

Dr hab. Andrzej Powałowski, prof. UG

Uniwersytet Gdański

Wydział Prawa i Administracji

Katedra Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska

Zakład Prawa Gospodarczego Publicznego

1. Wzrost
2. kopia lista p. Prokuratur
daw lista doktora.
3. Wywiad recenzji przez
oloforji do akt pzewod.

Dziekan

prof. dr hab. Zbigniew Witkowski

22.08.2017

Gdańsk, dnia 12 sierpnia 2017 r.

Recenzja

Rozprawy doktorskiej p.t. „Opłata planistyczna - studium administracyjnoprawne”

autorstwa mgr. Karoliny Rokickiej-Murszewskiej

I. Ocena koncepcji, struktury i metodologii rozprawy

Przedłożona do recenzji rozprawa poświęcona została problematyce charakteru prawnego i konstrukcji opłaty planistycznej oraz przesłankom nakładania takiej opłaty i decyzji administracyjnej ustalającej opłatę planistyczną. Wypada w pełni zgodzić się z Autorką (s. 11), że traktując o opłacie planistycznej należy zwrócić uwagę na kwestię wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, a także na zbycie tej nieruchomości przez jej właściciela lub użytkownika, ponieważ w wyniku tych zdarzeń prawnych następuje pobranie przez organ wykonawczy gminy jednorazowej opłaty ustalonej w takim planie.

Analiza i ocena opłaty planistycznej stanowi główny przedmiot recenzowanej rozprawy. Zasadnie Autorka przyjmuje, że niezbędne jest zatem ustalenie przydatności, skuteczności i charakteru prawnego tej opłaty jako daniny publicznoprawnej pełniące określone funkcje w systemie planowania przestrzennego. Kwestie te rzeczywiście rozpatrywane są przez Autorkę w poszczególnych częściach dysertacji i zasadnicza część rozważań zawartych w pracy jest im poświęcona. Mam jednak wątpliwości, czy w tytuł dysertacji odpowiednio odzwierciedla zakres prowadzonych w ramach pracy badań i czy jest stosowny do charakteru poruszanych w niej zagadnień. Nie jest to bowiem wyłącznie studium administracyjnoprawne, jako że Autorka odnosi się w swej pracy do zagadnień w szczególności finansowoprawnych, a także cywilnoprawnych. Trudno przy tym przyjmować, tak jak to czyni Doktorantka (s. 12), że zakres badań podjętych w pracy (a w konsekwencji także temat pracy) powinien być skorelowany z Jej zainteresowaniami badawczymi, bo przecież zainteresowania te niekoniecznie przystają do obiektywnych wymogów doboru zagadnień mieszczących się w obszarze wybranego tematu badawczego.

Niemniej jednak, co wyraźnie dostrzegam, treść recenzowanej pracy i wszystkich jej części stanowi odpowiednie podłoże merytoryczne dla prezentacji i analizy środków opłaty planistycznej oraz, w szczególności, wskazanych we Wstępie tez badawczych. W tym kontekście wybór tematu pracy wydaje się nie w pełni właściwy, choć przyjęta przez Autorkę koncepcja odnosząca się do kierunku i sposobu prowadzenia badań jest prawidłowa.

Struktura rozprawy jest zasadniczo prawidłowa, jako że uwzględnione zostały i właściwie uszeregowane wszystkie podstawowe kwestie składające się na dany temat. Rozprawa składa się z pięciu rozdziałów, w których kolejno podjęte zostały następujące zagadnienia: - charakterystyki regulacji prawnych w zakresie planowania przestrzennego i opłaty planistycznej uwzględniająca

okres międzywojenny, okres PRL, okres III Rzeczypospolitej oraz aktualnie obowiązujące ustawodawstwo; w części tej ujęta została nadto charakterystyka planu miejscowego jako podstawy prawnej ustalenia opłaty planistycznej (rozdz. I), terminologiczne i definicyjne, w tym, odnoszące się w głównej mierze do normatywnego ujęcia opłaty planistycznej i z tą opłatą związane (rozdz. II), - charakteru prawnego opłaty planistycznej, przede wszystkim jako należności o charakterze publicznoprawnym (rozdz. III), - konstrukcji prawnej opłaty planistycznej opierającej się o prezentację kwestii podmiotowych, przedmiotowych oraz stawki tej opłaty (rozdz. IV), - przesłanek nałożenia opłaty planistycznej, tym w głównej mierze wzrostu wartości nieruchomości wywołanego uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego oraz czynności zbycia nieruchomości (rozdz. V), - decyzji administracyjnej ustalającej opłatę planistyczną.

Moje zastrzeżenie budzi jednak rozdział drugi zawierający ustalenia terminologiczne, definicje oraz uwagi o charakterze wprowadzającym. Te ostatnie, w moim przekonaniu mogłyby być zawarte we wstępie do dysertacji, natomiast pozostałe kwestie mogłyby, bez uszczerbku dla pracy, zostać rozmieszczone w pozostałych, kolejnych rozdziałach, niejako „przy okazji” omawianych tam kwestii zarówno merytorycznych, jak i formalnych.

Powyższe uwagi przesądzają, co wyraźnie podkreślam, o ocenie recenzowanej dysertacji. Praca ma prawidłową konstrukcję, poszczególne rozdziały umieszczone zostały w odpowiedniej, merytorycznie i formalnie poprawnej kolejności, jest przejrzysta i zrozumiała, wywody są logiczne i odpowiadające przyjętym we wstępie założeniom.

Wskazać trzeba, że monografia jest dziełem, w ramach którego podniesione zostały istotne, zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia, problemy związane z istotą, charakterem prawnym, konstrukcją

opłaty planistycznej, a także wymienione zostały prawidłowe przesłanki nałożenia tej opłaty, scharakteryzowana została procedura ustalenia opłaty oraz decyzja administracyjna nakładająca te opłatę. Dzieło to wykazuje się nowatorskim charakterem z uwagi na treść, zakres i przedmiot rozważań, jego Autorka postrzega podnoszone kwestie w kontekście doktryny i dogmatyki prawa, a także, a może przede wszystkim, w kontekście niezwykle bogatego i zróżnicowanego orzecznictwa krajowego.

Charakterystyczna dla poszczególnych fragmentów dysertacji jest wielowątkowość wywodu, dbałość o „wyczerpanie” tematów podnoszonych w pracy, prawidłowe formułowanie tez, prezentacja wspierających je argumentów i trafne wyciąganie odpowiednich wniosków.

Praca oparta została na wielu tekstach źródłowych. Warto także zauważyć, że Autorka recenzowanej pracy umiejętnie przytoczyła, zacytowała i skomentowała poglądy doktryny. Własne stanowisko wsparła argumentami zawartymi w obszernym (354 pozycje) zestawie literatury, z pełnym pominięciem jednak literatury zagranicznej. W pracy nie zabrakło przy tym argumentacji i wywodów opartych na orzecznictwie, które zostało powołane w pracy w wymiarze niezwykle szerokim, wręcz imponującym. Jest zatem uwzględnione orzecznictwo: Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego (22 pozycje), sądów powszechnych (4 pozycje), Naczelnego Sądu Administracyjnego (125 pozycji), wojewódzkich sądów administracyjnych (194 pozycje), a także orzecznictwo samorządowych kolegiów odwoławczych (5 pozycji) oraz rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów (3 pozycje).

Pozytywnie oceniam efekt pracy Autorki w zakresie wytyczenia przez Nią zakresu i przedmiotu rozważań, rozwiązywania sygnalizowanych w treści rozprawy problemów badawczych i zrealizowania zamiaru badawczego w sferze prawa administracyjnego materialnego i procedury administracyjnoprawnej.

Autorka uwzględniła w rozprawie badaną problematykę w jej złożoności merytorycznej, co oczywiście wpływa pozytywnie na wartość rozprawy.

II. Uwagi szczegółowe odnoszące się do zawartości merytorycznej pracy

Jednoznacznie stwierdzam na wstępie, iż w moim przekonaniu rozprawa spełnia wymogi poprawności merytorycznej. Jest pracą czyniącą zadość standardom naukowym w zakresie wywodu teoretycznego oraz analizy dogmatycznej. Cechy te zaświadczenia o dużej wiedzy Doktorantki w przedmiocie prawa administracyjnego materialnego i proceduralnego. Autor dotyka wszakże niezwykle skomplikowanej materii, a to z racji zróżnicowanych, charakteryzowanych w pracy kwestii odnoszących się do istoty normatywnej, przesłanek i trybu nakładania opłaty planistycznej i jej wymiaru w oparciu o decyzje administracyjną.

Oceny tej nie zmieniają w znaczący sposób pewne uwagi odnoszące się do niektórych, mających merytoryczny charakter, kwestii. W szczególności zauważam, że w moim przekonaniu:

- postrzeganie opłaty planistycznej w głównej mierze w kontekście normatywnym, w tym przede wszystkim na gruncie norm prawa administracyjnego materialnego i procesowego jest oczywiście poprawne i w pełni uzasadnione, jako że opłata ta będąc „konsekwencją” wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego i zarazem dokonania czynności zbycia tej nieruchomości jest ściśle osadzona w obszarze działań samorządu terytorialnego i administracji samorządowej. Niemniej jednak, należy wyraźnie dostrzegać, że opłata planistyczna jest w swej istocie instytucją prawa finansowego, co powinno zarazem oznaczać potrzebę przeprowadzenia analizy tej opłaty, w tym jej funkcji, na gruncie właśnie prawa

finansowego. Jednocześnie, co także wymaga zauważenia, nie sposób traktować o czynniku, jakim jest wzrost wartości nieruchomości, bez uwzględnienia kontekstu ekonomicznego takiego wzrostu, choćby w celu sformułowania kryteriów, przesłanek tego wzrostu oraz jego skutków. Nadto, niezbędne wydaje się charakteryzowanie problematyki zbycia nieruchomości w nieco szerszym kontekście, nie tylko *stricte* normatywnym, choć w koniecznym powiązaniu, z cywilistycznymi ze swej natury, czynnościami zbywania nieruchomości, a przede wszystkim z istotą, charakterem i szczególnością nieruchomości jako przedmiotu praw i obowiązków,

- w dysertacji brakuje, szerszej niż ta umieszczona w pracy, charakterystyki planu miejscowego jako podstawy ustalenia opłaty planistycznej. Autorka poświęca temu zagadnieniu zaledwie 6 stron, choć wydaje się, że to właśnie ustalenia planu – zarówno tworzące określony stan prawny, jak i zmieniające ten stan – są punktem wyjścia, elementem bazowym dla dokonywania dalszych czynności z zakresu wyznaczenia opłaty planistycznej,

- zbyt pochopnie Autorka zrezygnowała, nie uzasadniając głębiej swego stanowiska, z przedstawienia opłaty planistycznej w ujęciu prawnoporównawczym i nie podjęła – w moim przekonaniu niesłusznie – poszukiwań instytucji, pojęć, czy kategorii terminologicznych zbliżonych do przedmiotowej opłaty. Krótkie ustalenia w tym zakresie zawarte w rozdziale II nie wydają się wystarczające i nie stanowią one potrzebnego podłoża dla ustaleń co do charakteru prawnego i istoty opłaty planistycznej.

III. Uwagi odnoszące się do kwestii formalnych

Z punktu widzenia poprawności formalnej recenzowana dysertacja odpowiada standardom odnoszonym do prac doktorskich. Nie jest ona wolna w tym względzie od pewnych mankamentów, na które wskazuję choćby po to, by Autorka dokonała stosownych korekt i ulepszeń w toku publikacji tej pracy. Stwierdzam mianowicie, że:

- nieprawidłowa jest konstrukcja niektórych przypisów, ponieważ zamiast wskazania konkretnego autora przywoływanego tekstu źródłowego na określonej stronie Autorka powołuje jedynie dane identyfikujące redaktora naukowego lub dane więcej niż jednego autora,

- niepotrzebne są, w większości przypadków, zaznaczenia, z jaką datą określony akt prawny zyskał moc obowiązującą, gdyż nie ma to znaczenia dla rozstrzygnięcia jakichkolwiek kwestii merytorycznych lub formalnych,

- zbędne są cytowania treści aktów prawnych zdarzające się w przypisach dysertacji,

- w bibliografii nie zostały uwzględnione wszystkie powoływane w przypisach teksty, np. brak jest podręcznika autorstwa J. Nowackiego i Z. Tobra, Wstęp do prawoznawstwa, wydane w Warszawie w 2007 r. drugi z autorów ma przy tym niepoprawnie zmienione nazwisko (zob. s.43),

- w niektórych przypadkach daje się zauważyć brak odnośników do źródeł, tak jest np. na s. 89, gdy Autorka pisze: „...niekiedy określa się jako słabszą własność gruntu”,

- na niektórych stronach daje się zauważyć nieprawidłowe rozmieszczenie tekstu, np. na s. 118, 119, 133,

- niekoniecznie w treści pracy powinny być podawane źródła powoływanych orzeczeń, mogłyby one być wskazywane w przypisach do pracy

IV. Wniosek końcowy

Stwierdzam jednoznacznie, że przedłożona rozprawa doktorska p.t. „Opłata planistyczna – studium administracyjnoprawne ” autorstwa mgr. Karoliny Rokickiej-Murszewskiej spełnia wymogi stawiane pracom doktorskim określone w art.13 ust.1 ustawy z dnia 14 marca 2003r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, t. j. Dz.U. z 2016 r. poz.882, ze zm. jest bowiem oryginalnym rozwiązaniem problemu naukowego, a jej Autorka wykazała się wiedzą teoretyczną w zakresie prawa oraz umiejętnością samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Wobec powyższego wnoszę o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim Pani Magister K. Rokickiej-Murszewskiej.

