brak identyfikatora ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, mimo że ustawa ta jest po raz pierwszy powoływana w tekście głównym; na tej stronie powołano również mylnie tytuł tej ustawy „ustawa o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym”;
- 4) od s. 34 pojawia się skrót niewyjaśniony w wykazie „Plan.zagosp.przest.”;
- 5) s. 82: nazwa kategorii aktu normatywnego „rozporządzenie” pisana z wielkiej litery.

Z kolei niżej przedstawione uchybienia językowe, w tym także stylistyczne, są bardziej widoczne i mogą świadczyć o braku należytej autokorekty. Przykładami stwierdzonych uchybień są następujące zdania i zwroty:

- 1) „Nadanie w tym przypadku treści interesowi publicznemu, może w końcu ułatwić dla obywateli zrozumienie zasadności ustalania opłaty adiacenckiej oraz wzbudzić ich zaufanie do władczej działalności organów gminy w tym zakresie, co ma przejaw w wydaniu decyzji ustalającej opłatę adiacencką” (s. 12);
- 2) „Z racji spostrzegania systemów zagospodarowania przestrzennego obu tych państw jako wzory do czerpania doświadczeń uznano za zasadne odnieść się do instytucji opłat adiacenckich tych państw.” (s. 13);
- 3) „Analizując powyższe wyniki badań opłat adiacenckich oraz opłat adiacenckich i opłaty planistycznej wynika, iż trzy rodzaje opłat adiacenckich mają te same elementy konstrukcji prawnej wspólne i różnicujące je co opłaty adiacenckie i opłata planistyczna” (s. 144);
- 4) „Nie dezawuuując powyższych rozważań, nie ulega wątpliwości, aby obecna instytucja opłat adiacenckich doczekała się istotnych zmian, po to aby finansowa partycypacja podmiotów prywatnych w działaniach gmin była dodatkowym, pewnym oraz stałym źródłem dochodu gmin” (s. 194);
- 5) „Udział społeczeństwa w stanowieniu prawa związanego z egzekwowaniem ich prawa i nadawaniem ich uprawnień stanowi czynnik dopełniający zupełnie harmonijne prawo” (s. 201);

6) „W doktrynie ta instytucja posiada również swoje stanowisko piśmiennicze” (s. 228).

Ponadto Doktorantka w kilku miejscach posługuje się promowanym przez media, a równocześnie krytykowanym przez znaczną część doktryny, terminem „zapis” (zob. m.in.: s. 115 i 140). Trzeba też zaznaczyć, że recenzowana praca nie jest wolna od tzw. literówek.

Źródła

Istotnym elementem rozprawy doktorskiej jest jej strona warsztatowa, pośrednio wskazująca na „umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej”, o której mowa w przepisie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki.

Oceniając powyższą rozprawę z tego punktu widzenia, należy z aprobatą stwierdzić, że Doktorantka wykorzystała ponad 300 publikacji, wśród których znajdują się także opracowania obcojęzyczne. Dobór i sposób wykorzystania źródeł nie budzi zastrzeżeń i zasługuje na ocenę pozytywną.

Na szczególne podkreślenie i wysoką ocenę zasługuje wykorzystanie w pracy dorobku judykatury. Niemal 200 powołanych rozstrzygnięć, w tym: Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, świadczy o znajomości orzecznictwa w przedmiocie analizowanym na kartach dysertacji.

Trzeba też uznać, że literatura i orzecznictwo zostały wykorzystane w sposób prawidłowy i uzasadniony. W tym zakresie można mieć ewentualnie wątpliwości do zamieszczonego na s. 90 cytatu z podręcznika W. Dawidowicza, *Ogólne postępowanie administracyjne* (Warszawa 1962): „Wydanie nowej decyzji jest więc jedynym sposobem całkowitego lub częściowego pozbawienia decyzji ostatecznej jej mocy obowiązującej”. Powyższe stanowisko utraciło swoją aktualność ponad trzydzieści lat temu. Prawna regulacja kontroli działalności administracji publicznej, sprawowanej od 1980 r. przez Naczelną Sąd Administracyjny, a od 2004 r. również przez wojewódzkie sądy administracyjne, przewiduje kompetencje do uchylania albo stwierdzania nieważności niezgodnych z prawem ostatecznych decyzji administracyjnych.

Konkluzje

Z poczynionych wyżej uwag, w tym także tych krytycznych, rysuje się generalnie pozytywny obraz recenzowanej dysertacji. Na aprobatę zasługuje przede wszystkim wybór przedmiotu badań, którym jest instytucja opłaty adiacenckiej i jej administracyjnoprawna perspektywa.

Doktorantka wykazała w przedstawionej pracy umiejętność poszukiwania, znajdowania i diagnozowania naukowych problemów pojawiających się na tle regulacji prawnych. Podjęła się także trudu uzasadnienia tezy postawionej na początku rozprawy.

Recenzowana praca dowodzi, że Doktorantka posiadała umiejętność formułowania myśli i przekazywania jej w postaci syntetycznej. Jej wypowiedzi w znacznej mierze są jasne i precyzyjne.

Ciężar wskazanych w recenzji błędów i uchybień nie stanowi w mojej ocenie przeszkody do uznania recenzowanej pracy za dzieło co do zasady poprawne.

Dlatego też uważam, że dysertacja Pani magister Moniki Anny Ziniewicz pt. „Administracyjnoprawne aspekty opłat adiacenckich”, przygotowana pod kierunkiem naukowym Pani prof. dr hab. Heleny Kisilowskiej:

- 1) stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego;
- 2) dowodzi ogólnej wiedzy, jaką Doktorant posiada w zakresie nauki prawa administracyjnego;
- 3) poświadcza umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Oznacza to, że recenzowana rozprawa spełnia warunki określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki, co uzasadnia dopuszczenie Pani magister Moniki Anny Ziniewicz do dalszych stadiów postępowania w przewodzie doktorskim.