

Prof. zw. dr hab. Zygmunt Niewiadomski
Dyrektor Instytutu Prawa i Polityki Gospodarczej
Szkoły Głównej Handlowej
w Warszawie

1. W'olne
2. Do wracleni' Pani Promotor
ciai Doktorantki - forte
3. Proq slozyp' sygnis do
dla plerow

Recenzja rozprawy doktorskiej

mgr Karoliny Rokickiej-Murszewskiej

Oplata planistyczna – studium administracyjnoprawne

Prof. dr hab. Zbigniew Witkowski
20.10.2014

Problematyka szeroko rozumianego planowania przestrzennego jest atrakcyjna zarówno od strony teoretycznej jak i praktycznej. Od strony teoretycznej bowiem mimo zainteresowania nią innych dyscyplin naukowych, nie była dotąd przedmiotem szerszego zainteresowania nauk prawnych, a w ich obrębie nauki prawa administracyjnego. Tylko niektóre ośrodki naukowe w kraju zajmują się tą problematyką, wśród nich – w dużej mierze za sprawą śp. profesora Wojciecha Sz wajdlera – ośrodek toruński.

Recenzowana praca utwierdza w przekonaniu, że atrakcyjność badawcza problematyki planowania przestrzennego warta jest zainteresowania na szerszą skalę. Planowanie przestrzenne jest jedną z tych dziedzin prawa materialnego, która jak niewiele innych, zasługuje na takie zainteresowanie. Tam właśnie skupiają się podstawowe problemy współczesnego prawa publicznego, a po części i prawa prywatnego.

W kontekście tych stwierdzeń wybór obszaru badań przez Doktorantkę i Jej Promotorki trzeba uznać za trafny; dający szansę na teoretyczne uogólnienia i praktyczną przydatność uzyskanych wyników badań. Wybór ten dobrze świadczy o umiejętnościach koncentrowania się na tym co atrakcyjne poznawczo, a jednocześnie przydatne praktycznie. Dobrze rokuje co do rozwoju naukowego Doktorantki.

Recenzowana rozprawa jest pracą starannie przygotowaną, z wyraźnie określonymi celami i zakresem badań. Podstawowym celem pracy – jak pisze Autorka – jest całościowe ukazanie, w związku z fragmentarycznym jak dotąd zainteresowaniem literatury przedmiotu problematyką opłaty planistycznej, „istoty tej instytucji jako świadczenia publicznoprawnego” (s. 13). Celem uzupełniającym Autorka czyni pytanie o potrzebę utrzymywania tej opłaty we współczesnym polskim systemie planowania przestrzennego. Szczegółowe cele i zakres pracy zostały określone przez zespół problemów, które Autorka pracy podejmuje, a nie jest to, w przypadku tej problematyki, zadaniem łatwym. Upředzając dalsze oceny już w tym miejscu trzeba zasygnalizować, że Autorka pracy radzi sobie z tym dobrze.

W ramach wskazanych celów pracy Autorka formułuje określone tezy badawcze. Przede wszystkim zakłada, że w obecnie przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji prawnej opłaty planistycznej występują słabe strony i to one są przyczyną nieefektywności badanej instytucji, co prowadzi w konsekwencji do tego, że opłata – będąc daniną publicznoprawną – nie spełnia jednej ze swoich podstawowych funkcji, a mianowicie funkcji fiskalnej. To zaś jest konsekwencją niedookreślenia podstawowych pojęć konstruujących tę instytucję („zbycie nieruchomości”, „faktyczny sposób wykorzystania nieruchomości”), jak również luk w regulacjach prawnych, umożliwiających uchylene się od zapłaty przedmiotowej daniny (np. zbycie nieruchomości w niewielkiej części przed upływem ustawowego terminu, co do zaś pozostałej części zawarcie umowy przedwstępnej z długim terminem do zawarcia umowy przyrzeczonej). Ponadto Autorka wskazuje, że ustalanie opłaty planistycznej na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nie zabezpiecza interesu finansowego podmiotu zobowiązanego, ponieważ nie daje mu pewności co do wielkości opłaty planistycznej w momencie faktycznego zbycia nieruchomości.

Przyjętym celom i tezom podporządkowana została konstrukcja pracy. Praca składa się z sześciu rozdziałów.

W rozdziale pierwszym Autorka charakteryzuje regulacje prawne stanowiące podstawy opłaty planistycznej. Analizuje historyczne uwarunkowania planowania przestrzennego od 1918 r., ze szczególnym uwzględnieniem instytucji zbliżonych do opłaty planistycznej (pierwszymi regulacjami dotyczącymi odszkodowań za brak możliwości zabudowy terenu z okresu międzywojennego). Następnie przechodzi do aktualnych podstaw prawnych opłaty planistycznej, od Konstytucji począwszy, przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i inne ustawy na miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego kończąc.

Rozdział drugi dotyczący zagadnień terminologicznych, prowadzących do odpowiedzi na pytanie, jaka nazwa jest najbardziej wskazana dla opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Obok kwestii dotyczących aktualnie używanych pojęć „opłata planistyczna” i „renta planistyczna” Autorka rozważa dopuszczalność użycia innych określeń.

Rozdział trzeci poświęcony został kwestiom charakteru prawnego opłaty planistycznej. Ustalenie charakteru prawnego tej opłaty nie jest oczywiście możliwe bez uprzedniego rozstrzygnięcia, czy opłata planistyczna jest podatkiem, opłatą czy też może dopłatą (przynależną do szerszej kategorii niepodatkowych należności budżetowych), a przesądzenie tego ma istotny wpływ na wskazanie procedur znajdujących zastosowanie do postępowania w sprawie ustalenia opłaty.

Konstrukcja prawna opłaty planistycznej to przedmiot rozważań Autorki w rozdziale czwartym. W rozdziale tym Autorka wyjaśnia m.in. pojęcie „nieruchomości” oraz ustalony zakres odpowiedzialności współwłaścicieli oraz następców prawnych, wstępujących do postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej w różnych okresach jego trwania. Ponadto poddaje pod rozagę problem stawki procentowej opłaty, w szczególności w jakiej wysokości należy ją ustalić, ale też czy można odstąpić od jej ustalenia w planie.

Kolejny szósty rozdział pracy to analiza materialnoprawnych przesłanek ustalenia opłaty planistycznej. Rozdział ten stanowi jedną z najważniejszych części pracy. Jest istotny również ze względu na konieczność odniesienia się do wielu kwestii wiążących się z ww. przesłankami, w szczególności pojęcia „zbycie nieruchomości”, formy rozstrzygnięć administracyjnych ustalających opłatę planistyczną, wreszcie kwestii dotyczących stwierdzenia nieważności planu miejscowego i jego wpływu na opłatę planistyczną oraz decyzję, która ją ustala.

Pracę zamykają syntetyczne wnioski końcowe. Warto w tym miejscu podkreślić, że Autorka formułuje je również na podstawie propozycji zmian dotąd podejmowanych i na tym tle formułuje uwagi *de lege ferenda*.

Przechodząc do kwestii merytorycznych to już na wstępie chcę podnieść, że są one podejmowane rzetelnie i wyczerpująco.

Mimo że opłata planistyczna funkcjonuje w polskim porządku prawnym od ponad dwudziestu lat to ciągle wywołuje kontrowersje i to zarówno w teorii i praktyce. Z uwagi na to, że wiele tych kwestii zostało już przesądzonych w literaturze przedmiotu, Autorka zasadnie koncentruje uwagę na kwestiach nierozstrzygniętych, dotyczących przede wszystkim charakteru prawnego opłaty, następstwa prawnego po stronie zbywcy nieruchomości, stawki procentowej, przesłanek ustalenia opłaty i charakteru prawnego stosowanych decyzji administracyjnych.

Jeżeli chodzi o ustalenia badawcze Autorki w ww. kwestiach to chciałbym już w tym miejscu podnieść, że z większością twierdzeń Autorki się zgadzam. W szczególności zgadzam się z tym, że opłata nie jest ani podatkiem, ani opłatą *sensu stricto*. Ma rację Autorka, że opłata planistyczna powinna być kwalifikowana jako niepodatkowa należność budżetowa. Pogląd ten jest konsekwencją analizy cech niepodatkowych należności budżetowych, w szczególności dopłaty, tj. obligatoryjności, jednostronności nakładania przez organ, udział w kosztach tworzenia udogodnień oraz nakładanie wyłącznie na podmioty, którym przypisuje się osiągnięcie korzyści. Podzielam pogląd, że nie ma wątpliwości co do konieczności obciążania opłatą planistyczną właściciela lub użytkownika wieczystego aktualnego z daty uchwalenia lub

zmiany planu miejscowego. Zgadzam się z Autorką, że współwłaściciele nieruchomości powinni być obciążani opłatą planistyczną w częściach odpowiadających posiadanych przez nich udziałom, nie zaś solidarnie i że decyzja ustalająca opłatę i zobowiązanego do jej uiszczenia kreuje zobowiązanie publicznoprawne, które – w przypadku jej wydania przed śmiercią zbywcy – objęte będzie sukcesją uniwersalną. Dlatego Autorka ma rację, że spadkobiercy zbywcy nieruchomości powinni brać udział w postępowaniu odwoławczym i w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Tylko to może zapewnić im odpowiednie gwarancje procesowe i ochronę przed opłatą bezpodstawnie ustaloną.

Zgadzam się z Autorką, że decyzja ustalająca wysokość opłaty planistycznej jest decyzją związaną i konstytutywną, gdyż nie stwierdza ona jedynie zaistnienia przesłanek do wymierzenia opłaty, ale w następstwie jej wydania powstaje stosunek administracyjnoprawny między zbywcą nieruchomości a organem administracji publicznej. Dopiero wydanie decyzji, nie zaś przepisy prawa *per se*, obliguje stronę do uiszczenia przedmiotowej daniny. Zgoda, że w przypadku decyzji ustalającej opłatę planistyczną podkreślić trzeba konieczność sformułowania jasnego i konkretnego rozstrzygnięcia oraz precyzyjnego określenia jej adresata. Od tego rzeczywiście zależy skuteczność wykonania decyzji, zarówno przez podmiot zobowiązany, jak i organ.

Ma rację Autorka, że istnieje problem tzw. decyzji projektującej, wydanej na wniosek potencjalnego zbywcy nieruchomości, jej charakter prawny jest postrzegany przez pryzmat potocznych nazw, takich jak np. „informacyjna”, „projektująca”. Stąd tendencja do jej traktowania w kategoriach swoich rodzaju interpretacji, niewiążącej właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości. Oczywiście tak nie jest. Jest to niewątpliwie władcze rozstrzygnięcie organu, zasadnie zaliczone przez Autorkę do kategorii decyzji – promesy realizacji inwestycji gminnych (dróg publicznych kategorii gminnej, sieci wodociągowych i kanalizacyjnych) dla obszaru „ulepszenia”.

To prawda, że opłata planistyczna w obecnym kształcie jest konstrukcją niedoskonałą. Nie ma wątpliwości, że konieczne jest przekształcenie formuły opłaty planistycznej i dostosowanie jej do aktualnych warunków i potrzeb. Taki też pogląd *expressis verbis* prezentuje Autorka i stąd jej rozbudowane postulaty *de lege ferenda*. Zasadnie podnosi, że przede wszystkim niezbędne jest przesądzenie wprost o charakterze prawnym opłaty planistycznej, a co za tym idzie o procedurze ustalania opłaty planistycznej. Rzeczywiście zawarcie odpowiedniej regulacji wprost w przepisach u.p.z.p. zakończyłoby wątpliwości w tym zakresie. Niewątpliwie na uwagę zasługują kolejne propozycje zmian stanu prawnego, doprecyzowujące poszczególne normy prawne. Uregulowanie licznych wątpliwości

dotyczących opłaty planistycznej rzeczywiście uczyniłoby ją skuteczniejszym narzędziem ekonomicznym przy uchwalaniu i zmianie planów miejscowych i – tym samym – rozbudowy infrastruktury w całym kraju.

To, że z większością tez i twierdzeń Autorki zgadzam się nie oznacza, że w pracy nie ma wątków dyskusyjnych, począwszy od kwestii systemowych a na detalicznych kwestiach kończąc.

Tę część recenzji rozpoczynam od sytuacji prawnoplanistycznej nieruchomości gruntowej na obszarze bez miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o tyle ważnej dla rozważań Autorki, że integralnie związanej z wartością tej nieruchomości i jej zmianą w wyniku uchwalenia planu miejscowego. Autorka zdaje się nie dostrzegać, że sytuację prawnoplanistyczną nieruchomości na obszarze bez planu wyznacza nie tyle faktyczne jej wykorzystywanie co tzw. ogólny porządek przestrzenny obowiązujący na tym obszarze, ustalający ową sytuację prawnoplanistyczną. Jeżeli bowiem gmina, w związku z fakultatywnie przysługującym jej władztwem planistycznym, nie skorzysta z tego władztwa i dla określonych obszarów nie uchwała planu miejscowego to tym samym godzi się, że na tym obszarze będzie obowiązywał ów ogólny (w uproszczeniu państwowy) porządek przestrzenny kształtowany przepisami ustaw szczególnych (chroniących wartości wysoko cenione) i wymogami art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dobre sąsiedztwo, dostęp do drogi publicznej itd.). To zaś, że ustawodawca wyraźnie o tym nie stanowi w żadnym razie nie zwalnia z obowiązku odkodowania owego systemu, w którym nie ma miejsca dla jakiegokolwiek nieruchomości, która nie miałaby określonej swojej sytuacji prawnoplanistycznej. Temu celowi podporządkowana jest zresztą decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego terenu, co do zasady deklaratoryjna, której celem jest właśnie potwierdzenie owej sytuacji prawnoplanistycznej nieruchomości z obszaru bez planu miejscowego, a jeżeli tak to notabene nie można zaakceptować powszechnego niestety poglądu, że przedmiotowa decyzja jest surogatem planu miejscowego.

Co do zaś charakteru prawnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to generalnie zgadzając się z Autorką w ślad zresztą za stosowną regulacją prawną w tej mierze, że jest on aktem prawa miejscowego, trzeba zauważyć, że nie jest to takie oczywiste w odniesieniu do wszystkich treści planu. Owo posadowienie planu w rzędzie aktów prawa miejscowego i zaliczenie przez doktrynę do źródeł prawa, choć swoistych, utwierdza Autorkę w przekonaniu, że plan ten jest aktem prawa powszechnie obowiązującego, wywołującym skutki prawne jak każdy inny akt tego typu. Pogląd ten jest w moim przekonaniu uproszczonym widzeniem charakteru prawnego planu miejscowego.

Biorąc pod uwagę zróżnicowany charakter treści planu warto postawić pytanie czy sam fakt nazwania przez ustawodawcę określonego aktu prawem powszechnie obowiązującym czyni zeń takie prawo, także w części, w której treści tego aktu nie mają charakteru normatywnego (warstwa informacyjna i analityczna). Nadto czy plan miejscowy nie ma po części cech aktu indywidualnego? Oczywiście mimo wszystko przychyliam się do poglądu, że plan zawierając normy prawne powszechnie obowiązujące jest aktem prawa miejscowego, ale nie jest to tak jednoznaczne jak zdaje się twierdzić Autorka. Niezależnie od tego to, że plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego rodzi trudny do rozwiązania problem doktrynalny: ograniczeń sposobu wykonywania prawa własności w drodze aktu niższego rzędu niż ustawa, co pozostaje w sprzeczności z unormowaniami konstytucyjnymi (własność można ograniczać tylko w drodze ustawy, którą plan niewątpliwie nie jest). Reasumując tę część wyводу chcę podkreślić, że problem charakteru prawnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ciągle budzi w literaturze istotne wątpliwości i każda próba jednoznacznego przesądzenia tej kwestii jest dyskusyjna.

Przechodząc do samej opłaty planistycznej to nie mogę zgodzić się z Autorką, że w związku z tym, iż żaden przepis prawa nie zabrania wprost ustalenia 0% stawki tej opłaty to w planie miejscowym taka stawka może być ustalona. Autorka zdaje się nie uwzględniać tego, że zasada „co nie jest zabronione jest dozwolone” nie ma zastosowania do organów administracji publicznej i organów Państwa w ogóle. Wręcz przeciwnie organy te mogą działać tylko na podstawie prawa i w granicach tego prawa. Innymi słowy organ państwa może podjąć działania dopiero wówczas gdy ma stosowną normę kompetencyjną. Jeżeli zatem norma ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odnośnie do stawki opłaty planistycznej jest adresowana do organu administracji publicznej (rady gminy uchwalającej plan) i zobowiązuje do ustalenia owej stawki w planie to organ nie może się od tego obowiązku uchylić i w istocie jej nie ustalić, bo takie skutki wywołuje przecież stawka ustalona na poziomie 0%, o czym zresztą sama Autorka – przecząc sobie – pisze choćby na s. 122. Nie bez przyczyny zatem orzecznictwo sądowe w tej mierze jest jednolite i nie dopuszcza możliwości uchwalenia 0% stawki opłaty planistycznej.

Trudno też byłoby podzielić pogląd Autorki, że beneficjentem opłaty planistycznej jest wójt, burmistrz czy prezydent miasta (s. 84). Co prawda to on ustala przedmiotową opłatę w drodze władczego rozstrzygnięcia, ale przecież opłata jest ponoszona na rzecz gminy (budżetu gminy). Nie można wykluczyć, że ww. stwierdzenie jest uproszczeniem czy wręcz lapsusem językowym, ale jeżeli tak to nie sposób powstrzymać się od postulatu zachowania precyzji wypowiedzi.

Wreszcie podnieść trzeba, że praca ma w części charakter komentarza do obowiązujących przepisów. Niewątpliwie dla prawnika stan prawny jest ważny, jest przedmiotem egzegezy oraz wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*, ale praca naukowa, a taką ma być dysertacja doktorska, powinna odnosić się do określonych instytucji prawnych i tego myślenia kategoriami instytucji nieco zabrakło w pracy. Jest rzetelna egzegeza obowiązującego prawa, jego ocena i wynikające stąd wnioski. Są zasadne i rozbudowane uwagi *de lege ferenda*, Są oryginalne myśli. Jest duża rzetelność w komentowaniu przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań. I to wszystko niewątpliwie wystarczy do pozytywnej oceny recenzowanej rozprawy, ale gdyby Autorka wyszła jeszcze nieco poza owe rozwiązania prawne i spojrziała na opłatę planistyczną ogólniej, właśnie w kategoriach uniwersalnej instytucji prawnej to ocena byłaby jeszcze wyższa.

Przechodząc do konkluzji stwierdzam, że Autorka wykazała się dobrą znajomością problematyki objętej zakresem tematycznym rozprawy. Umiejętnie dokonuje ocen złożonych zjawisk oraz wywoływanych przez nie skutków. Rozważania cechuje umiejętność koncentrowania się na tym co ważne dla pracy, rzetelność argumentacji, a także zadowalający warsztat naukowy. Doktorantka umiejętnie dokonuje ocen złożonych zjawisk oraz wywoływanych przez nie skutków. Recenzowana rozprawa doktorska ma walory pracy naukowej, bez względu na to, że niektóre kwestie są dyskusyjne.

Rozprawa została napisana poprawnym językiem. Tok wyводу jest przekonujący. Autorka swobodnie porusza się po poszczególnych zagadnieniach. Na tle tych stwierdzeń tracą na znaczeniu drobne uchybienia formalne pracy.

Rozprawę mgr Karoliny Rokickiej-Murszewskiej oceniam pozytywnie. Uważam, że odpowiada wymogom przewidzianym ustawą z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (Dz.U. Nr 65, poz. 595 ze zm.), stanowiąc – tak jak tego wymaga ustawodawca – oryginalne rozwiązanie przywołanego na wstępie problemu naukowego. Wskazuje na ogólną wiedzę teoretyczną Doktorantki, a także Jej umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Wnoszę o dopuszczenie mgr Karoliny Rokickiej-Murszewskiej do publicznej obrony przedłożonej rozprawy doktorskiej.

Warszawa, dnia 30 września 2017 r.

