

Załącznik nr 2

do wniosku o wszczęcie postępowania habilitacyjnego

**dr Tomasz Brzezicki**

Zakład Prawa Administracyjnego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

## **AUTOREFERAT**

### **przedstawiający opis dorobku i osiągnięć naukowych**

**1. Imię i nazwisko:** Tomasz Brzezicki

**2. Posiadane dyplomy i stopnie naukowe:**

- dyplom magistra prawa (studia stacjonarne magisterskie – 5 letnie) uzyskany na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu w dniu 24 maja 1999 r. Praca magisterska pt. *Roszczenia odszkodowawcze z tytułu wzruszenia decyzji administracyjnej*, przygotowana została w Katedrze Prawa Administracyjnego pod opieką prof. zw. dra hab. Eugeniusza Ochendowskiego.
- stopień naukowy doktora nauk prawnych nadany uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu z dnia 18 listopada 2008 r. na podstawie rozprawy doktorskiej pt. *Ustrój publicznych szkół wyższych w Polsce*, przygotowanej pod opieką naukową prof. zw. dra hab. Eugeniusza Ochendowskiego. Recenzentami w przewodzie doktorskim byli dr hab. Zbigniew Janku, prof. UAM (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) oraz dr hab. Ewa Kustra, prof. UMK (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu).
- radca prawny wpisany na listę radców prawnych uchwałą Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych w Toruniu z dnia 31 maja 2004 r. (118/2004).

**3. Informacje o doczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych:**

1. W okresie od 1 października 1999 r. do chwili obecnej jestem zatrudniony w Katedrze (obecnie Zakładzie) Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji

Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu na stanowisku asystenta (lata 1999-2008), wykładowcy (lata 2008-2009) oraz adiunkta (od 2009 r. do chwili obecnej).

2. W okresie od 25 lutego 2009 r. do dnia 30 września 2018 r. byłem zatrudniony na stanowisku starszego wykładowcy w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej we Włocławku

4. **Wskazanie osiągnięcia wynikającego z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.):**

**4.1. Tytuł osiągnięcia naukowego:**

Monografia naukowa – *Oплата administracyjna. Konstrukcja prawna.*

**4.2. Autor, tytuł publikacji, rok wydania, nazwa wydawnictwa, recenzent wydawniczy:**

T. Brzezicki, *Oплата administracyjna. Konstrukcja prawna*, Wyd. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, Toruń 2019, ISBN 978-83-7285-867, ss. 224.

Recenzent wydawniczy: dr hab. Robert Suwaj (Politechnika Warszawska).

**4.3. Omówienie celu naukowego ww. pracy i osiągniętych wyników:**

**4.3.1. Cel naukowy pracy:**

Celem pracy jest identyfikacja opłaty jako daniny publicznej o charakterze pieniężnym. Istniejący system danin publicznych oprócz podatków statuuje inne daniny o charakterze pieniężnym. Do grupy innych danin publicznych należy zaliczyć m.in. opłaty, które obok składek na ubezpieczenia społeczne stanowią istotną część dochodów państwa lub jednostek samorządu terytorialnego oraz znaczne obciążenie podmiotów obrotu prawnego.

Kwestie związane z prawnymi aspektami nakładania danin publicznych należą do złożonych problemów prawa publicznego, zarówno z proceduralnego jak i materialnego punktu widzenia. Daniny publiczne decydują także o sprawności funkcjonowania państwa i bezpośrednio wpływają na podejmowanie działań związanych z obrotem gospodarczym oraz decyzjami dotyczącymi życia codziennego. Przepis art. 217 Konstytucji RP wprowadza generalną zasadę, zgodnie z którą nakładanie danin publicznych następuje w formie ustawy.

Oznacza to, że decyzja, jakie daniny występują w obrocie prawnym, jest wyłączną wolą ustawodawcy. Tak ukształtowane konstytucyjne możliwości nakładania danin publicznych oznaczają, że tylko od wyobraźni władzy ustawodawczej zależy, jaki charakter i kształt przyjmą wprowadzane obciążenia o charakterze publicznym. Jak się można domyślać, często daniny publiczne wprowadzane są *ad hoc* w celu osiągnięcia doraźnych potrzeb i realizacji krótkoterminowej polityki. W realiach prawa polskiego takie rozwiązanie powoduje, że istnieje szereg różnych instytucji nakładających obowiązki, które nie zawsze posiadają spójny i celowy charakter.

Zagadnienie danin publicznych doczekało się szeregu szczegółowych opracowań z zakresu prawa finansowego i podatkowego. W szczególności wskazać należy na pokaźną liczbę publikacji dotyczących podatków. Takie ujęcie wydaje się uzasadnione z uwagi na fakt, że to podatki stanowią główne źródło dochodu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Za ich uprzywilejowanym charakterem względem innych danin publicznych o charakterze pieniężnym może przemawiać także analiza przepisów Konstytucji RP, gdzie wprost wymienia się „podatki i inne daniny publiczne”. Literalnie Konstytucja RP podkreśla niejako ich priorytetowe znaczenie.

Kwestia opłat była dostrzegana w literaturze, lecz nie stanowiła głównego nurtu rozważań doktryny prawa publicznego. Istnieją wprawdzie opracowania monograficzne dotyczące opłat publicznych, jednak są dokonywane z perspektywy prawa finansowego. Przedłożona praca ma na celu wskazanie głównych cech opłaty jako instytucji prawa administracyjnego w odniesieniu do innych danin publicznych, a także ceny. W tym zakresie posłużyłem się m.in. tradycyjnym ujęciem stosunku administracyjnego i charakterystycznych dla prawa administracyjnego instytucji z zakresu prawa procesowego.

Zgromadzenie materiałów do przygotowania niniejszej pracy było możliwe dzięki kwerendum sfinansowanym z grantu: Opłaty publiczne obciążające proces inwestycyjno-budowlany (spójny system czy zespół zbędnych barier) - projekt badawczy finansowany przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Narodowe Centrum Nauki w Krakowie, nr projektu N N110 331840, nr umowy 3318/B/H03/2011/40.

#### **4.3.2. Struktura pracy oraz wykorzystane metody badawcze:**

Struktura pracy podporządkowana została wyżej przedstawionym wyzwaniom badawczym i obejmuje pięć rozdziałów, wstęp oraz podsumowanie. Dokonując analizy instytucji opłaty zastosowałem metodę dogmatyczną. Świadomie zrezygnowałem z metody historycznej oraz prawnoporównawczej. Chciałem ukazać istotę opłaty administracyjnej i jej

rolę jako instytucji prawa materialnego. Dodatkowo przedstawiłem istniejące modele wymiaru i poboru opłaty administracyjnej. Wykorzystywane odniesienia do regulacji prawnej posiadają jedynie charakter przykładowy. Taki zabieg miał na celu uniknięcie kazuistyki i pozwolił skoncentrować się na istocie instytucji i jej charakterystycznych cechach. W tym zakresie zrezygnowałem z szczegółowych kwestii dotyczących kontroli nakładanych opłat oraz szczegółowych kwestii procesowych. Powyższe kwestie stanowiłyby podstawę do odrębnego opracowania, w tym moich wcześniejszych badań związanych z szeroko rozumianym prawem opłatowym.

W rozdziale pierwszym scharakteryzowałem pojęcie opłaty i jej stosunek do innych danin publicznych (np. podatków czy składek na ubezpieczenie społeczne) oraz ceny. Wskazałem podstawowe różnice i podobieństwa w odniesieniu do innych danin. W tym zakresie należy dostrzec niekiedy subtelne lub często tylko nominalne różnice pomiędzy podatkiem a opłatą. Wymienione daniny publiczne zachowują duże podobieństwo, zaś w odniesieniu do niektórych danin, nazwanych w przepisach prawa materialnego opłatami, powstają wątpliwości, czy nie są one w istocie podatkami.

W literaturze przyjmuje się, że opłata stanowi formę władczego dochodu publicznego, przez który należy uznać świadczenie pieniężne pobierane przez podmiot publicznoprawny (państwo lub jednostkę samorządu terytorialnego albo oba jednocześnie) na rzecz gospodarki budżetowej w związku z jego wzajemnym świadczeniem polegającym na czynności urzędowej lub świadczeniem usług jednostek sektora publicznego, oparte na określonej podstawie i pobierane w określonej wysokości z zachowaniem warunków płatności. Nie zawsze jednak ekwiwalentny charakter opłaty jest widoczny, co w istocie z teoretycznego punktu widzenia pozwala uznać taką opłatę za podatek. Powoduje to, że znaczna część rozważań dotyczących podatków znajduje zastosowanie także w odniesieniu do opłat. Oczywiście zdarzają się pewne różnice, jednak nie zmienia to faktu, że obydwie daniny należą do jednej grupy danin publicznych i to z prawem publicznym należy łączyć możliwość ich nakładania. W tym rozdziale przedstawiłem także „pozycję” opłaty w systemie źródeł prawa. Wskazałem na jej konstytucyjne źródło jako daniny publicznej oraz ustawy, w których występuje pojęcie opłaty jako instytucji, bez odesłania do konkretnej daniny publicznej.

Wprowadzenie pojęcia daniny publicznej do Konstytucji RP spowodowało wykształcenie się standardów w zakresie wprowadzania obowiązków o charakterze opłatowym. Istnienie opłaty zawsze bowiem musi znajdować podstawę w akcie rangi ustawowej, w którym powinno nastąpić określenie podmiotów i przedmiotów, a także czynników wpływających na wysokość opłaty.

Kolejny rozdział (II) poświęciłem podmiotom stosunku opłatowego. Omówiłem charakterystyczne cechy podmiotu czynnego, tj. podmiotu administrującego, który jest odpowiedzialny za wymiar i pobór opłaty administracyjnej. Na przeciwległym biegunie tego stosunku znajduje się podmiot bierny, czyli ten, który jest odpowiedzialny za uiszczenie opłaty. Podziału podmiotów dokonałem przy użyciu tradycyjnego pojęcia stosunku administracyjnego. Dopuszczalne jest także inne ujęcie, w którym za podmiot czynny uważa się tego, który dokonuje czynności, związanych z opłatą. Może to być zarówno podmiot administrujący, jak i podmiot stosunku administracyjnego. Przyjęcie pierwszego podejścia pozwoliło na uproszczenie pewnych rozważań, a przede wszystkim zapewniło jednolitość terminologiczną.

Analiza regulacji prawnej prowadzi do wniosku, że zarówno podmiotem czynnym, jak i podmiotem biernym może być każdy, z kim ustawa prawa materialnego łączy obowiązek opłatowy. Z jednej strony może być to podmiot administrujący, niekoniecznie organ administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, z drugiej podmiot obrotu prawnego, na który został nałożony obowiązek poniesienia opłaty. W tym ostatnim przypadku wyróżniono pewne cechy charakterystyczne tego podmiotu, (np. jest to: właściciel, posiadacz, czy osoba żądająca podjęcia określonych czynności przez organ administracji publicznej). Powyższe uogólnienia zostały dokonane na podstawie analizy regulacji prawnej i dorobku judykatury.

Stosunek opłatowy należy zaliczyć do grupy stosunków administracyjnoprawnych, które, co jest cechą charakterystyczną dla tego rodzaju stosunku prawnego, charakteryzują się nierównorzędnością podmiotów w nim występujących. Analiza regulacji prawnej wskazuje, na możliwość przekazania kompetencji związanych z możliwością dokonywania czynności związanych z realizacją obowiązku opłatowego. Można stwierdzić, że co do zasady to ustawodawca kreuje podmioty administrujące, którym przekazuje obowiązki w tym zakresie. Nie zawsze są to obowiązki polegające na możliwości zastosowania władczych form działania, lecz mogą to być działania związane tylko z zapewnieniem sprawnego poboru opłaty. Podmiotem w stosunku opłatowym jest także ten, na kogo przepisy prawa nakładają obowiązek. Podmiot ten w literaturze nosi miano podmiotu biernego. Jego finalnym obowiązkiem jest uiszczenie opłaty administracyjnej na rzecz podmiotu administrującego. Analiza istniejących rozwiązań prowadzi do wniosku, że tym podmiotem może być każdy podmiot obrotu prawnego. Powyższe nie oznacza jednak, że obowiązki nie powinny być nakładane w sposób racjonalny również w znaczeniu podmiotowym. Łatwe z proceduralnego punktu widzenia ustalenie podmiotu obowiązwanego do uiszczenia opłaty eliminuje praktyczne trudności związane z realizacją tego obowiązku. Natomiast istotne znaczenie powinno mieć

również poczucie konieczności uiszczenia świadczenia u podmiotu zobowiązanego, co oznacza, że w większości przypadków będzie spełniał je dobrowolnie.

Przedmiotowi opłaty został poświęcony rozdział III, w którym starałem się scharakteryzować, jakiego rodzaju działania zostały objęte obowiązkiem, z którym ustawa wiąże konieczność uiszczenia opłaty. Przedmiot opłaty jest tutaj rozumiany jako zdarzenie, z którym związany jest obowiązek uiszczenia opłaty. Zdarzeniem tym może być czynność konwencjonalna wywołująca określone skutki. Przedmiot opłaty może także być powiązany z dokonaniem określonej czynności prawnej. Wskazać należy, że działanie może wywoływać skutki zarówno w sferze faktycznej, jak i prawnej. Z perspektywy przedmiotu opłaty administracyjnej nie posiada to znaczenia z uwagi na fakt, że to zawsze norma ustawowa powinna determinować możliwość jej poboru i to zawsze akt normatywny rangi ustawowej reguluje przedmiot tej opłaty. Tymi działaniami mogą być czynności związane z wszczęciem postępowania o charakterze jurysdykcyjnym lub egzekucyjnym, jak również inne działania np. związane z wykorzystywaniem pewnych dóbr chronionych, często posiadających status rzeczy publicznych. W zasadzie nie istnieją ustawowe ograniczenia w tym zakresie. Przeprowadzona analiza wskazuje, że opłata może służyć osiągnięciu pewnych innych niż fiskalne celów. Opłata bowiem nie jest tylko dodatkowym obciążeniem fiskalnym, lecz może służyć jako prawnofinansowy instrument realizacji polityki państwa. Nie zawsze bowiem opłata jest „zapłatą” za działanie podmiotu administrującego, lecz może służyć ochronie pewnych dóbr lub ograniczać ich dostępności. Może również służyć jako narzędzie mające wywołać refleksje u osób domagających się dokonania pewnych czynności od organ państwa. Przykładem powyższego może być wprowadzenie lub zniesienie opłat powiązanych z wnoszonymi środkami prawnymi lub wszczynającymi postępowanie jurysdykcyjne.

Przedstawienie przedmiotu opłaty pozwoliło na dostrzeżenie zależności pomiędzy przedmiotem a celem opłaty. Na tym ostatnim zagadnieniu koncentrują się rozważania zwarte w rozdziale IV. W przypadku wprowadzania do obrotu prawnego opłat administracyjnych racjonalny ustawodawca nie powinien brać pod uwagę tylko jej fiskalnych funkcji. Równie istotna jest kwestia, jakie pozafiskalne cele opłata powinna realizować. Analiza uregulowań prawnych pozwala na stwierdzenie, że poprzez instytucję opłaty państwo lub jednostka samorządu terytorialnego może realizować inne niż fiskalne polityki. Wprowadzenie opłaty na odpowiednim poziomie może zachęcać do podejmowania pewnych działań lub skutecznie hamować procesy niepożądane. Odpowiednia opłata od dokonywanych czynności może skutecznie wyeliminować z obrotu prawnego instytucję nakazów i zakazów. W instytucji opłaty, obok jej fiskalnego aspektu, również istotny jest również jej pozafiskalny aspekt. W

powyższym zakresie to ten drugi aspekt powinien być także cechą wyróżniającą opłatę od innych danin publicznych a w szczególności podatków. Wskazanie przez ustawodawcę celu mogłoby stać się kryterium rozróżniającym opłatę od innych danin publicznych.

W ostatnim rozdziale (V) zostały wskazane modele wymiaru i pobory opłaty administracyjnej, istniejące w obowiązujących przepisach. Szereg istniejących w tym zakresie rozwiązań pozwala na stwierdzenie, że każdy przyjęty model normatywny zapewnia sądową kontrolę nad pobieraną opłatą i pozwala podmiotowi zobowiązanemu na podjęcie sporu z organem administrującym co do możliwości jej ustanowienia, a także zakwestionowanie jej wysokości.

W tym rozdziale pozwoliłem sobie na pewne uogólnienia, rezygnując z analiz szczegółowych kwestii o charakterze *stricte* proceduralnym. Szczegółowa analiza mogłaby zachwiać proporcje pracy. Pomiąłem w tym zakresie kwestie dotyczące ulg w opłacie a także instytucje związane z ustaleniem jej wysokości (np. rolę rzeczoznawcy majątkowego, czy mediatora). Chciałem wskazać tylko pewne rozwiązania o charakterze modelowym, bez konieczności odwoływania się do kazuistyki.

Świadomie w tym ostatnim zakresie pominięto szczegółowe rozważania dotyczące wysokości opłaty, a także sposobu jej ustalenia. Kwestia nakładania opłaty jest niejako kwestią techniczną wychodzącą poza ramy niniejszego opracowania.

Niezależnie od tego, czy jest to opłata stała, stosunkowa czy określana od wzrostu wartości, istnieje zawsze ten sam obowiązek, obowiązek polegający na jej zapłaceniu. Oczywiście dopuszcza się sytuacje, w której wprowadza się zwolnienia lub ulgi w zapłacie opłaty, jednak analiza funkcjonalna została pominięta, stanowi ona odrębny wątek rozważań, wykraczający poza ramy niniejszego opracowania.

#### **4.3.3. Wnioski:**

Opłata obok podatku jest jednym z najstarszych źródeł dochodu świadczonego na rzecz państwa. Z normatywnego punktu widzenia stanowi jedną z danin publicznych o charakterze pieniężnym. W odróżnieniu od podatku brak jest legalnej definicji opłaty, która w sposób klarowny wymieniałaby podstawowe jej elementy. Powyższą lukę zdaje się uzupełniać doktryna, wskazując, że podstawowym kryterium odróżniającym opłatę od podatku jest jej ekwiwalentność. Opłata powinna bowiem stanowić ekwiwalent związany z działaniem podmiotu administrującego. To ostatecznie kryterium okazuje się jednak nieostre z uwagi na brak jednoznacznego określenia zakresu ekwiwalentności. Związana z ekwiwalentnością wysokość opłaty może posiadać tylko symboliczny charakter lub być

nieadekwatna do uzyskiwanego świadczenia. W tym ostatnim przypadku opłata jest zbliżona do podatku lub jest daniną *quasi* podatkową.

Na uwagę zwraca również przymusowy charakter opłaty, który przybiera inny wymiar niż podatek. O ile zgodzić się należy, że uiszczenie opłaty jest zawsze obligatoryjne, to nie zawsze istnieje obowiązek jej ściągnięcia w trybie egzekucyjnym, jeżeli opłata nie zostanie uiszczona. Zwrócić bowiem należy uwagę, że w niektórych sytuacjach brak uiszczenia opłaty został skorelowany z brakiem konieczności podejmowania działań przez podmiot administrujący lub szerzej z określonymi negatywnymi konsekwencjami prawnymi (np. brak uiszczenia opłaty związanej z wszczęciem postępowania spowoduje zwrot wniesionego wniosku, zaś brak uiszczenia opłaty legalizacyjnej w Prawie budowlanym konieczność wydania nakazu rozbiórki).

W odniesieniu do powyższego ustalenia nasuwają się dwa wnioski. Po pierwsze ustawodawca wadliwie posługuje się pojęciem opłaty i nie uwzględnia w tym zakresie dorobku doktryny prawa dotyczącego opłaty. Po drugie można uznać, że opłata jest odmienną instytucją od podatku i poczynić zastrzeżenie, że w określonych sytuacjach przymus ponoszenia opłaty nie wiąże się z koniecznością jej ściągnięcia w trybie przymusowym (egzekucyjnym). Zaletą tego drugiego podejścia jest to, że czyni opłatę instytucją administracyjnego prawa materialnego o elastycznym charakterze. Nie zawsze istnieje przymus egzekucji, zaś to wnioskodawca decyduje o tym, czy dobrowolnie uiszcza opłatę, czy też poniesienie negatywne konsekwencje związane z brakiem jej uiszczenia.

Oczywiście takie podejście nie może dotyczyć wszystkich opłat, w szczególności, jeżeli stanowią samodzielną instytucję (np. opłaty za korzystanie ze środowiska, czy opłata adiacencką z tytułu podziału nieruchomości). Takie opłaty w swojej istocie są zbliżone do podatku. W takiej sytuacji różnica między opłatą a podatkiem jest czysto semantyczna.

Mozaika przepisów prawa materialnego związanego z możliwością nakładania opłat administracyjnych nie sprzyja ujednoczeniu istniejących rozwiązań. Brak jest również jednolitej regulacji dotyczącej nakładania opłat, tak jak ma to miejsce w odniesieniu do podatków. Dobrym rozwiązaniem byłoby przyjęcie, że do każdej pieniężnej daniny publicznej znajdują zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Taka regulacja zakończyłaby niepotrzebne dywagacje dotyczące zakresu stosowania działu III o.p. w sytuacji, gdy nie znajdują one uregulowania w przepisach szczególnych. Prawdopodobnie w dalszej konsekwencji ujednoczyłoby to praktykę stosowania prawa w odniesieniu do opłat oraz ułatwiłoby proces tworzenia prawa w zakresie ich ustanawiania. Przyjmując założenie racjonalności ustawodawcy stosowanie Ordynacji



podatkowej wprowadziłoby pewien standard dotyczący nakładania opłat i zrównałoby je pod względem formalnym z podatkami. Powstaje pytanie, dlaczego tak oczywiste rozwiązanie nie znalazło odzwierciedlenia w istniejących regulacjach.

Opłata administracyjna powinna stanowić jeden z istotnych elementów systemu daninowego. Przy kształtowaniu systemu danin publicznych ustawodawca powinien uwzględniać ich realny wpływ na przebieg procesów społeczno-gospodarczych w państwie.

Opłata jako element systemu daninowego na pewno nie powinna i nie może zastąpić podatku i jego funkcji fiskalnej, natomiast powinna stanowić uzupełnienie tego systemu ze szczególnym uwzględnieniem jej нефiskalnych celów. To właśnie нефiskalny cel może stworzyć skuteczną barierę ekonomiczną, bądź stymulację dla określonych działań w państwie. Wprowadzenie opłat na rozsądnym, społecznie akceptowalnym poziomie może w dalszej perspektywie sprzyjać prawidłowemu funkcjonowaniu administracji publicznej ułatwiając jej działanie.

Konieczność uiszczenia opłaty powinna wywołać u osoby związanej do jej uiszczenia refleksję, z którą jest związany obowiązek opłatowy. Refleksję, która jest bezpośrednio związana z konsekwencjami ekonomicznymi. Przed podjęciem działania obowiązany do uiszczenia opłaty powinien rozważyć, czy jego działanie jest uzasadnione także z ekonomicznego punktu widzenia. Wysokość opłaty powinna uwzględniać korzyść, która uzyskuje się w związku z uiszczeniem opłaty, a także nakład pracy podmiotu administrującego związany z dokonaniem czynności.

Takiemu rozwiązaniu powinna służyć jasna regulacja prawna z precyzyjnie określonym przedmiotem opłaty. Opłata może służyć także wywołaniu efektu psychologicznego. Opłata może zniechęcać do działań sprzecznych z porządkiem prawnym. Dobrym tego przykładem są opłaty legalizacyjne, czy opłaty podwyższone. Konstrukcja opłat legalizacyjnych pozwala sanować zaistniałą niezgodność w przypadku spełnienia wymogów wynikających z prawa materialnego i dodatkowo poniesienia konsekwencji ekonomicznych wadliwego zachowania.

Wprowadzenie opłaty powinno zatem wiązać się z postawieniem zasadniczego pytania: czemu opłata ma służyć? Czy ma to być tylko dodatkowe obciążenie fiskalne stanowiące dochód budżetowy, czy wprowadzenie opłaty powinno osiągnąć znacznie szerszy zakres oddziaływania, którego celem jest uzyskanie pewnych pożądanych rezultatów pozafiskalnych. W tym pierwszym przypadku wydaje się, że właściwszym byłoby wprowadzenie podatku. Jednak samo wprowadzenie dodatkowego podatku jest zjawiskiem, z którym związane są negatywne konotacje społeczne. Ustawodawca posługuje się więc

pojęciem opłaty, pod którą stara się ukryć *stricte* fiskalny cel wprowadzonej daniny. Natomiast opłata może spełniać istotną, społecznie potrzebną rolę i ograniczać zjawiska niepożądane.

Konkludując należy stwierdzić, że na aprobatę zasługują rozwiązania dotyczące wymiaru i poboru opłaty. Zauważyć należy, że w powyższym zakresie nie istnieje jeden uniwersalny model. Różnorodne rozwiązania wynikają z charakteru poszczególnych opłat. Przyjęte rozwiązania tworzą elastyczny system, który pozwala na dostosowanie wymiaru i poboru opłaty z jej rodzajem. Z praktycznego punktu widzenia pobór opłaty powinien być dostosowany do realiów.

Istniejące rozwiązania posiadają jeden, jakże istotny z punktu widzenia praworządności i ochrony indywidualnych interesów punkt wspólny. Niezależnie od tego, czy opłata i jej wysokość wynika bezpośrednio z przepisów prawa, czy jest konkretyzowana w drodze aktu o charakterze konkretno-indywidualnym, zawsze istnieje możliwość jej zakwestionowania poprzez zastosowanie sądowego środka ochrony prawnej.

##### **5. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych:**

Szczegółowy wykaz opublikowanych prac naukowych zawiera załącznik nr 4 i 4a do wniosku o wszczęcie postępowania habilitacyjnego. Dorobek ten, oprócz monografii stanowiącej podstawę przewodu habilitacyjnego, obejmuje współautorstwo dwóch innych monografii, trzech komentarzy oraz rozdziału w podręczniku akademickim oraz współredakcji monografii zbiorowej. Dodatkowo jestem autorem i współautorem szeregu artykułów naukowych, glos oraz innych opracowań.

Pierwsza z monografii *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, redakcja naukowa Wojciech Sz wajdler (z A. Brzezińską-Rawą jestem współautorem rozdziałów 2-8, i 10, Warszawa 2013, ss. 169, Wyd. Woters Kluwer, ISBN: 978-83-264-4250-6) związana jest z moimi zainteresowaniami dotyczącymi planowania i zagospodarowania przestrzennego, a także aspektów prawnych procesu inwestycyjnego. Druga monografia, której byłem redaktorem naukowym, dotyczy *Opłaty i wybranych roszczeń dotyczących nieruchomości*, Warszawa 2018 r., ss. 362, Wyd. Woters Kluwer, ISBN: 978-83-8124-405-3). Byłem samodzielnym autorem rozdziału I pkt 1-3, oraz rozdziału III powyższej monografii. Zagadnienia w niej omawiane są nierozłącznie powiązane z tematem rozprawy habilitacyjnej. Stanowią one kazuistyczne omówienie związanych z nieruchomościami opłat, do których m.in. należą opłata planistyczna, opłaty adiacenckie, czy opłata z tytułu użytkowania wieczystego, a także zostały omówione roszczenia

odszkodowawcze związane z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Praktyczne zagadnienia związane ze stosowaniem prawa daninowego były przedmiotem komentarzy związanych z podatkami i opłatami lokalnymi oraz systemem ubezpieczeń społecznych. Uwieńczeniem badań dotyczących zakresu podatków i opłat lokalnych jest *Komentarz do Ustawy o podatkach i opłatach lokalnych* pod red. Wojciecha Morawskiego (Gdańsk 2009, ss. 901, Wyd. ODDK, ISBN: 978-83-7426-600-0, komentarz doczekał się wydania III) oraz opracowania pt. *Podatek od nieruchomości w orzecznictwie sądów administracyjnych. Komentarz. Linie interpretacyjne*, pod red. naukową Wojciecha Morawskiego, Warszawa 2013, ss. 681, Wolters Kluwer, ISBN: 978-83-264-3988-9 (autor s. 201-206, 357-394, 396-418, 530-558).

Efektorem zainteresowań związanych z systemem ubezpieczeń społecznych, głównie z jego proceduralnymi aspektami był *Komentarz do Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, pod red. naukową Jacka Wantoch-Rekowskiego, Warszawa 2015, ss. 759, Wolters Kluwer, ISBN: 978-83-264-3438-9 (autor: art. 34, 83a-83c, 114, 115, 123; współautor z J. Wantoch-Rekowskim: art. 66-75, 76-79). Dodatkowo byłem autorem rozdziału w podręczniku akademickim *Podstawy prawa finansów ubezpieczeń społecznych*, Toruń 2015 ss. 268, Wyd. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, ISBN: 978-83-7285-783-5, (autor: Rozdział XV, s. 207-223).

Opublikowałem także rozprawę doktorską jako monografię *Ustrój szkolnictwa wyższego w Polsce*, Toruń 2010, ss. 273, Wyd. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, ISBN: 978-83-7285-533-6.

Jestem także współredaktorem z J. Wantoch-Rekowskim zbiorowej monografii pt. *Aktualna problematyka ustrojowa samorządu terytorialnego – w świetle orzecznictwa sądowego*, Toruń 2018 ss. 215, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, ISBN 978-83-231-4152-5.

**Po uzyskaniu stopnia doktora** nauk prawnych na mój dorobek naukowy składa się autorstwo lub współautorstwo łącznie 113 prac, w tym 70 artykułów naukowych w recenzowanych czasopismach naukowych (z czego 3 w j. angielskim), 18 glos i komentarzy, a także innych opracowań o charakterze popularnonaukowym, dydaktycznym lub publicystycznym, w tym pozyskaniu stopnia naukowego doktora posiadam 60 artykułów naukowych, 17 glos oraz autorstwo lub współautorstwo 4 monografii naukowych.

Wymienione prace opublikowane zostały na łamach m.in. „Przeglądu Ustawodawstwa Gospodarczego”, „Przeglądu Prawa Egzekucyjnego”, „Przeglądu Podatkowego”, „ADMINISTRACJA. TEORIA – DYDAKTYKA – PRAKTYKA”, „Przeglądu Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych”, „Przeglądu Orzecznictwa Podatkowego” „Całusa”, czy „Prawa Budżetowego Państwa i Samorządu”, a także „Rzeczpospolitej” oraz „Wspólnoty”. Poza tym jestem autorem 2 haseł encyklopedycznych w: Wielka Encyklopedia Prawa, tom XI, Prawo finansowe pod red. B. Brzezińskiego, H. Litwińczuk, Z. Ofiarskiego, Warszawa 2017.

Dorobek przed uzyskaniem stopnia naukowego doktora obejmował autorstwo i współautorstwo 10 artykułów oraz 1 glosy.

Moje zainteresowania naukowo-badawcze koncentrują się przede wszystkim na zagadnieniach związanych z szkolnictwem wyższym, szczególnieymi kwestiami dotyczącymi opłat administracyjnych i podatków lokalnych, zagadnieniami proceduralnymi w zakresie procedury administracyjnej, podatkowej, egzekucyjnej i przed sądami administracyjnymi, planowaniem przestrzennym, interpretacjami składkowymi, zagadnieniami ustrojowymi oraz wybranymi zagadnieniami prawa materialnego.

#### **5.1. Zagadnienia dotyczące szkolnictwa wyższego:**

Kierunek badań naukowych związanych z doktoratem był kontynuowany w pracach związanych z zasadami procedury przyznawania stopni naukowych oraz stopni zawodowych. Efektem powyższego było opracowanie *Postępowanie w sprawach stopni naukowych a zasady sprawiedliwości proceduralnej* (w:) Prawo do nauki. Zagadnienia wybrane red. naukowa A. Wiktorowska i A. Jakubowski, Warszawa 2014, s. 225-255 (współautor - P. Sobotko) oraz *Wybrane problemy procesowe ukończenia studiów wyższych i stwierdzenia popełnienia plagiatu przy przygotowaniu pracy dyplomowej*, (w:) Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Jędrzejewskiego, Toruń 2009, s. 101-112 (współautor - P. Rączka).

W powyższych opracowaniach zostały omówione zagadnienia sprawiedliwości proceduralnej związanej z nadawaniem stopni naukowych, a także proceduralne kwestie dotyczące wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwie przyznanych stopni zawodowych. Poglądy zostały przedstawione w odniesieniu do dorobku literatury, lecz stanowiły także polemikę z istniejącym orzecznictwem sądów administracyjnych. Miały na celu wykazanie mankamentów regulacji prawnej, związane z uprawnieniami strony w postępowaniach w sprawie nadawania stopni naukowych. Brak jest bowiem jasno sprecyzowanych kryteriów oceny przy nadawaniu stopni naukowych. Brak ścisłych kryteriów nadawania stopni

naukowych wiąże się ze specyfiką prowadzonego postępowania, co także rzutuje na jednolitą praktykę stosowania przepisów. Z jednej strony jest to postępowanie *stricte* administracyjne, z drugiej strony nie może „oderwać” się od tradycji uniwersyteckiej w tym zakresie.

Badania dotyczyły także innych aspektów związanych z funkcjonowaniem szkolnictwa wyższego, czego rezultatem były publikacje związane z konstrukcją norm prawnych obowiązujących na uczelni. W tym zakresie powstał artykuł na temat *Aktualność koncepcji „prawa zakładowego” na przykładzie szkoły wyższej*, (w:) Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda pod redakcją Janusza Niczyporuka, Paryż 2011, s. 51-60 (współautor – B. Chłudziński).

Ponadto moje zainteresowania dotyczyły instytucji związanych z rozwiązywaniem konfliktów w ramach szkoły wyższej, a także służących ich rozwiązywaniu. W powyższym zakresie powstało pierwsze w Polsce opracowanie związane z nową instytucją, która pojawiła się w polskim szkolnictwie wyższym jaką jest rzecznik akademicki. W artykule *Rzecznik akademicki – nowa droga rozwiązywania sporów w szkolnictwie wyższym*, „ADMINISTRACJA. TEORIA – DYDAKTYKA – PRAKTYKA” (38) 1/2015 (współautor B. Chłudziński), s. 39-52, zostały omówione zasady ustrojowe funkcjonowania i zadania rzecznika akademickiego. Powyższa praca jest pierwszym i w zasadzie jedynym omówieniem tej instytucji, która pojawiła się w polskim systemie szkolnictwa wyższego.

Dodatkowo przeprowadziłem badania związane z orzecznictwem komisji dyscyplinarnych w sprawach studentów i doktorantów. Badania, z wykorzystaniem ustawy o dostępie do informacji publicznej, dotyczyły konkretnych orzeczeń wydawanych przez komisje dyscyplinarne. W tym zakresie dokonałem również analizy orzecznictwa sądów administracyjnych. Efektem pracy był artykuł poświęcony *Charakterowi prawnemu orzeczenia wydanego przez komisję dyscyplinarną w sprawach studentów i doktorantów oraz trybu jego zaskarżenia do sądu administracyjnego*, „ADMINISTRACJA. TEORIA – DYDAKTYKA – PRAKTYKA” (46), 1/2017, s. 36-29 (współautor P. Kowalczyk).

## **5.2. Opłaty administracyjne i podatki lokalne:**

Przedmiot rozprawy habilitacyjnej został poprzedzony badaniami związanymi z funkcjonowaniem i stosowaniem opłat administracyjnych i podatków lokalnych. W powyższym zakresie badania poświęcone były analizie podstaw formalno-prawnych związanymi ze stosowaniem przepisów Ordynacji podatkowej do należności niepodatkowych.

Efektom pracy są artykuły dotyczące *Zakresu przedmiotowego zastosowania Ordynacji podatkowej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, Przegląd Orzecznictwa

Podatkowego z 2009 r. Nr 6 (106), s. 513-528, (współautor - W. Morawski) a także *Stosowanie Ordynacji podatkowej do świadczeń publicznych uzyskiwanych przez jednostki samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych* (w:) *Oplaty samorządowe w Polsce - problemy praktyczne* pod redakcją Grzegorza Liszewskiego, Białystok 2010, s. 17-34, (współautor - W. Morawski).

Ponadto moje zainteresowania koncentrowały się na aspektach materialnych, związanych z poborem opłat i podatków lokalnych. Potwierdzeniem tego są rozważania dotyczące podmiotów zobowiązanych do ponoszenia danin publicznych, np. *Gmina jako podatnik podatku od nieruchomości – wybrane zagadnienia*, Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych, Nr 10 (116) z 2010 r., s. 9-12, (współautor - W. Morawski), czy *Strona decyzji ustalającej opłatę adiacencką z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z budową urządzeń infrastruktury technicznej*, Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych, Nr 4 (122) z 2011 r., s. 9-13, (współautor - I. Fisz), a także zagadnienia dotyczące *Oplaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości stanowiącej przedmiot współwłasności*, Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych, sierpień 2012 (138), s. 16-20, (współautor - I. Fisz).

Tym zagadnieniom poświęciłem także artykuł pt. *O możliwości dziedziczenia opłaty dodatkowej za parkowanie w miejskiej strefie płatnego parkowania*, (Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 4 (5)/2017, s. 67-77).

W powyższym aspekcie zajmowałem się również kwestiami merytorycznymi związanymi z możliwością wymiaru opłaty a także jej przedwnieniem. Efektem powyższych zainteresowań jest m.in. publikacja nt. *Przedawnienie obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej za parkowanie*, Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych, Nr 7-8 (125-126) z 2011 r., s. 25-29, (współautor - W. Morawski).

Kwestie dotyczące natury regulacji prawnej, związanej z opłatami administracyjnymi i ich wpływu na budżet jednostek samorządu terytorialnego stanowiły uzupełnienie powyższej tematyki. W ślad za zainteresowaniami w tym zakresie ukazały się anglojęzyczne publikacje, dotyczące prawa do stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących (aktów prawa miejscowego) przez organy jednostek samorządu terytorialnego: *The Scope of the Local Government's Autonomy Regarding Establishing Fee Rates in Poland - Selected Issues* (w:) *Public Finances – Administrative Autonomies*, Győr 2012, s. 51-58 (współautor - W. Morawski) i *Applying tax statute regulations to public charges. System of financial law: system of tax law: conference proceedings* /ed. Michal Radvan/, Brno: Masaryk University. Faculty of Law, 2015, s. 284-291 (współautor - W. Morawski). Ponadto badałem wpływ

podatków i opłat lokalnych na budżet poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Wyniki badań były przedmiotem opracowania *Annuality of the Budget's Economy of a Local Government Unit in Relation to the Long Dispute over the Collection of Taxes and Local Fees*, (w: *Annual and Long Term Public Finances in Central and Eastern European Countries* /ed. by Eugeniusz Ruśkowski [et al.]. *Godowe i wieloletnie planowanie w publicznych finansach państw Centralnej i Wschodniej Europy*, pod red. Eugenij Ruskowski, Białystok 2013, s. 445-453 (współautor – W. Morawski).

Prowadziłem także badania dotyczące materialnych aspektów nakładania opłat oraz kar pieniężnych. W powyższym zakresie należy wskazać na opracowanie *Należność i opłata roczna za wyłączenie z produkcji rolnej lub leśnej – wymiar i egzekucja*, *Całus zima 2013* Nr 70/2013, s. 39-43 (współautor - I. Fisz), czy *Kara za niezgodne z prawem umieszczenie reklamy*. *Przegląd Podatkowy* Nr 8 (304) z sierpnia 2016 r., s. 35-40.

W obszarze zainteresowania opłatami administracyjnymi byłem członkiem zespołu badawczego pod kierownictwem dra T. Jędrzejewskiego, który uzyskał grant finansowany przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego Narodowe Centrum Nauki w Krakowie (nr projektu N N110 331840, nr umowy 3318/B/H03/2011/40) pod nazwą projektu *Opłaty publiczne obciążające proces inwestycyjno-budowlany (spójny system czy zespół zbędnych barier*. Wyniki grantu zostały zaakceptowane. W granice były uwzględnione również wyniki działań prawnoporównawczych.

Powyższe prace dotyczyły charakteru głównie samorządowych opłat administracyjnych, a także ich roli, jaką odgrywają w budżecie jednostki samorządu terytorialnego.

### **5.3. Zagospodarowanie przestrzenne:**

Moje zainteresowania badawcze związane są również z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym. Koncentrują się one na ekonomicznych skutkach aktów planistycznych oraz prawnych możliwościach realizacji inwestycji.

Do pierwszej grupy zaliczają się publikacje związane z wpływem planowania na wzrost wartości nieruchomości. Poświęcone powyższemu zostały publikacje pt *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu a renta planistyczna*, *Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych*, Nr 1 (107) z 2010 r., s. 12-19, (współautor - W. Morawski), a także konsekwencji podatkowych związanych z poszczególnymi aktami planistycznym, *Akty prawne z zakresu planowania*

przestrzennego a zwolnienie terenów budowlanych z VAT, Przegląd Podatkowy Nr 9 (257) z września 2012 r., s. 14-22, (współautor - K. Lasiński-Sulecki).

Zagadnienia związane z materialnymi aspektami aktów planistycznych zostały poruszone m.in. w opracowaniu *Wskaźniki i parametry urbanistyczne jako obligatoryjny element studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Procedury administracyjne i podatkowe 2017 (02), s. 33-36 (współautor - M. Pelc), czy *Lokalizacja cmentarza*, Nieruchomości C.H. Beck, kwiecień 2014 Nr 04 (188), 12-15, (współautor - I. Fisz), zaś prawna możliwość realizacji inwestycji w artykule *Tytuł prawny do składowiska odpadów*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska, 4/2015, s. 55-67, (współautor - I. Fisz).

Ponadto w kręgu moich zainteresowań znalazły się kwestie związane z aktami administracyjnymi i ich wpływem na otoczenie w aspekcie gospodarczym i społecznym. Ustalenia na ten temat zawarłem w artykule pt. *Decyzja o inwestycji celu publicznego a podnoszenie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorców*, (w:) *Węzłowe problemy oddziaływania państwa na konkurencyjność i innowacyjność gospodarki z perspektywy różnych dziedzin prawa* (red. A. Brzezińska-Rawa, D. Sylwestrzak), Toruń 2015, s. 81-95.

We współpracy ze studentami z Koła Naukowego Prawa Administracyjnego przeprowadziłem także badania empiryczne związane z czynnościami materialno-technicznymi, dotyczącymi szeroko rozumianej procedury wydawania decyzji lokalizacyjnych. Potwierdzeniem tego jest artykuł oparty na badaniach *Praktyka prowadzenia rejestrów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na przykładzie gmin województwa kujawsko-pomorskiego*, (w:) *24 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia przeszłości wnioski na przyszłość*, pod red. Z. Bukowskiego i Sławomira Kamosińskiego, Bydgoszcz 2016, s. 311-323, (współautor).

W kwestii planowania przestrzennego staram się również na bieżąco omawiać problemy związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, jako autor 10 publikacji w czasopiśmie Wspólnota (np. *Zmiana bez zmian – o nowelizacji ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, Kurier Prawny, Wspólnota nr 25-26/2015 (1187-188) z 19 grudnia 2015 r. (współautor - M. Pelc). *Konsekwencje zmiany zagospodarowania terenu bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy*, Wspólnota nr 21/2017 (1235) z 2017 r. (współautor - M. Pelc), czy *Pogłębienie chaosu w planowaniu przestrzennym*. Wspólnota nr 7/1247 z 2018 r. (współautor - M. Pelc).

#### 5.4. Prawo procesowe:



Zainteresowania z zakresu prawa materialnego przeplatały się także z badaniami procesowych aspektów stosowania prawa administracyjnego. Badania w tym zakresie dotyczyły zarówno ogólnej procedury administracyjnej, procedury podatkowej, sądowno-administracyjnej oraz postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego w administracji.

#### **a) Postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające**

Powyższe zainteresowania zmaterializowały się m.in. w publikacjach *Właściwość organu w sprawach zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych – wybrane zagadnienia*, Przegląd Podatkowy Nr 10 (234) z października 2010 r., s. 22-28, (współautor - W. Morawski), *Wpis i odmowa wpisu zastawu skarbowego na rzecz jednostki samorządu terytorialnego*, Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych, Nr 2 (120) z 2011 r., s. 21-24, (współautor – W. Morawski), czy *O potrzebie „uporządkowania” regulacji normatywnej zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych* (w:) Ordynacja podatkowa. Zagadnienia proceduralne, pod redakcją Mariusza Popławskiego, Białystok 2011, s. 189-209, (współautor – W. Morawski).

Drugim kierunkiem badań były kwestie dotyczące aspektów ściśle związanych z postępowaniem egzekucyjnym w administracji. Tutaj należy wymienić publikacje dotyczące *Wymogu doręczenia upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym*, Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych, Nr 7-8 (113-114) z 2010 r., s. 30-34, (współautor – W. Morawski), *Umorzenie postępowania egzekucyjnego a skuteczność przerwania biegu terminu przedawnienia poprzez zastosowanie środka egzekucyjnego – casus osiągnięcia korzyści przez państwo z własnego bezprawia?*, Monitor Podatkowy 11/2012, s. 23-30 (współautor - W. Morawski), oraz *Skutki wadliwego określenia w tytule wykonawczym odsetek od zaległości podatkowej dla prowadzonej egzekucji administracyjnej*, Przegląd Podatkowy Nr 1 (261) ze stycznia 2013 r., s. 36-42, (współautor – W. Morawski).

W tym zakresie badań warta wspomnienia jest publikacja o właściwości organów egzekucyjnych. Publikacja *Organ gminy o statusie miasta jako organ egzekucyjny należności pieniężnych – wybrane zagadnienia*, Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych, Nr 9 (115) z 2010 r., s. 21-25, (współautor – W. Morawski).

Z uwagi na istniejące kontrowersje w zakresie interpretacji regulacji prawnej, część z powyższych rozważań zawartych w opracowaniach była podstawą do zajęcia stanowiska w drodze uchwał przez Naczelny Sąd Administracyjny.

## **b) Postępowanie w sprawie opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego i wyceny nieruchomości**

Odrębnym nurtem badawczym są kwestie procesowe dotyczące problematyki użytkowania wieczystego. Ta cywilnoprawna instytucja wywołuje również szereg problemów z zakresu postępowania administracyjnego z uwagi na tryb zmiany i wypowiedzenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Problemy te nie tracą na aktualności, pomimo istotnych zmian legislacyjnych w tym zakresie.

Powyższe zainteresowania przyczyniły się do powstania cyklu publikacji związanych z rozstrzygnięciami w sprawie aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, a także czynności dowodowych w związanych z wyceną wartości nieruchomości. Do publikacji w tym zakresie należy zaliczyć artykuł *Ugoda w sprawie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych*, Całus zima 2010 Nr 58/2010, s. 16-21, (współautor – T. Jędrzejewski) oraz opracowanie *O dopuszczalności stosowania nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego do orzeczeń samorządowych kolegiów odwoławczych w sprawie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych*, Całus lato 2012 Nr 64/2012, s. 20-24, (współautor – K. Śmigielski).

Na uwagę zasługują także dwie publikacje powstałe we współpracy m.in. z rzeczoznawcą majątkowym A. Lesińskim dotyczące *Nakładów użytkownika wieczystego w procedurze aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego*, Całus jesień 2016 Nr 82/2016, s. 13-18 (współautor I. Fisz, A. Lesiński) oraz *Charakter składników roślinnych na nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste w świetle wątpliwości dotyczących ich wyceny przy wyłączeniu*, Rzeczoznawca majątkowy, Nr 1 (77) styczeń-marzec 2013 r., (współautor A. Lesiński, K. Zacharzewski). Powyższe publikacje oprócz rozwiązań teoretycznych miały na celu wskazanie realnych problemów istniejących w orzecznictwie sądów powszechnych.

## **c) Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne**

Uzupełnieniem zainteresowań w przedmiocie szeroko rozumianej procedury administracyjnej były kwestie dotyczące bieżącej problematyki, związanej z wydawaniem decyzji administracyjnej i procesem jej wydawania. W tym zakresie na uwagę zasługują publikacje dotyczące *Konsekwencji wadliwego oznaczenia strony w postępowaniu administracyjnym i podatkowym*, Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych, październik 2012 (140), s. 22-28, (współautor – I. Fisz) oraz *Konwalidacji braku umocowania*

pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym i podatkowym, Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych, marzec 2013 (145), s. 21-25, (współautor – I. Fisz).

Probleмами związanymi z nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego z 2011 r. zajmuje się artykuł, dotyczący zaskarżalności postanowień o zwieszeniu postępowania *Kwestia dopuszczalności zażalenia na postanowienie o podjęciu zawieszzonego postępowania po nowelizacji art. 101 § 1 k.p.a.*, Całus zima 2011 Nr 62/2011, s. 22-24, (współautor – I. Fisz).

Na uwagę zasługuje również kierunek badań związany z praktycznymi zagadnieniami procedury administracyjnej. W tym zakresie skoncentrowałem się na procesowych aspektach działań samorządowych kolegiów odwoławczych. Poświęciłem temu zagadnieniu dwa opracowania, związane z *Szybkością postępowania a kosztami załatwienia sprawy na przykładzie działalności samorządowych kolegiów odwoławczych*, (w:) *Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych TOM IV Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy*, Bydgoszcz 2014, s. 9-19 (współautor M. Żmuda), oraz *Zasadą dwuinstancyjności a szybkością postępowania administracyjnego przed organami odwoławczymi samorządu terytorialnego (na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego)*, (w:) *Samorząd terytorialny w Polsce. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, (pod red. naukową J. Wantoch-Rekowskiego), Włocławek 2015.

Badania polegały na analizie orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych i praktyki ich działania. Zostały oparte na analizie materiałów źródłowych związanych z funkcjonowaniem tych organów administracji publicznej.

Należy również zwrócić uwagę na istotne zagadnienia z zakresu postępowania sądowo-administracyjnego, które rozważano w publikacjach *Skarga na bezczynność w przedmiocie wydania zaświadczenia w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, Całus jesień 2011 Nr 61/2011, s. 18-24, (współautor – P. Brzozowski) oraz *Uwzględnienie skargi przez organ w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, Całus wiosna 2014 Nr 71/2014, s. 13-18 (współautor P. Brzozowski). Przedstawione poglądy zostały zaakceptowane przez orzecznictwo sądów administracyjnych.

## 5.5. Interpretacje składowe

Owoce współpracy z J. Wantoch-Rekowskim jest cykl publikacji, dotyczących interpretacji dokonywanych przez ZUS w zakresie składek na ubezpieczenia społeczne. Dotyczą one kwestii sporadycznie poruszanych w doktrynie prawa i stanowią pierwsze oraz

kompleksowe doktrynalne opracowanie tej kwestii. Na cykl publikacji składają się następujące artykuły:

- 1) *O zasadach decyzji interpretacyjnych wydawanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych* (w:) *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, Warszawa 2015, s. 300-309,
- 2) *Podmioty uprawnione do uzyskania interpretacji składkowej wydawanej przez ZUS*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, czerwiec 2016 Nr 6 (816), s. 8-12,
- 3) *Wejście w życie interpretacji „składkowej”*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, wrzesień 2015 Nr 9 (807), s. 8-12 (współautor J. Wantoch-Rekowski),
- 4) *O możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego interpretacji składkowych*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, styczeń 2015 Nr 1 (799), s. 26-31 *O zasadach decyzji interpretacyjnych wydawanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (w:) Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, Warszawa 2015, s. 300-309.

Powyższy cykl publikacji w sposób kompleksowy analizuje kwestie dotyczące możliwości wydawania i trwałości interpretacji dokonywanej przez ZUS. Rozważania posiadają szerszy charakter i po dokonaniu uogólnień mogą służyć ogólnej analizie dokonywanych przez organy administracji publicznej interpretacji w zakresie prawa daninowego. Pomimo zmiany stanu prawnego rozważania nie straciły na aktualności z uwagi na fakt, że obecna regulacja nie doprowadziła do merytorycznej zmiany.

#### **5.6. Prawo ustrojowe i materialne:**

Prowadzone badania były także uzupełnione rozważaniami o charakterze ustrojowym. Dotyczyły one instytucji (organów administracji publicznej) związanych z wykonywaniem poszczególnych zadań, wynikających z przepisów prawa materialnego.

Do publikacji w tym zakresie należy zaliczyć opracowania związane ze *Statusem prawnym członka samorządowego kolegium odwoławczego*, (w:) *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2009, s. 532-544 (współautor – T. Jędrzejewski, P. Rączka), czy kwestii wywołującej praktyczne kontrowersje, dotyczące wyznaczenia inkasentów - opracowanie nt *Wyznaczania inkasentów w podatku od nieruchomości*, *Finanse Komunalne* 4/2010, s. 21-27 (współautor - W. Morawski).

Kwestii ustrojowych dotyczy także opracowanie poświęcone zagadnieniu zmiany granic jednostki samorządu terytorialnego stopnia gminnego (*Wpływ zmiany granic gminy na wymiar podatku od nieruchomości*, *Finanse Komunalne* 7-8/2012, s. 73-80 (współautor: K. Lasiński-Sulecki, J. Wantoch-Rekowski).

Zmiany w obowiązującym prawie, dotyczące wprowadzenia tzw. „opłaty śmieciowej”, umożliwiły także inne niż dotychczasowe wykorzystanie związków międzygminnych. Reakcją na rzeczywistość była publikacja pt. *Związki międzygminne a wymiaru, poboru i egzekucji daniny publicznej – koncepcja zmian*, Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych, czerwiec 2015 (172), s. 6-13, (współautor – W. Morawski).

### **5.7. Komornicy sądowi**

Badaniami objąłem także kwestie wykonywania zawodu komornika. Powyższemu zagadnieniu poświęciłem opracowanie dotyczące *Podjęcia dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia przez komornika sądowego*, Przegląd Prawa Egzekucyjnego nr 10-12/2013, s. 25-42 (współautor J. Grajkowski, I. Fisz) oraz głosę do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 października 2014 r. (II GSK 1466/13) – *o stwierdzeniu nieważności decyzji o powołaniu na asesora komorniczego*, Przegląd Prawa Egzekucyjnego nr 10/2015, s. 45-51 (współautor J. Grajkowski).

Odrębny cykl publikacji poświęciłem kwestiom procesowym powiązanych z funkcją komornika. Są to opracowania pt. *O legitymacji rady izby komorniczej w postępowaniu administracyjnym w postępowaniu administracyjnym w sprawie powołania wolne stanowisko komornika sądowego*, Przegląd Prawa Egzekucyjnego nr 4/2018, s. 31-44 (współautor D. Branicka), *Status organów samorządu komorniczego w postępowaniu o powołanie na stanowisko komornika* (w:) *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. naukowa J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 453-465 (współautor P. Rączka) oraz *Wpis komornika sądowego na listę adwokatów – wybrane zagadnienia*, STUDIA IURIDICA TORUNIENSIA tom XXI, 2018, s. 47-62, (współautor P. Rączka).

Powyższe kwestie często pozostają na marginesie głównych opracowań, związanych z wykonywaniem egzekucji sądowej przez komorników. Stanowią one polemikę z poglądami judykatury, a także próbę usystematyzowania rozważań związanych z zagadnieniami procesowymi poświęconymi pozycji prawnej komornika jako funkcjonariusza publicznego.

Za dotychczasową działalność naukową zostałem wyróżniony stypendium czterema nagrodami JM Rektora Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu za działalność naukowo-badawczą (Zespołowa Nagroda Rektora UMK w Toruniu II stopnia za osiągnięcia uzyskane w dziedzinie naukowo-badawczej w 2007 r., Zespołowa Nagroda Rektora UMK w Toruniu II stopnia za osiągnięcia uzyskane w dziedzinie naukowo-badawczej w 2009 r., Zespołowa Nagroda Rektora UMK w Toruniu III stopnia za osiągnięcia uzyskane w dziedzinie naukowo-

badawczej w 2014 r., Zespołowa Nagroda Rektora UMK w Toruniu - wyróżnienie za osiągnięcia uzyskane w dziedzinie naukowo-badawczej w 2015 r.

Aktywność naukową łączę z pełnieniem funkcji organizacyjnych. Byłem m.in. opiekunem studenckiego Koła Naukowego Prawa Administracyjnego w latach 2010-2018. Szczegółowe informacje o osiągnięciach w zakresie dorobku dydaktycznego, współpracy z instytucjami naukowymi oraz działalności popularyzującej naukę zostały przedstawione w załączniku nr 6 do wniosku o wszczęcie postępowania habilitacyjnego.

10-12-12

120712  
Tomasz Brzeziński