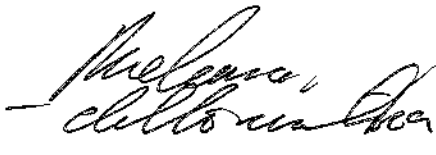
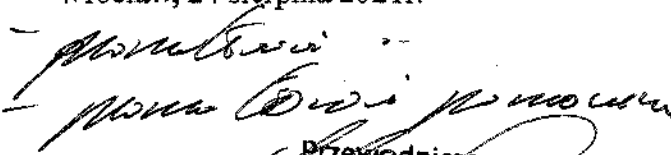


Dr hab. Dobrosława Antonów
Katedra Prawa Finansowego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski


Wrocław, 24 sierpnia 2021r.

Recenzja rozprawy doktorskiej

Mgr Elżbiety Marii Jankowskiej


Przewodniczący
Rady Dyscypliny Nauki Prawne
dr hab. Wojciech Morawski prof. UMK

„Opłata adiacencka jako prawnofinansowy instrument dochodów gminy”

Rozprawa doktorska przygotowana pod kierunkiem
promotora dra hab. Jacka Wantoch – Rekowskiego, prof. UMK, oraz
promotora pomocniczego: dra hab. Tomasza Brzezickiego

I. Uwagi wprowadzające

Przedłożona do recenzji rozprawa doktorska (252 strony) podlega ocenie w oparciu o kryteria wynikające z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. 2017, poz. 1789) w zw. z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2018, poz. 1669 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem rozprawa doktorska, przygotowywana pod opieką promotora albo pod opieką promotora i promotora pomocniczego, powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego lub oryginalne rozwiązanie problemu w oparciu o opracowanie projektowe, konstrukcyjne, technologiczne, lub oryginalne dokonanie artystyczne, oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej lub artystycznej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej. Ocena przedmiotowej rozprawy w oparciu o powyższe kryteria wymaga jej analizy w zakresie: wyboru przedmiotu badań oraz tematu rozprawy, celu i hipotezy badawczej, metodologii badań, kompozycji i wniosków oraz strony formalnej i redakcyjnej. Wymienionym kwestiom poświęcone są kolejne punkty recenzji.

II. Wybór przedmiotu badań oraz tematu rozprawy

Zainteresowania badawcze mgr Elżbiety Marii Jankowskiej koncentrują się na dochodach gminy. Szeroko pojmowana problematyka gromadzenia i wydatkowania środków publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego jest zawsze aktualna. Dostarcza ona tematów o

istotnym znaczeniu teoretycznym, w tym również tematów o randze rozprawy doktorskiej. W swoich badaniach Autorka koncentruje się na jednym z dochodów gminy, a mianowicie na opłacie adiacenckiej. Taki wybór przedmiotu badań szczegółowych zasługuje na uznanie z następujących powodów. Po pierwsze, badania nad konkretną daniną publiczną w kontekście jej roli jako dochodu gminy wymaga umiejętnego łączenia problematyki z zakresu gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego z problematyką prawa daninowego. Po drugie, z punktu widzenia dochodów gminy daniny inne, niż podatki i opłaty lokalne raczej rzadko (a niewątpliwie zdecydowanie rzadziej) stanowią przedmiot szczegółowych badań. Po trzecie, daniny niepodatkowe stanowią zdecydowanie rzadziej przedmiot badań naukowych niż podatki w ogóle. Dotyczy to zwłaszcza dopłat publicznych, do których zaliczyć należy opłatę adiacencką. W polskiej literaturze naukowej istotne miejsce w tym obszarze tematycznym zajmuje przede wszystkim dorobek Pani Prof. Ireny Czaji – Hliniak. Nie mniej jednak, bieżące problemy oraz stale zmieniające się uwarunkowania prawne, społeczne i gospodarcze czynią podjęty temat wciąż aktualnym i ważnym. Oznacza to bieżącą potrzebę podejmowania badań oraz formułowania wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda* w przedmiocie tej, jak i innych dopłat publicznych. Potrzebie tej odpowiada recenzowana rozprawa. Biorąc powyższe pod uwagę, wybór przedmiotu podjętych przez mgr E. M. Jankowską badań ocenić należy pozytywnie, w tym przede wszystkim jako problematykę o randze rozprawy doktorskiej. Dokonując takiego wyboru Doktorantka wykazała się wiedzą teoretyczną na temat gospodarki finansowej gminy, w tym przede wszystkim o dylematach związanych z poborem opłaty adiacenckiej. Autorka zauważa, że problematyka źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego daje możliwość prowadzenia badań na różnych płaszczyznach, w tym z perspektywy nauk prawnych i ekonomicznych (s. 8); prawidłowo łączy kwestie gospodarki finansowej gminy z prowadzoną przez nią gospodarką nieruchomościami; jest świadoma, że na gospodarkę nieruchomościami wpływ mają nie tylko uwarunkowania zewnętrzne, ale również jej prowadzenie zależy od działania gminy (s. 8); dostrzega związki strategii rozwoju gminy, z rozwojem ekonomicznym, rozwojem budownictwa mieszkalnego i gospodarowania nieruchomościami (s.9). Autorka słusznie zwróciła także uwagę na ważną kwestię, a mianowicie, że „gospodarka nieruchomościami należy do zadań własnych gminy i ma na celu zaspokojenia potrzeb lokalnej ludności. Efektywności w tym wypadku nie można utożsamiać z maksymalizacją wpływów z opłaty adiacenckiej do budżetu gminy” (s. 10). Przywołane uwagi dowodzą szerszego (wielowątkowego) spojrzenia Autorki na problematykę dochodów gminy z tytułu opłaty adiacenckiej. Szkoda, że te pojedyncze, ale bardzo cenne uwagi nie znalazły

szerszego omówienia w treści pracy, zwłaszcza że nie zostały uwzględnione w badaniach gmin województwa kujawsko – pomorskiego.

Badania nad daninami publicznymi można prowadzić z perspektywy prawa daninowego (badając ich konstrukcję, cechy i charakter prawny) oraz w kontekście ich roli jako dochodów publicznych. Recenzowana rozprawa łączy oba ujęcia badań nad opłatą adiacencką. Wiodącą rolę pełni przy tym badanie znaczenie tej opłaty jako dochodu gminy. Jej cechy, charakter prawny i konstrukcja pełnią zaś w badaniach Autorki rolę pomocniczą. Tytuł rozprawy brzmi „*Opłata adiacencka jako prawnofinansowy instrument dochodów gminy*”. Tytuł ten wyraźnie wskazuje na znaczenie analizowanej daniny jako dochodu gminy. We wstępie Autorka odniosła się do brzmienia tematu pracy i wyjaśniła definicję opłaty adiacenckiej, wskazując trzy jej kategorie (s. 9 i n). Wątpliwości budzi jednak redakcja tytułu rozprawy w zakresie określenia „*instrument dochodów*”. Wydaje się bowiem, że można mówić np. o roli tej opłaty jako prawnofinansowego instrumentu (czyli narzędzia) polityki gminy, czy instrumentu (narzędzia) gospodarki nieruchomościami w gminie. Można również mówić o instrumentach kształtowania dochodów z tytułu opłaty adiacenckiej. Opłata adiacencka jest dochodem gminy, ale czy jest instrumentem prawnofinansowym dochodów gminy? We wstępie Autorka prawidłowo określa tę opłatę jako „*instrument, za pomocą którego gmina może kształtować politykę budżetową*” (s. 11) oraz, że jest „*jedynym z wielu instrumentów związanych z gospodarowaniem nieruchomościami w granicach administracyjnych gminy*” (s. 10). Brak jest zaś uzasadnienia tematu w zakresie określenia „*prawnofinansowy instrument dochodów gminy*” zastosowanego w odniesieniu do tytułowej opłaty. Oczekiwać należałoby wyjaśnienia Autorki na ten temat.

III. Cel i hipoteza badawcza

Zarówno cel rozprawy, jak i hipoteza badawcza zostały wskazane we wstępie. Dowodzi to, że Autorka jest zdolna do samodzielnego prowadzenia badań naukowych, wyznaczania celów i organizacji pracy, a także zna technikę przygotowania rozprawy doktorskiej.

Cel rozprawy został zdefiniowany w sposób opisowy (s. 12), jako „*analiza dochodów gmin związana z naliczeniem opłaty adiacenckiej jako źródła dochodów gminy, dostarczenie empirycznych danych do oceny i porównania, czy opłata adiacencka jest znaczącym prawno – finansowym instrumentem dochodów gminy i ocena jej wpływu na budżet gminy.*” Merytorycznie cel pozostaje w bezpośrednim związku z tytułem pracy, jego redakcja jest jednak zawila i rodzi pewien niedosyt. W pierwszej części cel pośrednio wskazuje na analizę problematyki opłaty adiacenckiej w kontekście jej roli jako dochodu gminy, w drugiej części

wyraźnie eksponuje badania empiryczne poświęcone znaczeniu fiskalnemu tej opłaty. Można odnieść wrażenie, że cel rozprawy koncentruje się na ocenie znaczenia opłaty adiacenckiej wyłącznie w oparciu o analizę wysokości wpływów z jej tytułu w budżecie gminy. Takie ograniczenie do funkcji fiskalnej zdaje się eliminować z pola badań funkcje pozafiskalne opłaty adiacenckiej – jej znaczenie jako instrumentu polityki gospodarczej gminy (w tym np. przesłanki rezygnacji z jej poboru przez wzgląd na stymulację rozwoju gminy lub nawet ekonomikę postępowania). Niemniej jednak Autorka incydentalnie zwraca uwagę na te kwestie w treści pracy. Prawem Autora jest określenie i indywidualizacja zakresu i celu własnych badań. Cennym byłoby jednak, gdyby Doktorantka za cel postawiła sobie ocenę znaczenia opłaty adiacenckiej nie tylko opartą na kryterium wielkości wpływów do budżetu. Co więcej, podkreślić należy że samo ustalenie znaczenia fiskalnego opłaty w oparciu o wysokość wpływów z jej tytułu, poza walorami poznawczymi, rodzi pytanie o celowość badań. Dla nauk prawnych zasadnicze znaczenie ma wartość poczynionych ustaleń dla oceny obowiązujących przepisów prawnych oraz formułowania postulatów zmian prawodawczych (wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*). Autorka bez wątpienia takie wnioski prawidłowo formułuje opierając się na przeprowadzonych badaniach (również empirycznych). Takie przeznaczenie wyników badań powinno jednak wybrzmieć również w definicji celu rozprawy. Ważne więc, że dość wąsko określony w stosunku do treści pracy cel został doprecyzowany za pomocą 5 zagadnień szczegółowych - 5 „zagadnień, które podlegają analizie, aby osiągnąć cel pracy” (s. 12). W zasadzie stanowią one cele szczegółowe kolejnych rozdziałów pracy.

Punkt wyjścia dla prowadzonych badań stanowi również hipoteza badawcza (s. 13). Ta zaś nawiązuje wprost do gmin terenu województwa kujawsko – pomorskiego. O ile więc cel badawczy pracy odnosi się do ustaleń generalnych na temat opłaty adiacenckiej, to hipotezę sformułowano w odniesieniu do sytuacji gmin jednego województwa. Nadmienić należy, że województwo to nie zostało przywołane w tytule rozprawy, jak i w opisie jej celu. Nie budzi to zasadniczych zastrzeżeń, nie mniej jednak rodzi oczekiwanie szerszego wyjaśnienia i uzasadnienia kilku kwestii. Lektura wstępu rozprawy rodzi finalną refleksję, że badania empiryczne, których dotyczy cel pracy to badania przeprowadzone w województwie kujawsko – pomorskim. W odniesieniu do gmin tego województwa Autorka sformułowała hipotezę badawczą. Cel pracy nawiązuje zaś do znaczenie opłaty adiacenckiej jako dochodu gminy w ogólności. Rodzi to zasadne oczekiwanie obszernego uzasadnia wyboru województwa, w którym prowadzono badania empiryczne oraz wykazania, że wnioski wynikające z przeprowadzonych tam badań pozwalają na formułowanie wniosków natury ogólnej, a więc że

stanowić będą skuteczny środek do realizacji celu pracy. Wyjaśnień tego typu w pracy zabrakło, o czym szerzej w części recenzji poświęconej metodologii badań. Niezależnie od powyższych uwag stwierdzić można, że co do zasady sama koncepcja badań nad opłatą adiacencką oparta na badaniach empirycznych stanowi bez wątpienia rozwiązanie oryginalne i inspirujące do dalszych badań (nad gminami kolejnych województw), analiz ich wyników oraz oceny skuteczności i efektywności obowiązujących regulacji prawnych.

IV. Metodologia badań

We wstępie (s. 13) Autorka wskazała, że w pracy przeprowadzona zostanie analiza prawna, analiza literatury przedmiotu, orzecznictwa oraz badania empiryczne. W pierwszej kolejności podkreślić należy, że wymienione metody prowadzenia badań zostały rzeczywiście w pracy zastosowane. Po wtóre, dobór metod jest właściwy. Doktorantka w sposób właściwy dla nauk prawnych badania rozpoczęła od analizy regulacji prawnych (45 aktów prawnych) istotnych z punktu widzenia tematu pracy. Analizie poddane zostały przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie dotyczącym opłaty adiacenckiej, a także kluczowe regulacje w przedmiocie gospodarki finansowej gminy, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji w przedmiocie jej dochodów. Analiza regulacji prawnych przeprowadzona została rzetelnie i przejrzysto. Niewątpliwie, istotny walor pracy stanowi również rzetelna analiza, obszernie zgromadzonego orzecznictwa sądowego. Autorka zgromadziła 130 orzeczeń sądów polskich, w oparciu o które umiejętnie przedstawiła liczne problemy praktyczne, zestawiając ze sobą i komentując odmienne poglądy na temat ich rozwiązania. Praca stanowi także rzetelny przegląd polskiej literatury naukowej z zakresu problematyki opłaty adiacenckiej, danin publicznych w ogólności, a także problematyki gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego (blisko 300 pozycji naukowych rzetelnie powołanych i udokumentowanych). Autorka z dojrzałością naukową analizuje literaturę i prezentuje poglądy i wyniki badań wielu przedstawicieli nauki. Z umiejętnością i kulturą konfrontuje odmienne poglądy i zajmuje w tym zakresie własne stanowisko. W związku z powyższym praca wykazuje również walory porządkujące w zakresie stanu nauki polskiej w przedmiocie badanej problematyki. Niedosyt jednak budzi brak jakichkolwiek odniesień do literatury obcej w tym zakresie. Szczególnie zasadne byłoby uwzględnienie przynajmniej klasycznych opracowań na temat danin niepodatkowych z zakresu dorobku nauki niemieckiej, zwłaszcza we fragmentach rozprawy, w których Autorka odwołuje się do genezy i ewolucji koncepcji opłaty adiacenckiej. Uzasadnionym oczekiwaniem byłoby odnalezienie w pracy odwołań do rozważań nad charakterem prawnym dopłat i genezy ich wyodrębnienia jako kategorii danin publicznych,

dobrze opisanych i zbadanych właśnie m.in. w literaturze niemieckiej. Na szczególną uwagę i wyróżnienie zasługuje zastosowanie metody empirycznej polegającej na badaniu dochodów z tytułu opłaty adiacenckiej w gminach województwa kujawsko – pomorskiego. Raz jeszcze podkreślić należy, że przyjęta metoda badawcza jest rzadko wykorzystywana w pracach naukowych poświęconych problematyce danin publicznych. Koncepcję taką należy więc ocenić jako wartościową poznawczo i oryginalną. Wyniki badań pozwalają bowiem na ocenę skali wpływów z tytułu opłaty adiacenckiej w wybranym województwie, a następnie – co ma najważniejsze znaczenie dla nauk prawnych – na ocenę efektywności obowiązujących regulacji prawnych i formułowanie postulatów zmian w tym zakresie. Z racji braku szczegółowych danych na ten temat w publicznych statystykach (np. Bank Danych Lokalnych) informacje te mają charakter unikatowy i wysokie walory poznawcze. W odniesieniu do zastosowanej metody sformułować należy jednak kilka uwag. Po pierwsze, analiza oparta na badaniach tego typu nie została zbyt obszernie omówiona we wstępie (o czym była mowa wcześniej). Po wtóre, pewien niedosyt rodzi odległy zakres czasowy przeprowadzonych badań – stan na rok 2016 do roku 2018, podczas gdy we wstępie (s. 15) zadeklarowano, że praca uwzględnia stan prawny na dzień 31 grudnia 2020 r. Czasochłonność przygotowywania rozprawy doktorskiej jest zrozumiała, niemniej jednak wydłużenie okresu badań do roku 2019, a nawet początku 2020 byłoby pożądane i wydaje się być możliwe. Szerszych w stosunku do wstępu informacji na temat przeprowadzonych badań dostarcza wprowadzenie do rozdziału 5. Podstawowy niedosyt rodzi uzasadnienie wyboru gmin województwa kujawsko – pomorskiego jako przedmiotu badań szczegółowych, na podstawie których mogą być sformułowane wnioski natury ogólnej. Autorka wyjaśnia, że województwo to zostało objęte badaniami ze względu na to, że *„jest to województwo pod wieloma względami „przeciętne” (średnie), można postawić tezę, że jest jednym z reprezentatywnych województw.”* (s. 185). Takie uzasadnienie nie wydaje się być wystarczające. Po pierwsze, Autorka nie precyzuje, co oznacza *„przeciętny”* charakter tego województwa. Po drugie, zarówno wybór, jak i charakterystyka tego województwa zasługuje na wykazanie tych jego cech i uwarunkowań przestrzennych i inwestycyjnych, które wpływają na pobór opłaty adiacenckiej i jej wysokość. W pozostałym zakresie, zarówno przebieg badań, jak i ich opis nie budzą zastrzeżeń. Z całą pewnością przyjąć można, że poza danymi ilościowymi i wielkościowymi stanowiącymi efekt przeprowadzonych badań, ich walorem jest już sama propozycja metody ich przeprowadzenia (etapy, metoda ankietowa, propozycja treści pytań ankietowych). Niezależnie od powyższych uwag, bez wątpienia Autorka dowiodła umiejętności samodzielnego prowadzenia badań naukowych oraz korzystania z podstawowych

dla nauk prawnych metod badawczych. Na szczególne wyróżnienie zasługuje zaś wykorzystanie metody empirycznej.

V. Kompozycja i wnioski

Rozprawa posiada rozbudowaną strukturę. Składa się ze wstępu, 5 rozdziałów i zakończenia. Prawdłowo również wyodrębniono wykazy i załączniki oraz pozostałe elementy formalne rozprawy. Cennym walorem konstrukcyjnym pracy jest wyodrębnienie w każdym rozdziale wprowadzenia oraz podsumowania. Porządkuje to rozważania oraz gwarantuje przejrzysty wywód. Pod względem konstrukcyjnym rozdział pierwszy różni się od pozostałych ze względu na wyodrębnienie trójstopniowej systematyki (tj. wyodrębnienie punktów w ramach podrozdziałów). Z racji wprowadzającego charakteru tego rozdziału, w pewnym stopniu zrozumiałe jest dążenie Autorki do omówienia tam wszystkich najważniejszych problemów stanowiących punkt wyjścia do zasadniczej problematyki opłaty adiacenckiej. Niemniej jednak, w przypadku ewentualnego przygotowywania rozprawy do druku na rozważenie zasługiwałby podział tego rozdziału, np. poprzez rozdzielenie w odrębnych rozdziałach problematyki dochodów gminy oraz danin publicznych (w tym opłaty adiacenckiej).

Rozdział 1 poświęcony został problematyce danin publicznych jako dochodów gminy. Rozdział ten jest najobszerniejszy w całej pracy, zarówno pod względem objętości, jak i podejmowanej w nim tematyki. Wyodrębniono w nim trzy podrozdziały poświęcone kolejno: źródłom dochodów gminy, pojęciu i konstrukcji danin publicznych oraz opłacie adiacenckiej jako dochodowi gminy. Wszystkie podjęte tam problemy, co do zasady stanowią wprowadzenie do kwestii zasadniczych z punktu widzenia tematu rozprawy, nie mniej jednak niektóre z nich potraktowane zostały zbyt szeroko, inne zaś zbyt pobieżnie. Biorąc pod uwagę ujęcie tematu pracy rozpoczęcie rozważań od problematyki źródeł dochodów gminy jest jak najbardziej uzasadnione. Tu Autorka wykazała się umiejętnością wykładni systemowej regulacji prawnych o zasadniczym znaczeniu dla samodzielności finansowej gminy oraz znajomości dorobku polskiej literatury naukowej w tym zakresie. Następnie, Autorka podejmuje rozważania na temat regulacji prawnych II Rzeczypospolitej w przedmiocie dochodów gminy. Rozważania te wzbogacają pracę, choć zasadne byłoby bardziej zdecydowane ich ukierunkowanie na tematykę pracy. Tak np. rozważania na temat kas oszczędności oraz samorządowych jednostek organizacyjnych (s. 27) wydają się być zbędne. Pewne zastrzeżenia rodzi również dalsza część podrozdziału, a mianowicie rozważania szczegółowe dotyczące dochodów gminy. Autorka rozważania te podzieliła na: charakterystykę podatków jako źródła dochodów gminy, następnie

opłaty, subwencje ogólne i dotacje celowe. Z punktu widzenia tematu pracy i dalszych szczegółowych rozważań poświęcenie odrębnych fragmentów subwencjom i dotacjom wydaje się być zbędne. Podobnie jest również jeśli chodzi o dość szczegółowe omówienie konstrukcji podatków stanowiących dochód gminy (s. 35 – 40), jak i nawet cech normatywnych podatku (s. 31- 35). Z punktu widzenia tematu pracy bardziej zasadnym wydawałoby się problemowe i przekrojowe, a także bardziej syntetyczne ujęcie całości problematyki dochodów gminy. Bardziej pogłębionych rozważań oczekiwać należałoby na temat dopłat stanowiących dochód gminy. Rozważania ukierunkowane na analizę podatków i opłat jako dochodów gminy (tj. pkt 2.3 i 2.4) poprzedzają podrozdział poświęcony pojęciu i konstrukcji danin publicznych (tj. 3). W związku z tym zasadnym byłoby merytoryczne połączenie tej problematyki (tj. pkt 2.3, 2.4 i 3.2 oraz 3.3). Niedosyt budzi również punkt poświęcony genezie danin publicznych. Tytuł pkt 3.1. wydaje się być nieco na wyrost, ponieważ *de facto* nie odnajdujemy w nim usystematyzowanej genezy danin, a bardziej omówienie kształtowania się systemu danin w Polsce po roku 1918. Jeśli koncepcja pracy zakłada uwzględnienie rozważań historycznoprawnych, to porządnym byłoby zwłaszcza omówienie genezy wyodrębnienia się wśród danin publicznych dopłat i opłat. Ostatnia część rozdziału 1 poświęcona jest opłacie adiacenckiej. Ten fragment pracy stanowi zasadnicze wprowadzenie do tytułowej problematyki. Biorąc pod uwagę temat i cel badawczy pracy ustalenie charakteru prawnego opłaty adiacenckiej ma istotne znaczenie. Doktorantka zgromadziła poglądy opisane w polskiej literaturze naukowej na temat definicji, cech, charakteru i funkcji tej daniny publicznej. Niedosyt rodzi zaś brak bardziej pogłębionych badań historycznych i komparatystycznych. Autorka wskazała dość liczne poglądy na temat miejsca opłaty adiacenckiej w systemie danin publicznych. Wskazuje, że „*jest to jedna z grup opłat od nieruchomości*” (s. 68), jest zaliczana do dopłat (s. 69), „*istotą opłaty adiacenckiej jest „przechwycenie” przez gminę części korzyści w postaci wzrostu wartości nieruchomości za przeprowadzone działania publicznoprawne*” (s. 73), stanowi ona „*udział podmiotów w kosztach (...) inwestycji* (s. 75)”, oraz że „*nie jest odpłatnością za czynności urzędowe*” (s. 75) i dalej, że „*może być zaliczana do grupy zwykłych opłat za usługi organów samorządowych*” (s. 75).

Biorąc pod uwagę, że rozdział 1 wyczerpuje rozważania natury wprowadzającej, należałoby oczekiwać również syntetycznych rozważań na temat cech gminy (tj. uwarunkowań przestrzennych, polityki inwestycyjnej, stanu infrastruktury, specyfiki nieruchomości – tj. grunty rolne, leśne, pozostałe), które decydują (stanowią obiektywną przesłankę) o potencjale poboru opłaty adiacenckiej. Cenne byłyby również nawiązania do zadań gminy z zakresu

gospodarki nieruchomości. Podkreślić należy, że lektura całości rozprawy nie pozostawia wątpliwości, że Autorka jest świadoma powiązań powyższych kwestii z tematem pracy i właściwie identyfikuje problemy z tym związane. Krótkie uwagi na ten temat są jednak rozproszone w całej pracy (głównie sygnalizowane we wstępie i w zakończeniu). Są to bardzo ciekawe i ważne rozważania, wzbogacające całość pracy i szkoda, że nie zostały zebrane w jednym – wyodrębnionym fragmencie pracy. Najodpowiedniejszym do tego miejscem wydaje się być właśnie rozdział 1.

Kolejne dwa rozdziały pracy, t.j. rozdział 2 i 3 poświęcono omówieniu konstrukcji prawnej opłaty adiacenckiej. Rozdział 2 poświęcony został omówieniu jej przedmiotu, a rozdział 3 podmiotom zobowiązanym do uiszczenia opłaty. Oba rozdziały stanowią rzetelną, wnikliwą, samodzielną analizę koncepcji normatywnej opłaty adiacenckiej, wzbogaconą o analizę literatury i bogato powołanego orzecznictwa sądowego. Doktorantka sprawnie i z dużą świadomością nie tylko problemów teoretycznych, ale również praktycznych omawia koncepcję normatywną tej daniny. Na pozytywną ocenę zasługuje koncepcja obu rozdziałów oparta w pierwszej kolejności na rozgraniczeniu aspektów przedmiotowych (rozdział 2) i podmiotowych (rozdział 3) stanu faktycznego stanowiącego źródło obowiązku z tytułu opłaty adiacenckiej. Autorce dość dobrze udało się rozgraniczyć obie kwestie pomimo zachodzących pomiędzy nimi powiązań normatywnych. Następnie odpowiednio w obu rozdziałach Autorka dzieli rozważania w odniesieniu do opłaty z tytułu podziału, scaleniowej i opłaty infrastrukturalnej. Koncepcja ta pozwala na sformułowanie wniosków dotyczących różnicowanego charakteru prawnego wymienionych trzech kategorii opłaty adiacenckiej. Autorka umiejętnie uchwyciła taką specyfikę (np. rozważania na str. 96) i powraca do tego również we wnioskach końcowych.

W odniesieniu do obu rozdziałów wskazać należy, że ich tytuły nawiązują do elementów konstrukcji prawnej daniny publicznej (przedmiot i podmiot). Autorka przyjmuje jednak wyraźnie odmienną koncepcję. Zakwalifikowanie dopłat do danin publicznych i ich podobieństwo do podatków i opłat powoduje, że w odniesieniu do nich zastosowanie znajdują elementy konstrukcji prawnej podatku. Autorka odchodzi od realizacji takiego klasycznego podejścia do analizy konstrukcji daniny (nie wyodrębnia np. rozdziału poświęconego stawce, lecz omawia ją w ramach przesłanek powstania obowiązku z tytułu opłaty – rozdział 2). Autorka w swoich rozważaniach pomija pogłębioną analizę istoty przedmiotu dopłaty, ale utożsamia prawidłowo przedmiot opłaty adiacenckiej z korzyścią gospodarczą polegającą na wzroście wartości nieruchomości (s. 85). Wskazuje jednak, że jest to to „podstawowy zakres

przedmiotowy” (s. 86), a dalej pisze o przedmiocie w kontekście „czterech materialnoprawnych przesłankach opłaty adiacenckiej” (s. 99). Kolejne przesłanki porządkują również analizę w rozdziale 3 (np. s. 113). Tak naprawdę więc – wbrew tytułowi – rozdział 2 poświęcony jest materialnoprawnym przesłankom opłaty adiacenckiej. Autorka w tym rozdziale nadaje z resztą podrozdziałom tytuły: „sposób regulacji przedmiotu...” (a nie przedmiot), co wskazuje na odejście od klasycznego wyodrębnienia przedmiotu daniny względem pozostałych elementów jej konstrukcji. Takie podejście, choć odbiega o tradycyjnej analizie konstrukcji danin publicznych niekoniecznie jest błędem, ocenić je można jako oryginalną koncepcję Autorki. Konsekwentnie jednak tytuły rozdziałów powinny brzmieć adekwatnie do realizowanej w nich koncepcji. W przypadku przygotowywania rozprawy do ewentualnej publikacji kwestia ta zasługuje na rozważenie.

Rozdział 4 poświęcony jest procedurze wymiaru opłaty adiacenckiej. Rozdział ten podzielony został w przejrzysty sposób – odpowiednio do kolejnych etapów postępowania. Autorka podnosi w nim szereg istotnych problemów proceduralnych, uwzględniając również aktualne orzecznictwo. Zauważalne jest w nim przede wszystkim, że Autorka posiada dużą znajomość szczegółowych, praktycznych problemów związanych z wymiarem opłaty adiacenckiej oraz swobodnie porusza się w aktualnym orzecznictwie sądowym. Rozdział ten stanowi rzetelne i wartościowe studium problemów praktycznych związanych z poborem opłaty adiacenckiej, ale również teoretycznych. Autorka rozważa np. kwestię problematyki terminu ustalenia opłaty w kontekście relacji obowiązku publicznoprawnego z tytułu opłaty i praw wynikających z zasad postępowania administracyjnego (s. 150). W tym rozdziale Autorka odchodzi od podziału adekwatnego dla trzech kategorii opłaty adiacenckiej (przyjętego w rozdziale 2 i 3), nie mniej jednak odrębności w tym zakresie akcentuje właściwie w treści rozdziału.

Rozdział 5 stanowi opis samodzielnie przeprowadzonych autorskich badań, których wyniki mają istotne walory poznawcze. Autorka w sposób oryginalny podeszła do rozwiązania zagadnienia dotyczącego oceny znaczenia fiskalnego opłaty adiacenckiej i wykazała się z pewnością zdolnością do samodzielnego prowadzenia badań naukowych. Zawarty w tym rozdziale opis badań ma charakter kompleksowy i w pewnym stopniu wypełnia deficyty szczegółowych danych na temat znaczenia fiskalnego tej opłaty. Na stronie 192 Autorka konkluduje badania wstępne stwierdzając niewielką ilość gmin, które pobierają opłatę. Badania szczegółowe dowodzą niewielkich wpływów z tytułu opłaty w strukturze dochodów gminy, a także dowodzą że wyższe wpływy z tego tytułu uzyskują gminy wiejskie, a niższe gminy

miejskie. Na stronie 202 Autorka podnosi również, że „*opłata adiacencka tylko w niewielkim stopniu pokrywa koszty poniesione przez gminy na rozbudowę infrastruktury technicznej*”. Warto byłoby tę kwestię pogłębić i poznać szerszą opinię Doktorantki na ten temat uwzględniającą: charakter prawny i funkcje tej opłaty oraz przesłanki ustalenia wysokości opłat na etapie stanowienia prawa. Podsumowanie rozdziału zawiera wiele wartościowych wniosków, które w głównej mierze odnoszą się lub opierają na danych dotyczących znaczenia fiskalnego tytułowej opłaty. Realizuje to w pełni cel pracy oraz stanowi weryfikację hipotezy postawionej we wstępie. W dalszej zaś perspektywie wnioski te inspirują Autorkę do oceny efektywności obowiązujących regulacji prawnych.

Całość rozprawy zamyka zakończenie, które zawiera ciekawe i wartościowe wnioski. Niektóre z nich sprawiają jednak wrażenie szerszych niż wynikałoby to z bieżących rozważań. Doktorantka konkluduje m.in., że gospodarka nieruchomościami jest elementem pobudzającym lokalną politykę rozwojową, a na gospodarkę tę wpływ mają instrumenty finansowe, w tym opłata adiacencka. Zasadnie również ocenia tę opłatę jako pozostającą w związku z realizacją zadań własnych gminy związanych z poprawą warunków bytowych społeczności lokalnej. Szkoda, że problemy te nie zostały w pracy omówione szerzej. Niejasne pozostaje zaś stwierdzenie przez Autorkę, że celem tej opłaty jest „*przede wszystkim zagwarantowanie właściwego stosowania prawa przez jednostki samorządu terytorialnego*” (s. 214). Uwaga ta budzi wątpliwości nie tylko ze względu na przedmiot tej opłaty, ale przede wszystkim ze względu na funkcje danin publicznych w ogólności. Doktorantka formułuje również jednoznaczny wniosek o zasadności poboru opłaty adiacenckiej. Akceptuje jej zasadniczą funkcję dochodową oraz to, że podmioty, które korzystają z usług i czynności organów gminy w stopniu wyższym niż ogół mieszkańców powinny ponosić ten ciężar (s. 215). Co ważne, zauważa również potrzebę poszukiwania równowagi pomiędzy realizacją dobra wspólnego i ustaleniem poziomu uciążliwości z tytułu opłaty adiacenckiej w sposób umożliwiający ponoszenia takiego ciężaru przez podmioty zobowiązane (s. 215). Interesujące byłoby poznanie bardziej szczegółowych wniosków Autorki właśnie na temat wysokości opłaty adiacenckiej.

We wnioskach końcowych odniesiono się zarówno do koncepcji normatywnej opłaty adiacenckiej, jak i do władztwa gminy w tym zakresie. Autorka prezentuje pogląd, zgodnie z którym „*gdyby u.g.n. uprawniała gminy do obligatoryjnego wymierzenia opłaty adiacenckiej a nie fakultatywnie, wpływy do budżetu gminy z tego tytułu byłyby większe*” (s. 216). Interesującym byłoby poznanie pogłębionych wniosków Autorki na ten temat, uwzględniających np. uzasadnienie przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania

pozostawiającego przestrzeń na realizację własnej polityki gminy. Słusznie Autorka kwestię tę odnosi również do zasady powszechności i równości w sferze danin publicznych. Niewątpliwie wartości te wymagają zważenia, w pierwszej kolejności na poziomie koncepcji normatywnej opłaty, a następnie w ramach polityki gminy.

Autorka w oparciu o analizę regulacji prawnych oraz przeprowadzone badania empiryczne sformułowała wniosek, że opłata ta nie jest użytecznym instrumentem prawnofinansowym. Wynika to z: braku obowiązku poboru opłaty, przyjętych przesłanek jej poboru oraz z powiązania ze wzrostem wartości nieruchomości, a nie z kosztami budowy nieruchomości (s. 217). Cennym byłoby poznać szerszą opinię Autorki na ten temat, zwłaszcza w kontekście założeń kształtowania wysokości danin publicznych oraz problematyki odpłatności i ekwiwalentności w sferze świadczeń publicznych.

Konkludując całość rozważań kończących pracę Autorka sformułowała 5 precyzyjnych wniosków dotyczących stanu prawodawstwa w przedmiocie opłaty adiacenckiej - 3 o charakterze szczegółowym oraz 2 o charakterze bardziej ogólnym. Wnioski te można potraktować jako postulaty *de lege ferenda*. Oznacza to, że wnioski na temat niewielkiego znaczenia fiskalnego opłaty adiacenckiej pozwoliły Autorce na ocenę stanu prawodawstwa w zakresie tej daniny oraz zainspirowały do proponowania zmian. A zatem, cel pracy został osiągnięty i przyniósł efekty typowe dla badań w obszarze nauk prawnych (tj. wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*).

VI. Strona formalna i redakcyjna rozprawy

Pod względem formalny praca nie budzi zastrzeżeń. Tekst jest napisany językiem poprawnym, z zastosowaniem specjalistycznej terminologii prawniczej. Ostateczna korekta redakcyjna została opracowana starannie. Autorka formułuje myśli w sposób precyzyjny. Brak błędów redakcyjnych i stylistycznych. Incydentalnie pojawiają się bardzo nieliczne błędy literowe, pozostające bez wpływu na pozytywną ocenę strony redakcyjne tekstu. Rzetelnie sporządzono przypisy (680). Na końcu pracy zamieszczono obszerne wykazy (24 strony): literatury, aktów prawnych, orzeczeń, źródeł elektronicznych, tabel i załączników. Wszystkie wykazy zostały sporządzone w uporządkowany sposób. Zastrzeżenie budzi jednak brak wskazania dzienników urzędowych, w których ogłoszone zostały poszczególne akty prawne. Zauważyć przy tym należy, że publikatory podane zostały w wykazie skrótów, niemniej jednak w wykazie tym nie znalazły się wszystkie akty prawne, gdyż nie wszystkim ich tytułom nadane zostały skróty. Do pracy załączono również dwa załączniki zawierające wykazy dokumentujące

przeprowadzone i opisane badania. Wyniki badań ilościowych przedstawione zostały w formie zestawień tabelarycznych. Redakcja tabel, ich opis oraz analiza i wnioski z nich wywiedzione nie budzą żadnych zastrzeżeń i wątpliwości.

VII. Konkluzja

Konkludując jednoznacznie stwierdzić należy, że pomimo zgłoszonych wątpliwości i uwag walory pracy bez wątpienia przeważają nad jej mankamentami. Nie budzi bowiem wątpliwości, że przedłożona do recenzji rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu dotyczącego oceny znaczenia fiskalnego opłaty adiacenckiej. Magister Elżbieta Maria Jankowska wykazała się zdolnością do samodzielnego prowadzenia badań, definiowania celów, stawiania hipotez i wywodzenia wniosków, w tym wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*. Autorka wykazała się również w wystarczającym stopniu wiedzą ogólną na temat gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz danin publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem dopłat. Reasumując, stwierdzam że rozprawa doktorska autorstwa Pani mgr Elżbiety Marii Jankowskiej „*Opłata adiacencka jako prawnofinansowy instrument dochodów gminy*” spełnia wymagania przewidziane w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. 2017, poz. 1789) w zw. z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2018, poz. 1669 ze zm.) i wnoszę o jej przyjęcie i dopuszczenie do dalszych etapów postępowania doktorskiego.

24.08.2021r.
Dobrośna Autamor

