

dr hab. Elżbieta Feret, prof. UR

Rzeszów, dn.17.08.2021r.

Przewodniczący
Rady Dyscypliny Nauki Prawne

Recenzja rozprawy doktorskiej Pani mgr Elżbiety Marii Jankowskiej, nt.: *Oplata adiacencka jako prawnofinansowy instrument dochodów gminy*, Toruń 2021. Promotorami rozprawy doktorskiej są: dr hab. Jacek Wantoch-Rekowski, prof. UMK oraz jako promotor pomocniczy dr hab. Tomasz Brzezicki.

Tytuł pracy

Recenzowana dysertacja Pani mgr Elżbiety Marii Jankowskiej, została poświęcona opłacie adiacenckiej jako prawnofinansowemu instrumentowi dochodów gminy. Przyjęty tytuł w sposób oczywisty, a nie domniemany, wskazuje na zainteresowanie się autorki problematyką związaną z opłatą adiacencką z punktu widzenia strony dochodowej podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

Tak prosto sformułowany tytuł należy, w mojej opinii, ocenić bardzo pozytywnie z uwagi na przejrzystość i klarowność podjętego zagadnienia. Dzięki sprecyzowanemu tematowi swojej pracy, autorka nie pozostawia wątpliwości co do zakresu zamierzonej analizy opłaty adiacenckiej z punktu widzenia rozwiązań prawnofinansowych instrumentów dochodów gminnych.

Dla tak jednoznacznie określonego tematu dysertacji wyraźnie odczuwalny jest brak dokładnego uzasadnienia wyboru tematyki, co przekłada się na niekonsekwencję prowadzonych rozważań. Bez wyjaśnienia jaki jest powód, autorka przeprowadza szeroką analizę wielu zagadnień związanych ze źródłami finansowania jednostek samorządu terytorialnego nie tylko gminy, obejmując swoim zainteresowaniem zarówno mało sprecyzowane kwestie prawnofinansowe i administracyjnoprawne w ujęciu historycznym (s.8-9).

Przy tym, za wspólny mianownik prowadzonych rozważań, autorka uznaje źródła pozyskiwania środków finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego (pierwsze zdanie ze Wstępu do pracy), po to by następnym odnieść się wyłącznie do dochodów własnych gminy. W tym obszarze wskazuje na „możliwość prowadzenia badań na różnych płaszczyznach”, których jednak nie definiuje, pozostawiając niedopowiedzenia (zdanie ostatnie w analizowanym akapicie).

Pozostawiając zatem, tę kwestię bez wyjaśnienia, Pani mgr przechodzi w kolejnym akapicie do wskazania, że „Problematyka finansowania zadań własnych jest wieloaspektowa”

(s.8) bo jej zdaniem, związana z innymi formami prawnymi, procedurami, instytucjami prawa materialnego, instytucjami długu publicznego i deficytu budżetowego, które zestawia z bliżej niezdefiniowanymi (a szkoda) instrumentami prawnymi i ekonomicznymi (tamże). Podczas gdy te natomiast słusznie osadza na instytucji decentralizacji nazywając ją jednak niewłaściwie decentralizacją administracji (s.8), a nie konstytucyjnie ustanowioną „decentralizacją władzy publicznej” (art.15 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Zbędnie udawadnia przy tym, dość oczywistą kwestię konieczności przypisania środków finansowych do gminy, która ma realizować zadania publiczne ze szczególnym uwzględnieniem tych związanych z nieruchomościami z uwagi na charakter opłaty adiacenckiej (s.8).

Cel pracy i hipoteza

Autorka przedstawia wyraźnie cel swojej dysertacji (co należy przyjąć mając na względzie akapit rozpoczynający się od słów „Głównym celem pracy (...)” (s.12). Jako cel uznaje „analizę dochodów gmin związaną z naliczaniem 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”. Ten, w mojej opinii, nader rozbudowany cel pracy ma być osiągnięty poprzez poddanie analizie sformułowanych przez autorkę następujących zagadnień: „1) analiza i usystematyzowanie danin publicznych jako źródła dochodów gminy stanowiące regulacje prawne w jednostkach samorządu terytorialnego, 2) zdefiniowanie regulacji prawnych dotyczących opłaty adiacenckiej, 3) analiza koncepcji opłaty adiacenckiej w kontekście podmiotu zobowiązanego do uiszczenia opłaty adiacenckiej, 4) przeprowadzenie procedury wszczęcia postępowania administracyjnego opłaty adiacenckiej w praktyce samorządowej z założeniami koncepcyjnymi ustawodawcy, 5) analiza wpływu opłaty adiacenckiej na budżet gminy” (s.13).

Niewątpliwie, pomijawszy pewne niezręczności językowe czy stylistyczne (patrz pkt1 czy też pkt4), pozytywnie należy ocenić chęć dokładnego przybliżenia kwestii, które mają zostać poddane badaniom w dysertacji. Dzięki temu bowiem, zostały zdefiniowane problemy, które mają stanowić przedmiot jej badań. Bez odpowiedzi pozostaje jedynie kwestia, czy należy je traktować jako cele dodatkowe występujące obok celu głównego ?

Warty podkreślenia jest fakt wskazania przez autorkę hipotezy badawczej pracy. Jest ona niezwykle istotna gdyż z zawartej w niej treści wynika dość zaskakująco, że doktorantka odnosi swoje rozważania, bez wskazania w tytule dysertacji, do województwa kujawsko-pomorskiego. Na podstawie przyjętej hipotezy należy przyjąć, że autorka twierdzi, że

„wypełnienie obowiązków ustawowych w zakresie ustalenia opłaty adiacenckiej przez gminy tego województwa nie przyczynia się do znacznego wpływu finansowego na budżet gminy, a tym samym na dochody własne gminy” (s.13).

Metody badawcze

Jak każda rozprawa doktorska, także i ta powinna zawierać wskazanie metod badawczych zastosowanych w pracy. Niestety metody te nie zostały sprecyzowane, a w ich miejsce zwrócona została uwaga czytelnika na poddanie badaniom wybranych zagadnień poprzez analizy prawne, literaturę przedmiotu, orzecznictwo oraz badania empiryczne (s.13). Szczególnie zamiar przeprowadzenia badań empirycznych został wyeksponowany w celu, jak pisze autorka, przeprowadzenia analizy procedury wymiaru opłaty adiacenckiej z uwzględnieniem wszczęcia postępowania z możliwością przeprowadzenia egzekucji (s.14). W tym zakresie, ma być przeprowadzona analiza zakresu przestrzennego, czasowego, przedmiotowego oraz podmiotowego w ramach badań empirycznych podzielonych na badania wstępne oraz badania zasadnicze (cd.s.14).

Przy tym co istotne, wyraźnie wyeksponowane zostało przez autorkę to, że jej dysertacja ma mieć „znaczenie poznawcze, jak i aplikacyjne”. W jej opinii „poznanie istoty tej daniny oraz jej funkcji powinno pomóc w prawidłowym podejmowaniu decyzji o jej pobieraniu, a także ustaleniu podstaw wyliczenia jej wielkości” (s.12), stąd badania empiryczne wpływów gminnych wskazanego wyżej województwa w latach 2016-2018 (s.13). Jak zaznacza Pani mgr praca powstała przy „wykorzystaniu ankiety”, co można zaliczyć jako jedną choć nienazwaną wprost z zastosowanych metod badawczych pracy (s.15).

Struktura pracy

Pracę rozpoczyna strona tytułowa, Wykaz skrótów oraz Wstęp. Przedstawiona we Wstępie struktura pracy, została uporządkowana w sposób przemyślany i w pełni odpowiadający zamierzeniom doktorantki.

Przechodząc do omówienia poszczególnych części składowych dysertacji należy wskazać, że Autorka w sposób właściwy zrozumiała znaczenie Wstępu. Zamieszczone w nim zostały elementy konieczne dla omówienia zawartości merytorycznej pracy, w szczególności: wyjaśnienie celów pracy, postawionej hipotezy, zawartości poszczególnych rozdziałów. Przy tym co istotne, na podkreślenie zasługuje ujęcie w każdym z Rozdziałów, Wprowadzenia i Podsumowania, które pozwalają czytelnikowi poznać zamysł autorki treści zawartych rozważań w każdym Rozdziale wraz z przyjętymi konkluzjami.

Rozdział pierwszy pracy zatytułowany Daniny publiczne jako dochody gminy (od strony 16 do 84) został poświęcony w pierwszej kolejności wykazaniu roli i znaczenia



samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem gminy w oparciu o obowiązujące regulacje prawne. W tym zakresie, autorka udawadnia jej wspólnotowy charakter i najistotniejszą funkcję jaką spełnia gmina w zakresie konstytucyjnie i ustawowo określonych zadań publicznych (s.16-17). We Wprowadzeniu do tego Rozdziału, autorka kierując się literaturą przedmiotu, uzasadnia także konieczność przypisania tej jednostce środków finansowych niezbędnych i adekwatnych do zrealizowania ustawowych zadań z uwzględnieniem wpływów pozyskiwanych z tytułu opłaty adiacenckiej (s.18-19 oraz s.20).

Autorka słusznie rozpoczyna swoje rozważania od przybliżenia źródeł dochodów gminy, jak pisze „w ujęciu ogólnym”. Przyjęcie takiego sformułowania oznacza, że podejmuje udaną próbę powiązania samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego z ustawowo przypisanymi źródłami dochodów, przypisując największe znaczenie dochodom własnym (s.19-23).

Dążąc do wykazania miejsca dochodów jednostki samorządu terytorialnego, autorka dokonuje historycznej retrospekcji dochodów samorządowych właściwie uznając, że sięgnięcie do genezy powstawania samorządu terytorialnego stanowi „podstawę dla funkcjonującej obecnie struktury dochodów jednostek samorządu terytorialnego” (s.24). W tym zakresie, co oczywiste, rozpoczyna swoje rozważania od regulacji pochodzących z 1923 roku związanych z „tymczasowem” a nie „tymczasowym” (jak pisze niewłaściwie autorka) uregulowaniem strony dochodowej jednostek samorządowych (s.25). I choć zauważa i wskazuje na mankamenty tejże ustawy (s.25) słusznie podkreśla jej znaczenie i walor dla „istnienia ciągłości myśli samorządowej w zakresie pozycji ustrojowej oraz funkcji gminy” (s.26).

Pomijając kolejne etapy historyczne funkcjonowania samorządu terytorialnego w zmienionym kształcie pod rządami kolejnych ustaw konstytucyjnych oraz Konstytucji z 1992 roku, autorka koncentruje swoją uwagę na regulacjach wynikających z ustawy o gospodarce komunalnej z 1996 roku w kontekście możliwości pozyskiwania środków finansowych w ramach braku ograniczeń działalności komercyjnej gmin (s.26). W tym obszarze wykazuje możliwości pozyskiwania środków finansowych potrzebnych dla realizacji zadań (s.29).

Kolejno poddaje analizie podatki, właściwie uznając je za podstawowe źródło pozyskiwania środków finansowych nie tylko przez państwo ale także jednostki samorządowe (s.29-30). Jednocześnie oprócz przybliżenia ich ustawowych cech, wprowadza i przy wykorzystaniu literatury przedmiotu, dąży do wyjaśnienia znaczenia podatków: lokalnych, samorządowych oraz gminnych. Przychylam się do przyjętego przez autorkę punktu widzenia, że w kontekście tych trzech nazw podatków związanych z gminami najbardziej

adekwatne jest pojęcie „podatku gminnego” (s.31) mimo wskazanych przez nią słusznych zastrzeżeń wynikających z obowiązującej Konstytucji oraz literatury przedmiotu (s.31-32).

Biorąc pod uwagę miejsce wpływu podatków gminnych dokonuje ich podziału na te wpływające bezpośrednio do budżetu gminnego oraz te pobierane przez urzędy skarbowe. Przyjmując chronologię i znaczenie z punktu widzenia potencjalnych wpływów, poddaje kolejno analizie następujące podatki: od nieruchomości, rolny, leśny i od środków transportowych, a dalej podatek: od czynności cywilnoprawnych i od spadków i darowizn oraz opodatkowanie zryczałtowane w formie karty podatkowej (s.35-40).

Kierując się przepisami wynikającymi z Ordynacji podatkowej, Pani mgr odnosi następnie swoje rozważania do kolejnego rodzaju daniny publicznej przybierającej postać opłat. W tym zakresie poddaje charakterystyce opłatę jako rodzaj daniny publicznej najbardziej zróżnicowanej w polskim porządku prawnym (s.44), przy uwzględnieniu tych obligatoryjnych oraz fakultatywnych. Co oczywiste, z uwagi na wybór tematu dysertacji, nie pozostawia bez omówienia także opłaty adiacenckiej, którą jednakże przybliży jedynie wstępnie pod kątem rodzaju daniny publicznej - zgodnie z tytułem Rozdziału pracy (s.46-47).

Choć to mniej istotne z punktu widzenia wybranej problematyki, jednak w Rozdziale tym odnosi się również do pozostałych rodzajów dochodów gminy – subwencji ogólnych i dotacji celowych. W tym obszarze badań, w mojej ocenie, w wystarczającym stopniu przybliży ich znaczenie dla źródeł pozyskiwania środków finansowych przez gminę. Na podstawie obowiązujących przepisów prawa oraz doktryny udawadnia ich uzupełniający charakter, uwzględniając specyfikę jednego i drugiego rodzaju dofinansowania budżetu gminy (odpowiednio s.48-54 oraz s.54-57).

Rozważania zawarte w kolejnym podrozdziale omawianego Rozdziału dotyczą kwestii związanych z pojęciem i konstrukcją danin publicznych. Rozważania tam zawarte stanowią bardzo ważny aspekt prowadzonego wywodu, zważywszy na fakt, że został on przeprowadzony w sposób niezwykle wnikliwy i precyzyjny w aspekcie historycznym. Takie ujęcie problematyki daniny publicznej, od jej genezy wywiedzionej z 1918 roku, stanowi wartość dodaną pracy (s.58-61). Autorka bowiem, chcąc wskazać na znaczenie opłaty adiacenckiej dąży do wykazania jej korzeni jako daniny publicznej w odniesieniu do obowiązujących przepisów prawa (s.62-67).

Wreszcie zwięźczeniem prowadzonych rozważań jest ostatni podrozdział, w którym przedmiotem zainteresowania autorki są kwestie związane wyłącznie z tytułową opłatą adiacencką. Swoją analizę autorka rozpoczyna w sposób usystematyzowany i przemyślany od wskazania pojęcia tej opłaty, którą słusznie wywodzi z przepisów ustawy o gospodarce

nieruchomościami (s.69) bazując także na cytowaniu wybranych pozycji literatury przedmiotu oraz orzecznictwie sądowym (s.70). Autorka nie pozostaje przy tym obojętna wobec genezy tej opłaty od ustawodawstwa pruskiego, przechodząc dalej do unormowań polskich z roku 1920 (s.71). Na podkreślenie zasługuje fakt eksponowania przez autorkę cech różnicujących tę opłatę w analizowanych okresach poprzez określenie zakresu przedmiotowego oraz podmiotów uprawnionych do jej (lub ich zob. s.72) naliczania.

Rozdział ten kończą niezwykle ważne i trafne spostrzeżenia autorki w stosunku do określenia charakteru prawnego oraz funkcji opłaty adiacenckiej. W tym obszarze, dzięki ogromnej wnikliwości autorki należy uznać, że opłata adiacencka funkcjonująca w obecnym kształcie w Polsce spełnia obok tak oczywistej funkcji fiskalnej (przypisanej daninom publicznym) kilka funkcji pozafiskalnych, tj. redystrybucyjną, interwencyjną i prohibicyjną, ewidencyjno-kontrolną, a nawet społeczną (s.78-81).

Rozdział kończą uwagi w stosunku do każdej kwestii z tych tak wielu podniesionych w Rozdziale jednakże prawie wyłącznie na podstawie doktryny. W tym zakresie niestety wyjątkowo zaskakuje ale i rozczarowuje ostatnie zdanie wskazujące na własne przemyślenia autorki, która oceniając strukturę dochodów gmin stwierdza, że „ustawodawca wyposażył je zarówno w dochody własne, jak i źródła transferowe, w tym dotacje celowe o zróżnicowanym przeznaczeniu i źródeł pochodzenia” (s.84). Omówiony Rozdział dotyczył *de facto* danin publicznych jako dochodów gminy ale jak należy domniemywać ze szczególnym uwzględnieniem opłaty adiacenckiej, której miejsce warto było odnotować w strukturze dochodów gminnych, o których mowa w Podsumowaniu.

Rozdział drugi dysertacji. Zatytułowany Przedmiot opłaty adiacenckiej rozpoczyna się także od Wprowadzenia, w którym autorka dokładnie przybliżyła zagadnienia, które staną się przedmiotem jej badań. W tym zakresie, zgodnie z przyjętym tytułem Rozdziału wskazuje na konieczność przeanalizowania znaczenia ustawowo określonego wzrostu wartości nieruchomości, która *de facto* jest ustawową podstawą dla wymierzenia opłaty adiacenckiej. Co ważne, autorka zamierza także doprecyzować element wspólny jak go nazywa związany z ustaleniem stawki procentowej w uchwale oraz wskazać „termin materialny, którego upływ skutkuje niemożnością nawiązania stosunku materialnego” (s.85), co poprzez użycie tego typu sformułowań komplikuje dość oczywiste kwestie, które chce, i słusznie, rozstrzygnąć.

Określając przedmiot opłaty adiacenckiej doktorantka odnosi swoje rozważania do trzech typów sytuacji w stosunku, do których opłaty te są ustalane, co wynika także z chronologii uporządkowanych podrozdziałów. Zgodnie z przyjętą kolejnością na początku odnosi się do zdefiniowania sposobu regulacji przedmiotu opłaty z tytułu podziału, którą

nazywa „opłata adiacencką podziałową” (s.86). W tym obszarze autorka przeprowadza bardzo zwięzłą i czytelną analizę zasad wymierzania opłaty adiacenckiej uwzględniającą, co zasługuje na odnotowanie, przede wszystkim obowiązujące regulacje prawne. Nie pozostaje jednak przy tym obojętna wobec poglądów doktryny i orzecznictwa, wykazując konieczność rozstrzygnięcia przez nie przesłanek świadczących o dokonaniu takiego podziału z uwagi na „szczególne korzyści” związane ze wzrostem wartości podzielonej nieruchomości. W tym zakresie odnosi się także do bardzo ciekawych aspektów obligatoryjnego albo fakultatywnego podziału zgodnego jednakże z planami miejscowymi (s.87). Porusza kwestie tzw. władztwa planistycznego, które wiąże z polityką prowadzoną przez radę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego (s.87). Ponadto, powołując się także na liczne poglądy judykatury, wykazując cztery przesłanki materialnoprawne ustalania opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości wraz ze wskazaniem bardzo istotnych kwestii proceduralnych związanych z terminami uprawniającymi do wniesienia odwołania (s.89-97).

Kolejno autorka zajmuje się przedmiotem tzw. opłaty scaleniowej. Wzorem poprzednio prowadzonych rozważań, autorka kierując się w pierwszej kolejności obowiązującymi przepisami prawa charakteryzuje instytucję scalenia i podziału nieruchomości wraz z określeniem przesłanek postępowania scaleniowo-podziałowego. W tym zakresie uwagę czytelnika skupia przenikliwość autorki, która poddaje pod rozważę zróżnicowane przypadki prowadzonego postępowania wraz, co ważne, z określeniem jego skutków z tytułu opłaty adiacenckiej. Przytacza przy tym dość bogatą literaturę przedmiotu oraz linię orzeczniczą, która definiuje sposób jej uiszczenia, w pieniądzu lub w naturze (s.99), wskazując jednocześnie cel dokonania scalenia i podziału, który musi być zgodny z planem miejscowym (s.100).

Wreszcie, bardzo ciekawe wywody prowadzone są w podrozdziale dotyczącym tzw. opłaty infrastrukturalnej. W tym obszarze pisząca koncentruje się głównie na określeniu, w oparciu o przepisy prawa, na wskazaniu znaczenia budowy urządzeń infrastruktury technicznej (s.100) pogłębiając definicję ustawową o wyroki sądów administracyjnych. Także w tym przypadku, co ogromnie istotne, łączy prowadzony wywód ze wskazaniem tytułowej opłaty adiacenckiej wraz z określeniem materialnoprawnych przesłanek jej ustalania. W tym miejscu warto zaznaczyć za autorką, podstawą do nałożenia opłaty infrastrukturalnej jest przede wszystkim, co oczywiste, zbudowanie takiej infrastruktury ale także wcześniejsze ustalenie stawki przez radę gminy. Wybudowanie i utrzymanie urządzeń użytku publicznego, które będzie podstawą do uiszczenia ww. opłaty jest udział środków publicznych zarówno pochodzących z budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, pochodzących z



budżetu Unijnego lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi z uwagi na obowiązek obciążający organy państwa albo gminne (s.102-102).

Ponadto, jak wykazuje pisząca, kolejnym warunkiem do wydania decyzji w sprawie ustalenia wysokości opłaty adiacenckiej jest konieczność zapewnienia właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości gdzie powstało urządzenie infrastruktury technicznej możliwości korzystania z niego, *a contrario* nie może być ustalona ta opłata w przypadku gdy urządzenia już funkcjonują (103).

Bardzo istotnym warunkiem, wskazanym przez autorkę, jest ustalenie przeznaczenia nieruchomości. Jak bowiem wskazuje, kierując się aktualnymi regulacjami prawnymi, nie może zostać ustalona opłata adiacencka wówczas gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wskazał daną nieruchomość na cele rolne lub leśne (s.103). Przy tym nie chodzi o kwalifikacje nieruchomości w rejestrze gruntów ale właśnie nadanie jej takiego statusu przez ww. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Wreszcie ostatnim właściwie wyeksponowanym przez Panią mgr warunkiem ustalenia opłaty adiacenckiej jest oszacowanie jej wartości celem ustalenia na ile doszło do jej wzrostu na skutek wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej. W tym zakresie, należy wykazać przede wszystkim związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy powstaniem urządzenia a wzrostem wartości nieruchomości. To rzeczoznawca majątkowy jest odpowiedzialny za „staranny dobór” nieruchomości celem porównania jej wartości z innymi uwzględniając indywidualny przypadek (s.104). Wskazane rozważania zostały zgrabnie zebrane w Podsumowaniu tego Rozdziału (s.107-108).

Rozdział trzeci, został przypisany do określenia strony podmiotowej podmiotów zobowiązanych do uiszczenia opłaty adiacenckiej. Jak pisze autorka we Wprowadzeniu, stawia sobie w nim pytanie dotyczące określenia podmiotów, których ma dotyczyć obowiązek uiszczenia ww. opłaty. W tym celu odnosząc się do rozważań zawartych w poprzednim Rozdziale dąży do zdefiniowania tego typu podmiotów w przypadku podziału; scalenia i podziału nieruchomości; budowy infrastruktury technicznej.

W przypadku pierwszej ze wskazanych sytuacji czyli geodezyjnego podziału nieruchomości, autorka przyjmuje za ustawą, dwie grupy podmiotów których może dotyczyć konieczność uiszczenia opłaty adiacenckiej. Pierwszą tworzą właściciele lub współwłaściciele nieruchomości, podczas gdy drugą użytkownicy (współużytkownicy) wieczysti. Z uwagi na to, że jak wykazuje poprawnie autorka, w polskim porządku prawnym osobą zobowiązaną do uiszczenia opłaty adiacenckiej jest właściciel albo użytkownik wieczysty od dnia kiedy decyzja o podziale nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie sądowe prawomocne,

swoje rozważania przesuwają w stronę regulacji związanych z procedurą administracyjną. W tym zakresie prowadzi dogłębne wywody poparte zarówno literaturą przedmiotu, jak i orzecznictwem sądowym w sposób przemyślany i czytelny odnosząc je do tytułowej opłaty adiacenckiej (s.113-119).

Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku rozważań prowadzonych w stosunku do kolejnych ww. przypadków, gdzie autorka doprecyzowuje podmioty obciążone opłatą adiacencką. W tym obszarze, wykorzystując także regulacje wynikające z przepisów administracyjnych, a także bogatą literaturę przedmiotu oraz powstałą linię orzeczniczą, precyzyjnie określa grupy podmiotów, które mogą wystąpić w roli beneficjenta opłaty adiacenckiej. W przypadku postępowania scalenia i podziału nieruchomości wskazuje na dużą grupę podmiotów (kryjącą się pod pojęciem ustawowym „każdy”) biorących udział w postępowaniu (s.119-122), podczas gdy w przypadku tzw. opłat infrastrukturalnych to właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości (s.123-128). W swoich rozważaniach autorka podnosi także kwestie korzyści jakie wynikają z wnoszonej opłaty infrastrukturalnej z punktu widzenia rozwoju gminy oraz jej budżetu wiążąc to zagadnienie z regulacjami cywilnoprawnymi (s.129-132).

Podsumowanie kończące rozważania prowadzone w omawianym Rozdziale potwierdza duży potencjał autorki w zakresie wskazywania problemów, formułowania pytań i próby udzielania na nie odpowiedzi. Szczególnie widoczne jest to w tym Rozdziale gdzie mając na względzie obowiązujące unormowania finansowe, administracyjne oraz cywilne, podejmuje próbę samodzielnego wyjaśnienia adresata przepisów wynikających z treści art.144 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazującego na to, że „właściciele nieruchomości uczestniczą w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich” (s.134-136).

Jak wynika z czwartego tytułu pracy „Procedury wymiaru opłaty adiacenckiej” oraz z treści Wprowadzenia, przedmiotem dalszych rozważań autorki są regulacje prawnoadministracyjne związane z postępowaniem związanym w wymiarem tej opłaty. We Wprowadzeniu autorka wyjaśnia znaczenie *stricte* postępowania administracyjnego wraz z jego etapami w postaci: postępowania wyjaśniającego (dowodowego) i zasad jego podejmowania i prowadzenia, czynnego udziału stron aż do wskazania możliwości zaskarżenia decyzji dotyczącej opłaty adiacenckiej (s.137-139).

Z uwagi na powyższe przedmiotem zainteresowania w poszczególnych podrozdziałach są następujące po sobie etapy postępowania. I tak w podrozdziale dotyczącym wszczęcia postępowania, autorka na podstawie wybranych pozycji bibliograficznych z

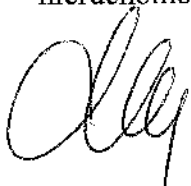


zakresu prawa administracyjnego, przybliży znaczenie tego pojęcia (s.140-141). Poruszając się w tym obszarze porównuje regulacje wynikające z ustawy o gospodarce nieruchomościami, która to odmiennie normuje moment wszczęcia postępowania odpowiednio w przypadkach wzmiankowanych już wyżej: podziału nieruchomości, scalania i podziału nieruchomości oraz budowy infrastruktury technicznej.

Z przeprowadzonej przez autorkę analizy wynika, że w tych przypadkach ma zastosowanie odstępstwo polegające na tym, że o ile postępowania administracyjne są wszczynane na żądanie strony lub z urzędu (s.140), o tyle w przypadku opłaty adiacenckiej związanej ze scalaniem i podziałem nieruchomości, w wyniku którego osoby uzyskały nowe nieruchomości termin oraz sposób wnoszenia ww. opłaty pozostawiono w gestii organu wykonawczego gminy. Wprowadzona regulacja powoduje wątpliwości co do oznaczenia momentu wskazania wszczęcia postępowania w zakresie konieczności uiszczenia opłaty adiacenckiej, która sprowadza się do pytania na ile zawiadomienie o decyzji w sprawie dokonanego scalenia i podziału nieruchomości należy traktować jako wszczęcie postępowania w tej sprawie, a co się z tym wiąże od jakiego terminu należy uznawać 3-letni termin wszczęcia postępowania administracyjnego (s.141-143).

Także bardzo interesującym obszarem badawczym doktorantki jest określenie zasad przeprowadzania postępowania wyjaśniającego. Na stronach: 146-159, przybliży i dokładnie precyzuje wiele aspektów tego tak istotnego etapu postępowania z uwagi na fakt, że determinantem opłaty adiacenckiej jest wzrost wartości, który trzeba udowodnić i ustalić jej rzeczywistą wysokość. Stąd autorka zwraca uwagę na możliwości przeprowadzenia takiego dowodu w oparciu, co do zasady, o wiedzę specjalistyczną posiadaną przez rzeczoznawcę, biegłego albo wynikającą z wniosków dowodowych stron.

Jak wskazuje doktorantka, postępowanie kończy rozstrzygnięcie w ramach, którego zostaje potwierdzony wzrost wartości nieruchomości co stanowi podstawę do wymierzenia i pobrania przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta) opłaty adiacenckiej. Jak wskazuje, na podstawie przepisów prawa oraz orzecznictwa sądowego sposób jej ustalenia jest zróżnicowany i zależy od sposobu podniesienia wartości nieruchomości. W przypadku podziału nieruchomości, ustalenie ww. opłaty może nastąpić w ciągu 3 lat od dnia, w który decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie w tej sprawie prawomocne. W przypadku scalenia i podziału decydującym jest zawarta ugoda lub uchwała rady gminy, podczas gdy dla tzw. opłaty infrastrukturalnej decydującym jest stwierdzenie wzrost wartości nieruchomości na skutek zamontowania urządzeń podnoszących wartość nieruchomości, choćby właściciel z nich nie korzystał (s.159). Jak słusznie zauważa autorka,



elementem wspólnym tych sytuacji determinujących konieczność uiszczenia opłaty adiacenckiej jest wzrost wartości nieruchomości oraz konieczność podjęcia uchwały w sprawie ustalenia stawki procentowej.

W ramach tych rozważań materialno-proceduralnych, autorka wypowiada się w sprawie środków zaskarżenia, poddając je analizie na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami. Dość szeroko potraktowane regulacje prawne, sprowadza do głównych wątków konwenujących z opłatą adiacencką. Stąd też swoje badania, prowadzone także w oparciu o bardzo bogate orzecznictwo koncentruje wokół wybranych najistotniejszych z punktu widzenia strony postępowania ale także organu rozpatrującego. Konkluzja taka jest uprawniona z uwagi na kwestie jakimi zajmuje się autorka, które w szczególności dotyczą: możliwości złożenia odwołania oraz wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (s.169-170) wraz ze wskazaniem roli Samorządowego Kolegium Odwoławczego jako organu odwoławczego a także skutków jego decyzji; możliwości zaskarżenia decyzji administracyjnej do sądu administracyjnego (s.174-175).

Jak przystało na prowadzenie analizy w ramach postępowania administracyjnego, Rozdział kończą kwestie związane z poborem i egzekucją opłaty adiacenckiej. W tym zakresie Doktorantka słusznie kierując się przepisami regulującymi postępowanie egzekucyjne, zalicza ten rodzaj opłaty do należności budżetowych o charakterze jednorazowym (s.176). Ponadto za doktryną oraz poglądami judykatury wskazuje, że ten rodzaj opłaty należy traktować jako niepodatkową należność budżetową o charakterze publicznoprawnym (s.177), o której mowa w ustawie o finansach publicznych.

W tym zakresie prowadzi rozważania dotyczące czynności egzekucyjnych i ich znaczenia z punktu widzenia możliwości przymusowego dochodzenia wpływów z tytułu opłaty adiacenckiej przez organ, będący ustawowo wskazanym jako wierzyciel uprawniony do prowadzenia egzekucji. Autorka wskazuje, że co do zasady wynikającej z przepisów prawa jest nim właściwy organ gminy sprawujący funkcje organu egzekucyjnego, korzystający z szerokiego katalogu środków egzekucyjnych w stosunku do tego kto został określonym w tytule wykonawczym (s.181), a nie naczelnik urzędu skarbowego (s.178).

Tak jak w przypadku poprzednich Rozdziałów rozważania kończą krótkie spostrzeżenia sporządzone w Podsumowaniu Rozdziału, stanowiąc jego uwieńczenie.

Rozdział piąty, ostatni pracy został poświęcony kwestiom empirycznym, które słusznie zdaniem autorki mają na celu ukazanie rzeczywistych możliwości związanych z pozyskiwaniem dodatkowych środków finansowych przez gminy województwa kujawsko-

pomorskiego z tytułu opłaty adiacenckiej w latach 2016-2018 (wynika z treści Wprowadzenia do Rozdziału piątego, s.185). Wybór tego województwa autorka uzasadnia faktem jego reprezentatywności na tle innych polskich województw z uwagi na strukturę administracyjną: 4 miasta na prawach powiatu, 19 powiatów, 17 gmin miejskich, 35 gmin miejsko-wiejskich oraz 92 gminy wiejskie (tamże).

Swoje rozważania doktorantka oparła na podziale dokonany ze względu na uporządkowany zakres prowadzonych badań oraz mając na uwadze ich cel. W pierwszej kolejności skoncentrowała się na badaniach ilościowych związanych z liczbą decyzji wydawanych w sprawie opłat adiacenckich w celu wykazania „opłacalności” ich ustalania wraz z próbą udzielenia odpowiedzi na dwa pytania: jakie są przesłanki ustalania ww. opłat w gminach w związku z podziałem nieruchomości; podziałem i scalaniem nieruchomości oraz budową infrastruktury technicznej). Po drugie zaś, jaki jest wpływ z tego tytułu dla gmin, które wypełniają ustawowy obowiązek w zakresie jej ustalania w celu uzyskania dochodów gminnych ? (s.190).

Prowadzone przez Panią mgr badania ankietowe zostały podzielone na dwa etapy tj. badania wstępne (s.190-194) oraz badania zasadnicze (s.194-205). Przeprowadzone, w skrupulatny sposób badania dowiodły, jedynie marginalne znaczenie opłaty adiacenckiej jako wpływu budżetowego w analizowanych gminach, co znalazło potwierdzenie w refleksjach zawartych w ostatnim podrozdziale oraz Podsumowaniu. Zdaniem autorki, opłata adiacencka jest źródłem dochodów gminy, która posiadając władztwo prawne przejawiające się samodzielną gospodarką finansową nie zawsze z niego korzysta (s.210).

Całość pracy wieńczy Zakończenie. W nim autorka dokonuje kompleksowego podsumowania swoich rozważań zestawiając je, co bardzo istotne, z postawionym celem badawczym oraz problemami badawczymi. W mojej ocenie, przeprowadzone badania w pełni odpowiadają celowi głównemu czyli przeprowadzeniu analizy dochodów gmin związanych z naliczaniem opłaty adiacenckiej jako źródła dochodów gminy, dostarczeniem empirycznych danych do oceny i porównania, czy opłata adiacencka jest znaczącym prawno-finansowym instrumentem dochodów gminy. W trakcie przeprowadzonych rozważań nie można mieć wątpliwości co do tego, że autorka odniosła się do wszystkich podniesionych kwestii zarówno w aspekcie teoretycznym, jak i praktycznym.

Nadto na podstawie przeprowadzonych badań wystarczająco udowodniła postawioną hipotezę polegającą na wykazaniu, że wypełnienie obowiązków ustawowych w zakresie ustalenia opłaty adiacenckiej przez gminy województwa kujawsko-pomorskiego nie przyczynia się do znacznego wpływu finansowego na budżet gminy, a tym samym na



dochody własne gminy. W tym zakresie pozytywnie należy ocenić odniesienie się przez autorkę także do wszystkich problemów badawczych założonych w pracy począwszy od analizy i usystematyzowania danin publicznych jako źródeł dochodów gminy poprzez zdefiniowanie regulacji prawnych dotyczących opłaty adiacenckiej i analizę koncepcji opłaty adiacenckiej w kontekście podmiotu zobowiązanego do uiszczenia opłaty adiacenckiej do przeprowadzenia rozważań na temat procedury wszczęcia postępowania administracyjnego opłaty adiacenckiej w praktyce samorządowej z założeniami koncepcyjnymi ustawodawcy kończąc na dogłębnej analizie wpływu opłaty adiacenckiej na budżet gminy.

Po Zakończeniu, w dysertacji znalazły miejsce właściwie nazwane i uporządkowane: Literatura przedmiotu (s.221-234); Wykaz aktów prawnych (s.235-236); Wykaz orzeczeń (s.237-242); odrębny Wykaz źródeł elektronicznych (s.243); Wykaz tabel (s.244) oraz Wykaz załączników (s.245).

Wady merytoryczne i formalne dysertacji

Jak wynika z wyżej podniesionych uwag, bardzo dobrze napisana dysertacja nie jest pozbawiona pewnych mankamentów merytorycznych, jak i pewnych uchybień technicznych (formalnych). Za mankamenty merytoryczne można uznać:

1. brak uzasadnienia wyboru tematu pracy, wykazania metod badawczych w oparciu, o które były prowadzone badania, a także wskazanie jedynie na cel główny sugerujący, że są jeszcze jakieś inne (s.12);
2. brak wyjaśnienia co autorka ma na myśli pisząc o różnych płaszczyznach badania zagadnień związanych z finansowaniem zadań gminy oraz instrumentach o charakterze prawnym, jak i ekonomicznym (ze Wstępu do pracy, s.8);
3. szkoda, że doktorantka nie podkreśliła komparatystycznego ujęcia analizowanej problematyki gdyż faktycznie odnosi swoje rozważania, poza aspektami finansowymi, do administracyjnoprawnych i cywilnoprawnych w ujęciu teoretycznym i praktycznym;
4. uzasadnioną wątpliwość wzbudza kolejność wymienionych przez autorkę źródeł dochodów samorządu gminnego (s.8);
5. nieprecyzyjne użycie określenia „samorząd” bez wskazania, że jest to samorząd terytorialny (s.9);
6. niezrozumiałe zdania pierwsze odnoszące się do zadań gminy „Konieczność pozyskiwania dodatkowych, obok dochodów własnych, środków finansowych na realizację gminnych zadań publicznych, związana jest m.in. z finansowaną przez gminę infrastrukturą techniczną. Strategia rozwoju gmin jest głównym celem



- rozwoju ekonomicznego, rozwoju budownictwa mieszkalnego oraz gospodarowania nieruchomościami w granicach administracyjnych gminy” (s.9),
drugie - na stronie 85 dotyczącej przedmiotu opłaty adiacenckiej: „Mówiąc o wzroście wartości nieruchomości należy wskazać, że wzrost wartości nieruchomości spowodowany działaniami wskazanymi w ustawie w o gospodarce nieruchomościami jest cechą wspólną w zagadnieniu opłat adiacenckich oraz ich istotą. Elementem wspólnym jest również ustalenie stawki procentowej w uchwale oraz wskazanie terminu materialnego, którego upływ skutkuje niemożnością nawiązania stosunku materialnego” (s.85);
7. brak doprecyzowania - na stronach: 9 i 10 dysertacji kto jest autorem przytoczonej definicji opłaty – „Zdefiniowano ją jako opłatę (...)”;
 8. niedopowiedzenie wynikające ze zdania „Opłatę określaną jako adiacencką nalicza się z trzech różnych tytułów, zaś przepisy stanowiące podstawę do jej pobierania zamieszczone zostały w różnych przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami” (s.10);
 9. nader częste posługiwanie się pojęciem instrumentu w różnych znaczeniach jako „prawnofinansowy instrument dochodów gminy” (z tytułu pracy), instrument związany z gospodarowaniem nieruchomościami (s.10), „prawno-finansowy instrument dochodów gminy” (s.12) oraz „instrumenty o charakterze prawnym, jak i ekonomicznym” (Wstęp, s.8);
 10. niezrozumiałe wskazanie zagadnienia, które m.in. ma być poddane badaniu „analiza i usystematyzowanie danin publicznych jako źródła dochodów gminy stanowiące regulacje prawne w jednostkach samorządu terytorialnego” ??? (s.12);
 11. posługiwanie się zamiennie sformułowaniem „jednostki gminne” (np. s.13, 19) i „samorządy gminne (s.35);
 12. konieczność poprawy, na stronie 25 pracy, nazwy ustawy z 1923 roku nie „o tymczasowym ale tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych” (por. ustawę);
 13. brak wyjaśnienia dlaczego lata 2016–2018 stały się kanwą analizy wpływów z tytułu opłaty adiacenckiej w województwie kujawsko-pomorskim.

Mankamenty techniczne:

1. za zbędną należy uznać numerację w każdym Rozdziale przy oznaczeniu Wprowadzenia i Podsumowania;



2. zbędne jest także powoływanie nazwisk w treści pracy w miejsce określenia literatury przedmiotu albo doktryny skoro i tak autorzy cytowanych wypowiedzi znajdują się w przypisach;
3. brak w Wykazie skrótów wyjaśnienia znaczenia BIP znajdującego się na stronie 15 albo ZNUS w przypisie 58 na stronie 25 ;
4. zbyt długie zdania mało czytelne dla odbiorcy - już na początku dysertacji w ramach wskazania głównego celu pracy (s.12) albo na stronie 86 zaczynające się od słów „Opłata adiacencka (...);
5. pomyłka w pisowni *de lege ferenda*, a nie *de lege ferenta* (s.220).
6. podwójne spacje pomiędzy wyrazami, zob. np: s.31, s.44.

Konstatując należy uznać, że mimo pewnych wad monografii, została przygotowana w sposób rzetelny, a przy tym niezwykle przejrzysty w przypadku jej struktury. Autorka wywiązała się także z postawionego celu badawczego oraz hipotezy. W tym aspekcie w sposób nie budzący zastrzeżeń odniosła się do wszystkich zagadnień koniecznych dla wyprowadzenia wniosków, wykazując się nie tylko znajomością unormowań prawnofinansowych ale także wiedzą z zakresu regulacji administracyjnoprawnych i cywilnoprawnych. Warto także podkreślić odniesienie rozważań doktorantki do poprzednio obowiązujących regulacji prawnych, które stanowią przecież bazę dla dokonywania porównań w stosunku do zmieniających się przepisów prawa.

Niewątpliwie wartością dodaną opracowań prawniczych jak omawiana dysertacja jest także wykorzystanie dużej liczby orzecznictwa sądowego powstałego na gruncie poprzednich, jak i aktualnych rozwiązań prawnych. Ponadto nie można pominąć milczeniem także przeprowadzonych przez autorkę badań na podstawie ankiet, które stanowią doskonałe uzupełnienie rozważań teoretycznych.

Biorąc pod uwagę wskazane argumenty uznaję, że doktorantka w pełni sprostała postawionemu przez siebie celowi wskazania znaczenia opłaty adiacenckiej jako prawnofinansowego instrumentu dochodów gminy, a dodatkowo podejmowane przez nią wątki świadczą o jej wiedzy i chęci prowadzenia dogłębnej analizy także empirycznej. W mojej opinii zatem, dysertacja spełnia wymagania wynikające z treści 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. nr65, poz.595) w zw. z art.179 ust.2 ustawy z dnia 3 lipca 2018r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018r., poz.1669), stanowiąc oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazując ogólną



wiedzę teoretyczną Pani mgr Elżbiety Marii Jankowskiej, a także jej umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Ekheta Feris

92.60, 17.08.2021