

Warszawa, 23 marca 2019 r

dr hab. Tatiana Chauvin

Katedra Filozofii Prawa i Nauki o Państwie  
Instytut Nauk o Państwie i Prawie

Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Warszawskiego

**Recenzja poprawionej rozprawy doktorskiej mgr Krystyny Sulczewskiej pt.  
„Oplata adiacencka z tytułu podziału nieruchomości na podstawie ustawy o  
gospodarce nieruchomościami. Ujęcie prawne i sprawiedliwościowe”  
przygotowanej pod kierunkiem dr.hab Sylwii Wojtczak, prof. UŁ**

**Uwagi wstępne**

Recenzowana praca była już wcześniej (recenzja z 11 lipca 2018 r.) przedmiotem mojej oceny. Poniższa recenzja dotyczy nowej, poprawionej i znacznie poszerzonej wersji doktoratu. Jest to nowa perspektywa, która wymaga od recenzenta niejako podwójnej oceny – z jednej strony poprawionej pracy, traktowanej jako swego rodzaju „nowa całość”, z drugiej, samych poprawek i uzupełnień, jako zmieniających jakość pracy, włączając w to ocenę zasadności ich dokonania, zawartości merytorycznej i strony formalnej. Przedmiotem przedstawionej mi do ponownej recenzji pracy doktorskiej mgr Krystyny Sulczewskiej jest analiza instytucji opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości ujęta w perspektywie prawnej i aksjologicznej. Autorka pracy bada w szczególności aspekt sprawiedliwościowy wspomnianej instytucji, przyjmując jako podstawę oceny w nowej wersji rozprawy szeroko zakrojoną doktrynalnie koncepcję sprawiedliwości. Podobnie jednak jak w wersji pierwotnej, jako zasadnicze i najbardziej korespondujące z prezentowaną problematyką dogmatyczną kryterium oceny aksjologicznej przyjmuje Doktorantka koncepcję sprawiedliwości przedstawioną przez Arystotelesa oraz przez ekonomiczną szkołę prawa (s. 144). W rezultacie otrzymujemy rzetelny obraz obowiązujących przepisów prawnych połączony ze śmiałym, krytycznym stanowiskiem wobec przyjętych rozwiązań pozytywnoprawnych – w tej kwestii moja wysoka ocena pracy się nie zmieniła.

Już na etapie wstępnej ewaluacji pracy zaakcentować należy deklarację Autorki, że *nie można mówić o dobrym prawie z pominięciem aspektu sprawiedliwości* (s. 9). Zarazem jednak, co Doktorantka akcentuje w podsumowaniu pracy, sprawiedliwość nie stanowi jakiegoś nadanego do przestrzegania przez istotę wyższą ideału, ale *jest związana z samymi ludźmi, ich naturą i wynika z przyjęcia zorganizowanej formy życia zbiorowego – państwa* (s. 280). Pomimo skupienia się na wybranej, stosunkowo precyzyjnej instytucji z zakresu dogmatyki prawa administracyjnego, mgr Sulczewska kieruje się bliskim filozofom prawa spojrzeniem na cały system prawny i pożądane kryteria jego oceny, nadając zarazem tym kryteriom wymiar racjonalnego i dającego wymierne rezultaty narzędzia. Intuicja co do tego, co oznaczają sprawiedliwość, poparta określonymi oczekiwaniami społecznymi, stanowi w rezultacie efektywne sito pozwalające na wiarygodną ocenę sprawiedliwościowego wymiaru badanej instytucji. Zasadniczym wnioskiem wynikającym z całości pracy jest wykazanie, że ocena działań państwa, w tym w szczególności tych związanych z jego pozycją władczą (tu: ze sferą fiskalną) powinna być dokonywana nie tylko w świetle ich zgodności z prawem, ale dodatkowo z prawem zbudowanym na określonej aksjologii. W przeciwnym wypadku mamy do czynienia jedynie z arbitralnym i czysto politycznie kierowanym działaniem. Dlatego czynniki polityczne muszą zostać ograniczone poprzez odniesienie decyzji do zasad konstytucyjnych a nawet szerzej, do wartości o bardziej uniwersalnym charakterze. I takie właśnie odniesienie służy Doktorantce za zasadniczy motyw rozprawy (s. 19 i 283)

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. 2003 nr 65 poz. 595 ze zm.), rozprawa doktorska powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Kryteria te będą zasadnicze dla oceny niniejszej pracy.

Już na etapie wstępnej ewaluacji na podkreślenie i aprobatę zasługuje kilka kwestii. Autorce udało się niewątpliwie połączyć dogłębną wiedzę z zakresu przepisów o gospodarce nieruchomościami oraz szerzej – prawa podatkowego i konstytucyjnego - ze starannie dobranym tłem filozoficznoprawnym. Pierwszy fakt nie dziwi – mgr Krystyna Sulczewska zaznacza w pracy, że jest aktywnym rzeczoznawcą majątkowym (m.in. s. 279). W porównaniu do pierwotnej wersji doktoratu, w obecnym jego kształcie znalazły się obszernie rozważania dotyczące pojęcia sprawiedliwości, rozmaitych jej koncepcji i szeroko pojętych kontekstów, w jakich możemy zjawiska życia społecznego poddawać ocenie z tej perspektywy. I konsekwentnie omawiana instytucja zostaje w znacznie szerszym zakresie przeanalizowana z

punktu widzenia tej wartości. Widać jednakże, że Autorka utrzymała jako najbardziej odpowiedni punkt odniesienia arystotelesowską koncepcję sprawiedliwości wyrównawczej i dystrybutywnej oraz koncepcję sprawiedliwości zaproponowaną przez ekonomiczną szkołę prawa. Tłumaczy to nawiązując do fiskalnego charakteru opłaty adiacenckiej. Obie te koncepcje zakładają, że sprawiedliwe jest takie działanie, które w ostatecznym rozrachunku *przynosi korzyści ogółowi społeczeństwa i wiąże się z poprawą jakości życia obywateli* (s. 289). Nie widzę uchybień w takim wyborze.

Z drugiej strony, co czyni w pewnym zakresie bezprzedmiotowymi zarzuty postawione w poprzedniej mojej recenzji, Doktorantka wprowadziła do pracy zagadnienie sprawiedliwości proceduralnej i w trafny sposób odniosła je do analizowanej instytucji, wykazując bardzo precyzyjnie te elementy procedury ustalania opłaty przez kompetentny organ, które mogą być ocenione jako nieodpowiadające wymaganiom stawianym przez tę zasadę i pociągać za sobą negatywne skutki dla obywateli tak w ujęciu obiektywnym, jak i w sferze subiektywnego odbioru (s. 266) Sposób formułowania refleksji przez Doktorantkę niewątpliwie świadczy o zdolności do samodzielnego, a zarazem krytycznego prowadzenia pracy naukowej.

Z załączonej bibliografii wynika, że nie jest to pierwsze w języku polskim opracowanie poświęcone czy to instytucji opłaty adiacenckiej czy też – szerzej – zagadnieniom gospodarki nieruchomości. Podkreślić jednak należy, że praca mgr Sulczewskiej nie ma charakteru odwórczego, a analiza dogmatycznoprawna stała się pretekstem do wyrażania własnych, dodajmy uzasadnionych i przekonujących, ocen oraz bardzo precyzyjnych propozycji *de lege ferenda* (ich wyliczenie w podsumowaniu pracy jest również elementem nowym).

### **Ocena struktury pracy**

Recenzowana rozprawa liczy 323 strony, co w porównaniu do 241 stron poprzedniej wersji stanowi znaczące rozszerzenie. Na bibliografię składa się 217 pozycji literatury przedmiotu, 34 akty normatywne i ponad 100 pozycji orzecznictwa. Pod względem wykorzystanych źródeł praca zasługuje na pozytywną ocenę. Właściwe rozważania poprzedzone są dość długim *Wstępem*, zawierającym jasno określone cele pracy, wskazanie wykorzystanej metodologii oraz ogólne rozważania o konieczności dokonywania oceny prawa w płaszczyźnie aksjologicznej. Tutaj można postawić zarzut prowadzenia zbyt obszernych rozważań na temat pojęcia sprawiedliwości, skutkuje to bowiem wielokrotnym powtarzaniem w późniejszych partiach zawartych we *Wstępie* treści. Część właściwa obejmuje trzy rozdziały (*Sprawiedliwość, Opłata adiacencka oraz Sprawiedliwość opłaty adiacenckiej z tytułu podziału*

*nieruchomości*) podzielone na mniejsze jednostki. Doktorat zamyka zakończenie i wspomniana już bibliografia.

Struktura w zasadniczej części nie zmieniła się, to znaczy obejmuje w dalszym ciągu trzy rozdziały o tytułach takich samych jak w wersji pierwotnej. Natomiast czytelność całej pracy zdecydowanie poprawiło podzielenie rozdziałów na wiele mniejszych jednostek. Był to również jeden z zarzutów, który podnosiłam wcześniej pod adresem struktury pracy. W chwili obecnej jest on w dużej części bezprzedmiotowy. Chodzi przede wszystkim o podrozdział 1.6 „Sprawiedliwość ciężarów publicznych w ujęciu konstytucyjnym”. Podstawowy podział pracy jest zasadny w świetle celów, które Doktorantka sobie stawia. Wywód prowadzony jest konsekwentnie, obejmując najpierw kontekst aksjologiczny, w świetle którego Autorka zamierza badać opłatę adiacencką z tytułu podziału nieruchomości, następnie analizę przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie przedmiotowej kwestii, a w końcu ocenę tej instytucji w świetle wybranych zasad sprawiedliwości. W mocy pozostaje natomiast sformułowana wcześniej uwaga, że podrozdziały 1.5 (*Partycypowanie obywateli w kosztach utrzymania państwa a sprawiedliwość*) oraz 1.6 (*Sprawiedliwość ciężarów publicznych w ujęciu konstytucyjnym*) powinny albo otwierać rozdział II albo wręcz tworzyć osobny rozdział, gdyż ich przedmiot, ze względu na dominującą w tych partiach analizę zasad konstytucyjnych, odbiega naturą od ogólnych rozważań na temat sprawiedliwości zawartych w partiach 1.2-1.4.

### **Cele pracy, jej metodologia i język**

Na wstępie zaznaczyć należy, że tytuł rozprawy w pełni odpowiada zawartej w niej treści. Otrzymujemy bowiem zarówno wnikliwą analizę odpowiednich przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741 ze zm.), jak również odniesienie poczynionej wykładni do szerokiego kontekstu filozoficznoprawnego.

Zasadniczy cel pracy został przez mgr Krystynę Sulczewską określony jasno - jest nim *udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy obowiązującą obecnie w Rzeczypospolitej Polskiej regulację prawną w zakresie opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości można uznać za sprawiedliwą czy też nie* (s. 5) oraz poszukiwanie odpowiedzi na pytanie *o zasadność wprowadzenia regulacji dotyczących opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości* (s.21). Pomocniczo Autorka stawia szereg pytań (s. 6 -7) – odpowiedzi na nie mają w zamierzeniu porządkować wywód i ułatwić wyciągnięcie wniosków co do sprawiedliwości omawianej instytucji. Jak już było podkreślane, lektura całości pracy ukazuje, że założenie to

udało się Autorce zrealizować. W analizowanej obecnie wersji pracy swoją ocenę poparła Autorka bardzo rozbudowanymi propozycjami zmian obowiązującego stanu normatywnego.

W niebudzący wątpliwości sposób została wskazana i wykorzystana deklarowana we *Wstępie* metodologia. W zakresie analizy przepisów jest to metoda formalno-dogmatyczna (językowo-logiczna), a w pozostałym mamy do czynienia z refleksją natury filozoficznoprawnej. Wykorzystane zostają w tym względzie przepisy Konstytucji z 1997 r. w zakresie, w jakim formułują określone zasady ustrojowe i z zakresu praw człowieka, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, sądów powszechnych i administracyjnych nawiązujących do tych zasad oraz bogata doktryna.

Język, którym posługuje się Doktorantka jest dużą zaletą recenzowanej pracy. Polszczyzna Autorki jest poprawna i staranna, nie ma w tekście ozdobników, styl jest rzeczowy i jasny. Na uwagę zasługuje również staranna redakcja – praktycznie nie ma literówek.

Zgodnie z zasadami redagowania tekstów naukowych opracowane są również przypisy (w liczbie .

## **Ocena poszczególnych części pracy**

### **Rozdział I**

Rozdział I recenzowanej rozprawy („Sprawiedliwość”) poświęcony jest koncepcjom sprawiedliwości, w świetle których ma zostać oceniona instytucja opłaty adiacenckiej. Pod względem merytorycznym rozdział ten stanowi w tej wersji pracy wspomnianą nowość. Posiłkując się bogatą literaturą z zakresu filozofii prawa i filozofii polityki, Doktorantka dokonuje bardzo szczegółowego przeglądu kolejno: koncepcji sprawiedliwości formalnej ( w zestawieniu z legalną), sprawiedliwości materialnej, proceduralnej, rozdzielczej i wyrównawczej oraz tej opracowanej przez ekonomiczną analizę prawa. Z powodu konieczności wprowadzenia zmian do pracy, rozdział ten bardzo się rozrósł i objął rozmaite zagadnienia, których zasadniczy wątek stanowi wartość sprawiedliwości. W związku z tym obok rozważań *stricte* filozoficznych, ja była już mowa wyżej, odnajdujemy w nim sprawiedliwościowy wymiar partycypowania obywateli w kosztach utrzymania państwa, czy ocenę sprawiedliwości ciężarów publicznych z perspektywy zasad konstytucyjnych. Można uznać ten wybór. Tym bardziej, że Doktorantka wyraźnie deklaruje, co było już podniesione, że *dla dopełnienia i bardziej zobiektywizowanego zastosowania koncepcji czysto filozoficznych, uzasadnionym będzie (...) dopuszczenie swoistego „zestawienia” sprawiedliwościowej oceny tej instytucji prawnej z podstawowymi zasadami-wartościami konstytucyjnymi* (s. 19). Być może jednak ujęcie tych kwestii w osobne rozdziały nieco

rozrzedziłoby strukturę pracy i pozwoliło na rzeczywiście odrębne omówienie odmiennych z natury kwestii.

W tym punkcie chciałabym odwołać się do zapowiadanej w początku recenzji oceny treści dodanych do rozprawy mgr Krystyny Sulczewskiej. Choć praca zdecydowanie zyskała w wymiarze refleksji filozoficzno-prawnej, nie jestem przekonana czy w zasadniczy sposób wpłynęła na same wnioski. W przeciwieństwie do części dogmatyczno-prawnej, w której Autorka czuje się bardzo swobodnie, część poświęcona sprawiedliwości jest zbyt obszerna i, ujmując rzecz potocznie, „przeładowana”. W miejsce poprzedniej, dość szkolnej, analizy najbardziej adekwatnych zdaniem Doktorantki koncepcji sprawiedliwości (Arystotelesa i ekonomicznej analizy prawa) otrzymujemy pełne powtórzenie zestawienia wielu znanych i wielokrotnie omawianych koncepcji sprawiedliwości, które w rezultacie sprawiają wrażenie doklejonych na siłę i nie wiążą się istotnie z formułowanymi w rozprawie wnioskami (por. np. omówienie poglądów Kelsena czy O.A. Birda). Są to w dużej mierze, wedle podziału przytoczonego przez Doktorantkę na s. 32, analityczne teorie sprawiedliwości, których siła oddziaływania została dodatkowo zniesiona przez osłabienie napięcia między prawem pozytywnym i naturalnym (s.35). Z tego względu ich omawianie wydaje się po prostu zbędne. W przeciwieństwie do o wiele bardziej płodnych empirycznych i normatywnych teorii sprawiedliwości (s.32 i 33), które Autorce udaje się później satysfakcjonująco wykorzystać w rozdziale III.2.

Rozważania poświęcone ekonomicznej szkole prawa (rozd. 1.4), choć interesujące i kładące nacisk na te aspekty nurtu, które wiążą się bezpośrednio z kwestiami własności (szeroko na ten temat – s. 84 in.) i udziału racjonalnie myślących obywateli w powszechnym dobrobycie, mają nadal wspomnianą przeze mnie w poprzedniej recenzji wadę: są bardzo obszerne i złożone, a zarazem pisane przez wiele stron (ok. 25) tekstem niepodzielonym na mniejsze jednostki. W rezultacie trudno jest się czasem zorientować, które konkretnie idee Autorka akcentuje jako związane z instytucją opłaty adiacenckiej, a co należy po prostu do utrwalonej w doktrynie charakterystyki szkoły.

Przedostatnia i ostatnia część I rozdziału są w istocie wprowadzeniem do rozdziału II i mogłyby z powodzeniem zostać tam przeniesione. Zawierają one ważne rozważania na temat uzasadniania dla koniecznej partycypacji obywateli w kosztach związanych z utrzymaniem państwa, realizowanej w postaci danin o charakterze publicznoprawnym. Na szczególne podkreślenie zasługuje sposób ukazania związku między koniecznością ponoszenia danin publicznych a jej aksjologicznym (tu: sprawiedliwościowym) uzasadnieniem. Bardzo rzetelne jest również studium poświęcone konstytucyjnemu ujęciu sprawiedliwości ciężarów

publicznych. Prawo konstytucyjne (w znaczeniu przepisów Konstytucji) nie reguluje wyodrębnionej sfery stosunków społecznych, ale w różnym stopniu wyznacza przecież treść norm wchodzących w zakres pozostałych dziedzin prawa, zakreślając przede wszystkim ich zasadniczą aksjologię. W moim przekonaniu zamierzenie, które postawiła sobie mgr Sulczewska, aby we wstępnych częściach rozprawy skonstruować bazę pojęciową i aksjologiczną dla oceny tytułowej instytucji w pełni się powiodło. Autorka zbudowała, jak sama zaznacza, bazę pojęciową i aksjologiczną dla oceny tytułowej opłaty adiacenckiej. Wykazała także użyteczność analizy obowiązków podatkowych z perspektywy sprawiedliwości formalnej (zaliczenie materii podatkowej do materii ustawowej, zasadę powszechności i równości opodatkowania oraz zasadę jasności prawa podatkowego)

## **Rozdział II**

Jako filozof i teoretyk prawa, rozdział II recenzowanej rozprawy ocenić mogę przede wszystkim z perspektywy nabywającego wiedzę czytelnika oraz ze względu na określone walory konstrukcyjne cechujące tę część. Zaakcentować należy zwłaszcza te ostatnie, gdyż rozdział ten na tle pozostałych wyróżnia się znacznym i bardzo pożądanym „rozdrobnieniem”. Problematyka została podzielona na niewielkie, czytelne jednostki. Widać w tej partii rozważań dużą swobodę, z jaką mgr Sulczewska, będąca specjalistą w analizowanym obszarze, porusza się w zagadnieniach dogmatycznych prawa administracyjnego. Czytelnik może tylko na tym zyskać. Analiza przepisów i norm (tak merytorycznych, jak i kompetencyjnych) kształtujących instytucję opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości jest bardzo staranna i konsekwentnie poprowadzona. Po krótkim przybliżeniu genezy przedmiotowej instytucji następuje, bardzo potrzebne w moim przekonaniu, porównanie różnych rodzajów opłat adiacenckich przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Pozwala to na ocenę regulacji opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości, ukazującą nie tylko niedoskonałość przyjętych w tej kwestii rozwiązań, ale uprawniającą również stwierdzenie swego rodzaju obniżenia standardu postępowania w sprawach takich opłat w związku z kolejnymi nowelizacjami przepisów (s. 239-240). Wnikliwa wykładnia elementów hipotezy i dyspozycji normy zobowiązującej właścicieli i użytkowników wieczystych, którzy zgodnie z ustawą wnieśli opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa do wniesienia opłaty z tytułu podziału nieruchomości oparta jest na dogłębnej analizie orzecznictwa sądów administracyjnych.

### Rozdział III

Rozdział III pracy stanowi połączenie analizy przepisów oraz ich zasadniczo krytycznej oceny dokonywanej z perspektywy przepisów konstytucyjnych oraz przyjętych na wstępie jako punkt odniesienia koncepcji filozoficznych. Szczegółowo omówiona jest relacja między wybranymi zasadami konstytucyjnymi (m.in. art. 2, art. 7, art. 20, art. 31 ust. 1, art. 31 ust. 2, art. 32, art. 64, art. 82, art. 84) a dworkinowskimi regułami normującymi omawianą instytucję. Pomimo tego, że Autorka prowadzi swoją argumentację bardzo rzeczowo a zarazem przekonująco, chciałabym zwrócić uwagę na kilka bardziej szczegółowych kwestii ujętych w tej partii pracy i prosić o odniesienie się do nich. Na początku tej partii rozprawy mgr Sulczewska zaznacza, że to w pierwszym rzędzie Konstytucja stanowić będzie źródło zasady sprawiedliwości (s. 213) – przepisy ustawy zasadniczej wyznaczają jej zdaniem określony standard sprawiedliwości legalnej (którą Doktorantka definiuje jako sprawiedliwość sprowadzoną do zgodności z prawem, co bez odpowiedniej obudowy w sferze aksjologicznej prowadzić do „zgubnych skutków – s. 46-47).

Kolejno omówione zostają sprawiedliwość wyrównawcza w zestawieniu z konstytucyjną zasadą dobra wspólnego, zasada państwa prawnego, zasada równości i równości podatkowej, zasada zaufania obywatela do państwa, zasada proporcjonalności społecznej gospodarki rynkowej oraz sprawiedliwości podatkowej. W odróżnieniu od podrozdziału I.6, gdzie wybrane zasady konstytucyjne, tworzące zdaniem Autorki konstytucyjny wzorzec sprawiedliwości, omówione zostały w sposób ogólny i abstrakcyjny, w oderwaniu od tematyki pracy, ta część (III.1) nakierowana jest na ocenę opłaty adiacenckiej w świetle wymienionych zasad i przyjmuje wymiar bardzo konkretnej analizy.

Jak słusznie zaznacza Autorka, ocena opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości jest utrudniona nie tylko ze względu na widome naruszenie przez jej normatywną konstrukcję i realne skutki dla jednostki, konstytucyjnej zasady sprawiedliwości (w wersji zrekonstruowanej przez Autorkę), ale także ze względu na niejasności wiążące z się z pracami legislacyjnymi nad przepisami regulującymi tę opłatę, a konkretnie na braku znajomości zamysłów ustawodawcy, które nie zostały wysłowione w uzasadnieniu do ustawy o gospodarce nieruchomościami (s. 217, s. 247)). Konstatacja ta potwierdza tylko znany z praktyki czysto „dekoracyjny” czy czysto „formalny” wymiar uzasadnień do wprowadzanych zmian legislacyjnych, nie obrazujących w rezultacie rzeczywistych przyczyn ich wprowadzania. Co niestety skłania do myślenia albo o czysto instrumentalnym (s. 235 i 248) albo po prostu bezrefleksyjnym, a w rezultacie sprzecznym z racjonalnością stanowieniu prawa. Tę ostatnią wartość wiąże Autorka z realizacją/jej brakiem zasady państwa prawnego przez



omawiane regulacje (s. 220 i n.). Jeśli dobrze rozumiem, zdaniem Autorki sformułowanie kompetencji organu do nałożenia opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości w formie upoważnienia fakultatywnego (s. 221 i n.) narusza nie tylko prawidłowo ukształtowane przepisy kompetencyjne, ale, tym samym zasadę sprawiedliwości proceduralnej oraz w konsekwencji zasadę równego traktowania podmiotów ze względu na potencjalną możliwość arbitralnego wyboru nieruchomości, które wskutek podziału zyskały na wartości. Narusza się tym także samą zasadę zaufania obywateli do państwa. Usunięcie uznaniowego charakteru decyzji organu ustalającego opłatę adiacencką stanowi zresztą jeden z końcowych postulatów *de lege ferenda* (s. 295). Rodzi się jednak wobec tego pytanie, czy za wadliwe uznaje Autorka same przepisy ustawy formułujące po stronie organu możliwość a nie obowiązek nałożenia takiej opłaty (i czy w związku z tym możemy mówić o naruszeniu równości w prawie) czy też dostrzegalną praktykę pobierania tych opłat tylko od niektórych właścicieli/użytkowników wieczystych, a więc naruszenie równości wobec prawa. Dobrze byłoby wyjaśnić tę wątpliwość.

Pewne wątpliwości budzi także krytyczne podejście Doktorantki do braku w przepisach możliwości zastosowania *środków korygujących dolegliwość opłaty adiacenckiej motywowanych względami słuszności* (s. 234). Chodzi tu przede wszystkim o ulgi, których podstawą byłyby cechy obciążanego opłatą podmiotu, takie jak niepełnosprawność, wielodzietność czy trudna sytuacja majątkowa (nb. te cechy nie są jednorodne) – s. 234 i n.. Zasada sprawiedliwości społecznej czyni tego typu korekty zasadnymi w związku z powszechnością konstytucyjnego obowiązku podatkowego. Pytanie tylko, czy tytułową opłatę, pomimo licznych podobieństw traktować należy tak samo jak podatek dochodowy? Jak sama Autorka zaznacza, ustawa w kwestii podmiotów zobowiązanych do opłaty jest dosyć jednoznaczna (właściciel lub użytkownik wieczysty po spełnieniu określonych warunków). Z kolei jako przedmiot rzeczowej opłaty traktuje dokonywany na wniosek tych podmiotów podział nieruchomości. Nawet jeżeli podmiot wskazany w ustawie ze względów życiowych jest zmuszony do dokonania podziału, a tym bardziej jeśli robi to po prostu w celach komercyjnych, wydaje się, że dobrowolność dokonania podziału po stronie właściciela/użytkownika wieczystego czyni rozważania o nieuwzględnieniu możliwych ulg o charakterze słuszciovym niezbyt uzasadnionymi. I to nawet, jeśli weźmiemy pod uwagę nieekwiwalentność opłaty w stosunku do świadczeń uzyskanych ze strony gminy, które są często nieporównywalnie mniejsze. Fakultatywność wystąpienia z wnioskiem o podział nieruchomości i fakultatywność, a nie obligatoryjność nałożenia opłaty adiacenckiej przez organ z tego tytułu dostatecznie w moim przekonaniu łagodzają ewentualną konieczność jej poniesienia. Niezależnie oczywiście od innych, zasadnych zarzutów, które Autorka stawia

analizowanej regulacji i od kształtującej się praktyki, która podlega ocenie sądów administracyjnych.

Bardziej przekonujące są w tym względzie rozważania dotyczące zaczerpniętej z zasad prawa podatkowego konieczności zachowania równowagi między rosnącymi potrzebami publicznymi a prawami majątkowymi i osobistymi obywateli i konstatacja o zaburzeniu tej równowagi w konstrukcji opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości czy ingerowania tak sformułowanych przepisów w konstytucyjnie gwarantowane prawo własności.

Regulacje obciążające właścicieli chcących podzielić nieruchomość tytułową opłatą, nie znajdują uzasadnienia w świetle ogólnej legitymizacji systemu daninowego, który summa summarum ma się przyczyniać do realizacji dobra wspólnego. Tymczasem jak pisze Autorka formułując w zakończeniu bardzo surową ocenę analizowanej instytucji prawnej: *Obecna konstrukcja opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości, która może zostać nałożona przez właściwy organ nie wypełnia zatem zasady powszechności (systemu daninowego – TCH), co w konsekwencji godzi w zasadę równości obywateli wobec prawa i nie pozwala przyczynić się do dbania o dobro wspólne* (s. 291)

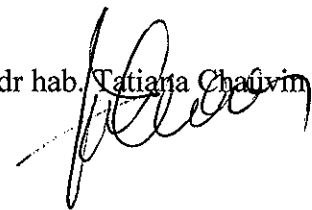
Za bardzo cenny wkład Autorki, nadający sens krytycznej ocenie opłaty adiacenckiej formułowanej w rozprawie, uznać należy ujęte w punkty propozycje bardzo konkretnych rozwiązań normatywnych, które stanowić powinny podstawę nowelizacji obowiązujących obecnie przepisów (s. 295 i n.).

## Wnioski końcowe

Hubert Izdebski w wydanej ostatnio książce „Ile nauki w nauce? (Warszawa 2018) charakteryzując standardy wymaganej ustawą oryginalności prac doktorskich z zakresu prawa, dla rozpraw, których przedmiotem są tzw. kwestie mikroprawne (np. analizę pojedynczego przepisu czy wyodrębnionej instytucji prawnej) wśród standardów tych wyliczaję: systemowe, historyczne, prawno-porównawcze oraz badające „prawo w działaniu”. Nie mam wątpliwości, że przedstawiona mi do recenzji rozprawa mgr Krystyny Sulczewskiej „Opłata adiacencka z tytułu podziału nieruchomości na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ujęcie prawne i sprawiedliwościowe” warunek ten spełnia. Brakuje może nieco kwestii prawno-porównawczych, które ukazałyby tę instytucję prawną na tle określonych rozwiązań prawa daninowego przyjętych w innych krajach, w których podobna opłata

obowiązuje (o ile w ogóle). Autorka dokonuje jednak w rozprawie samodzielnej i krytycznej oceny przepisów obowiązujących w zakresie opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości, umiejętnie analizuje jej tło aksjologiczne, sprawnie porusza się w analizach systemowych – zarówno w obrębie poszczególnych gałęzi prawa (głównie konstytucyjnego i administracyjnego), jak i całego systemu prawa i jego relacji z innymi wzorcami normatywnymi będącymi źródłem pozaprawnych wartości. Dodatkowo ma do zaprezentowania dobrze przemyślany program zmian niedobrego i niesprawiedliwego stanu prawnego. W rezultacie – zgodnie z zapowiedzią z początku recenzji – podtrzymuję wysoką ocenę całości pracy i doceniam wkład włożony w rozudowanie w końcowych partiach wątków dodmatycznych i wniosków. Nieco mniej entuzjastyczna ocena dotyczy rozdziału o sprawiedliwości – w wielu miejscach ma on raczej walory „ozdobnika” niż wnosi coś do rozważań. Nie mam jednak wątpliwości, że rozprawa ta może być podstawą do podjęcia dalszych przewidzianych procedurą kroków.

dr hab. Tatiana Chajivin



Warszawa, 11 lipca 2018 r

dr hab. Tatiana Chauvin

Katedra Filozofii Prawa i Nauki o Państwie  
Instytut Nauk o Państwie i Prawie

Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Warszawskiego

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Krystyny Sulczewskiej pt. „Opłata  
adiacencka z tytułu podziału nieruchomości na podstawie ustawy o  
gospodarce nieruchomościami. Ujęcie prawne i sprawiedliwościowe”  
przygotowanej pod kierunkiem dr.hab Sylwii Wojtczak, prof. UŁ**

**Uwagi wstępne**

Przedmiotem przedstawionej mi do recenzji pracy doktorskiej mgr Krystyny Sulczewskiej jest analiza instytucji opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości ujęta w perspektywie prawnej i aksjologicznej. Autorka pracy bada w szczególności aspekt sprawiedliwościowy wspomnianej instytucji, przyjmując za kryterium oceny koncepcję sprawiedliwości przedstawioną przez Arystotelesa oraz przez ekonomiczną szkołę prawa. W rezultacie otrzymujemy rzetelny obraz obowiązujących przepisów prawnych połączony ze śmiałą, krytyczną oceną przyjętych rozwiązań pozytywnoprawnych. Już na etapie wstępnej oceny pracy zaakcentować należy deklarację Autorki, że *nie można mówić o dobrym prawie z pominięciem aspektu sprawiedliwości* (s. 8) oraz, że *tylko sprawiedliwe normy posiadać będą ducha prawa* (s. 9). Widoczne jest więc, że pomimo skupienia się na wybranej, stosunkowo precyzyjnej instytucji z zakresu dogmatyki prawa administracyjnego, mgr Sulczewska kieruje się bliskim filozofom prawa spojrzeniem na cały system prawny i pożądane kryteria jego oceny.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. 2003 nr 65 poz. 595 ze zm.), rozprawa doktorska powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Kryteria te będą zasadnicze dla oceny niniejszej pracy.

Już na etapie wstępnej ewaluacji na podkreślenie i aprobatę zasługuje kilka kwestii. Autorce udało się niewątpliwie połączyć dogłębną wiedzę z zakresu przepisów o gospodarce nieruchomościami oraz szerzej – prawa podatkowego i konstytucyjnego ze starannie dobranym tłem filozoficznoprawnym. Pierwszy fakt nie dziwi – mgr Krystyna Sulczewska zaznacza w pracy, że jest aktywnym rzeczoznawcą majątkowym (m.in. s. 99). Co do wybranego przez nią kryterium oceny, można by się zastanawiać czy wybrane przez Autorkę koncepcje sprawiedliwości (arystotelesowska i ekonomiczna analiza prawa) stanowią rzeczywiście przekonujące punkt odniesienia dla omawianego typu opłaty adiacenckiej. Problemy analizowane przez Autorkę w kilku przypadkach co najmniej (m.in. przy analizie zasady równości wśród podmiotów zobowiązanych do wniesienia tej opłaty i ich zestawienia ze zobowiązanymi z tytułu innych, podobnych danin – s. 162-163 czy możliwości ustalania tych opłat i sposobu ich pobierania w trybie konsensualnym – s. 216) mogłyby być powiązane z zasadą sprawiedliwości proceduralnej, którą przecież zajmowali się przywoływani w pracy Autorzy tacy jak Robert Alexy czy Jerzy Stelmach. Tym bardziej, że sama Doktorantka podkreśla, że ocenę swoją traktuje „wielopłaszczyznowo”, obok sprawiedliwości badając także racjonalność (rozumianą nb. na sposób proceduralny) jak i skuteczność analizowanej instytucji prawnej (s. 12). Możliwość odstąpienia od wybranego przez Autorkę modelu widać w kilku miejscach; w te miejsca właśnie znakomicie by się wpisały sprawiedliwe rozwiązania proceduralne. Na szacunek zasługuje jednakże konsekwencja wyводу, widoczna przede wszystkim na etapie wniosków, i tylko z tej perspektywy praca będzie podlegać ocenie. Sposób formułowania refleksji przez Doktorantkę niewątpliwie świadczy o zdolności do samodzielnego, a zarazem krytycznego prowadzenia pracy naukowej.

Z załączonej bibliografii wynika, że nie jest to pierwsze w języku polskim opracowanie poświęcone czy to instytucji opłaty adiacenckiej czy też – szerzej – zagadnieniom gospodarki nieruchomościami. Podkreślić jednak należy, że praca mgr Sulczewskiej nie ma charakteru odtwórczego, a analiza dogmatycznoprawna stała się pretekstem do wyrażania własnych, dodajmy uzasadnionych i przekonujących, ocen.

Na podkreślenie zasługuje także dostrzegalna kategoryczność w doborze kontekstu filozoficznego, w postaci odwołania się do bardzo określonych koncepcji sprawiedliwości, co zostaje uzasadnione koniecznością dopasowania ich do *dzisiejszej polskiej rzeczywistości społecznej, ekonomicznej, politycznej i prawnej* (s. 5). Żeby uniknąć popadnięcia w subiektywizm mgr Sulczewska zestawia „sprawiedliwościową ocenę” omawianej instytucji z podstawowymi wartościami konstytucyjnymi (s. 12 oraz rozdz.III.1). Przekonanie Autorki,

że to właśnie takie a nie inne ujęcie pomoże jej ocenić prezentowaną instytucję niewątpliwie udziela się recenzentowi, choć, jak zaznaczyłam wyżej, warto byłoby pokusić się o inne, bardziej współczesne koncepcje (w takiej roli występuje w pracy jedynie ekonomiczna szkoła prawa). Arystoteles, nawet połączony z materialną odmianą sprawiedliwości wedle kryteriów przedstawionych przez Chaima Perelmana nie całkiem dobrze, w moim przekonaniu, wywiązuje się z narzuconej mu roli. Dość wyraźnie pokazują to podjęte w końcówce pracy próby zastosowania poszczególnych formuł sprawiedliwości materialnej do przedmiotowej instytucji. Sama Autorka przyznaje tutaj nieadekwatność tej koncepcji do oceny tytułowej opłaty (s. 195-196)

### **Ocena struktury pracy**

Recenzowana rozprawa ma 241 stron, z których bibliografia (akty normatywne, orzecznictwo i pozycje z zakresu literatury) zajmują niecałe 14 stron. Praca nie jest więc zbyt obszerna, co jednak stanowi jej atut i pozwala zachować klarowność wywodu. Właściwe rozważania poprzedzone są *Wstępem*, zawierającym jasno określone cele pracy, wskazanie wykorzystanej metodologii oraz ogólne rozważania o konieczności dokonywania oceny prawa w płaszczyźnie aksjologicznej. Część właściwa obejmuje trzy rozdziały (*Sprawiedliwość*, *Opłata adiacencka* oraz *Sprawiedliwość opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości*) podzielone na mniejsze jednostki. Doktorat zamyka ośmiostronicowe zakończenie i wspomniana już bibliografia.

Struktura recenzowanej pracy jest czytelna, a Autorka prowadzi swój wywód konsekwentnie, przedstawiając najpierw kontekst aksjologiczny, w świetle którego zamierza badać opłatę adiacencką z tytułu podziału nieruchomości, następnie analizując przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie przedmiotowej kwestii, aby w końcu dokonać oceny tej instytucji w świetle wybranych zasad sprawiedliwości. Pomimo tego mój najpoważniejszy zarzut wobec pracy dotyczy właśnie jej konstrukcji, a konkretnie długości poszczególnych podrozdziałów. O ile rozdział drugi, dogmatycznoprawny, podzielony jest na krótkie, kilkustronicowe jednostki (najdłuższa ma jednak prawie 20 stron – rozdz. II.3.2), o tyle partie pierwsza i trzecia są ze wspomnianego względu trudne w lekturze. Przykładowo część poświęcona ekonomicznej szkole prawa ma nieomal 30 stron, a dwie i zarazem jedyne części rozdziału trzeciego (łącznie mającego 64 strony) – odpowiednio 35 i 29 stron. Doktorantka podnosi w nich istotne i wielowątkowe kwestie (takie chociażby jak ocena opłaty adiacenckiej

w świetle wybranych zasad konstytucyjnych) i podział tekstu na mniejsze części byłby bardzo pożądany. Inaczej czytelnik po prostu się gubi.

### **Cele pracy, jej metodologia i język**

Na wstępie zaznaczyć należy, że tytuł rozprawy w pełni odpowiada zawartej w niej treści. Otrzymujemy bowiem zarówno wnikliwą analizę odpowiednich przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741 ze zm.), jak również odniesienie poczynionej wykładni do szerokiego kontekstu filozoficznoprawnego.

Zasadniczy cel pracy został przez mgr Krystynę Sulczewską określony jasno - jest nim *udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy obowiązującą obecnie w Rzeczypospolitej Polskiej regulację prawną w zakresie opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości można uznać za sprawiedliwą czy też nie* (s. 4) oraz poszukiwanie odpowiedzi na pytanie *o zasadność wprowadzenia regulacji dotyczących opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości* (s.15). Pomocniczo Autorka stawia szereg pytań (s. 6 -7) – odpowiedzi na nie miały w zamierzeniu porządkować wywód i ułatwić wyciągnięcie wniosków co do sprawiedliwości omawianej instytucji. Jak już było podkreślane, lektura całości pracy ukazuje, że założenie to udało się Autorce zrealizować.

W niebudzący wątpliwości sposób została wskazana i wykorzystana deklarowana we *Wstępie* metodologia. W zakresie analizy przepisów jest to metoda formalno-dogmatyczna (językowo-logiczna), a w pozostałym mamy do czynienia z refleksją natury filozoficznoprawnej. Wykorzystane zostają w tym względzie przepisy Konstytucji z 1997 r. w zakresie, w jakim formułują określone zasady ustrojowe i z zakresu praw człowieka, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, sądów powszechnych i administracyjnych nawiązujących do tych zasad oraz doktryna.

Język, którym posługuje się Doktorantka jest dużą zaletą recenzowanej pracy. Polszczyzna Autorki jest poprawna i staranna, nie ma w tekście ozdobników, styl jest rzeczowy i jasny. Na uwagę zasługuje również staranna redakcja – praktycznie nie ma literówek. Odnotowałam tylko jeden błąd językowy (w odmianie słowa „dobro” – s. 22).

Zgodnie z zasadami redagowania tekstów naukowych opracowane są również przypisy. Ich relatywnie niewielka liczba (304) świadczy w mojej opinii o samodzielności prowadzonego wywodu.

## Ocena poszczególnych części pracy

Rozdział I recenzowanej rozprawy poświęcony jest wybranym przez Doktorantkę koncepcjom sprawiedliwości, w świetle których ma zostać oceniona instytucja opłaty adiacenckiej. Zawiera on staranne, acz nieco może zbyt szkolne opracowanie koncepcji sprawiedliwości Arystotelesa w jej odmianie rozdzielczej i wyrównawczej. Ta część rozważań uzupełniona zostaje przeglądem materialnych odmian sprawiedliwości zaproponowanych przez Chaima Perelmana (każdemu według...). W pierwszym podrozdziale tej partii na uwagę zasługuje przytoczenie refleksji Arystotelesa na temat koniecznego odniesienia sprawiedliwości do zagadnienia państwa (s. 19), a także poglądy tegoż na temat podziału dóbr majątkowych w państwie i konieczności specyficznego rozlokowania własności gruntów. O ile ogólnie uwaga ta ma sens ze względu na – podzielane przez mnie – przekonanie Autorki o konieczności partycypacji obywateli w dobru wspólnym (także w formie odpowiednich danin na cele publiczne), o tyle prowadzone w starożytności rozważania na temat równości majątku obywateli czy właśnie szczególnego położenia własności wydają się nieco anachroniczne i niczego nie wnoszą do pracy.

Rozważania poświęcone ekonomicznej szkole prawa (rozdz. 1.2), choć interesujące i kładące nacisk na te aspekty nurtu, które wiążą się bezpośrednio z kwestiami własności (szeroko na ten temat – s. 48 do 53) i udziału racjonalnie myślących obywateli w powszechnym dobrobycie, mają wspomnianą przeze mnie w uwagach wstępnych wadę: są bardzo obszerne i złożone, a zarazem pisane przez wiele stron tekstem niepodzielonym na mniejsze jednostki. W rezultacie trudno jest się czasem zorientować, które konkretnie idee Autorka akcentuje jako związane z instytucją opłaty adiacenckiej, a co należy po prostu do utrwalonej w doktrynie charakterystyki szkoły.

Dodatkowo właśnie w tej partii pojawiają się odniesienia do zasady sprawiedliwości proceduralnej, która ze względu na pewnego rodzaju zamknięcie na wstępie kontekstu aksjologicznego w dwóch tylko propozycjach, nie może zostać wysłowiona. Tymczasem Doktorantka pisze: *Otóż dla społeczeństwa jako adresata danych norm znaczenie odgrywa zarówno bezpośrednia treść przekazywanej przez organy decyzji, jak również sposób jej przekazywania i uzasadniania.* I dalej: *W związku z tym, że pojęcie sprawiedliwości podlega nieustannym przeobrażeniom a jej poczucie jest kwestią ściśle powiązaną z indywidualną psychologią, intencją ustawodawcy powinno być stworzenia na terenie kraju takich okoliczności, aby inwestorzy prywatni czując odpowiedzialność za losy kraju i dbając o dobro*



*wspólne, godzili się na poświęcenie części własnego kapitału* (s. 41). Mechanizm postulowany przez Autorkę stanowi sedno sprawiedliwości proceduralnej i to zarówno w jej wersji obiektywnej, jak i subiektywnej (psychologicznej). W polskiej literaturze pisała o tym swego czasu prof. Maria Borucka-Arctowa. W związku z tym, choć to tylko hipotetyczne rozważania, interesująca byłaby próba zastosowania zasad rzetelnej, sprawiedliwej procedury do regulacji normujących sposób ustalania opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości.

Przedostatnia i ostatnia część I rozdziału są w istocie wprowadzeniem do rozdziału II i mogłyby z powodzeniem zostać tam przeniesione. Zawierają one ważne rozważania na temat uzasadniania dla koniecznej partycypacji obywateli w kosztach związanych z utrzymaniem państwa, realizowanej w postaci danin o charakterze publicznoprawnym. Na szczególne podkreślenie zasługuje sposób ukazania związku między koniecznością ponoszenia danin publicznych a jej aksjologicznym (tu: sprawiedliwościowym) uzasadnieniem (s. 68). Bardzo rzetelne jest również studium poświęcone konstytucyjnemu ujęciu sprawiedliwości ciężarów publicznych. Prawo konstytucyjne (w znaczeniu przepisów Konstytucji) nie reguluje wyodrębnionej sfery stosunków społecznych, ale w różnym stopniu wyznacza przecież treść norm wchodzących w zakres pozostałych dziedzin prawa, zakreślając przede wszystkim ich zasadniczą aksjologię. W moim przekonaniu zamierzenie, które postawiła sobie mgr Sulczewska, aby we wstępnych częściach rozprawy skonstruować bazę pojęciową i aksjologiczną dla oceny tytułowej instytucji w pełni się powiodło.

Jako filozof i teoretyk prawa, rozdział II recenzowanej rozprawy ocenić mogę przede wszystkim z perspektywy nabywającego wiedzę czytelnika oraz ze względu na określone walory konstrukcyjne cechujące tę część. Zaakcentować należy zwłaszcza te ostatnie, gdyż rozdział ten na tle pozostałych wyróżnia się znacznym i bardzo pożądanym „rozdrobnieniem”. Problematyka została podzielona na niewielkie, czytelne jednostki. Widać w tej partii rozważań dużą swobodę, z jaką mgr Sulczewska, będąca specjalistą w analizowanym obszarze, porusza się w zagadnieniach dogmatycznych prawa administracyjnego. Czytelnik może tylko na tym zyskać. Analiza przepisów i norm (tak merytorycznych, jak i kompetencyjnych) kształtujących instytucję opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości jest bardzo staranna i konsekwentnie poprowadzona. Po krótkim przybliżeniu genezy przedmiotowej instytucji następuje, bardzo potrzebne w moim przekonaniu, porównanie różnych rodzajów opłat adiacenckich przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Pozwala to na ocenę regulacji opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości, ukazującą nie tylko niedoskonałość przyjętych w tej kwestii rozwiązań, jak również na stwierdzenie swego rodzaju

obniżenia standardu postępowania w sprawach takich opłat w związku z kolejnymi nowelizacjami przepisów (s. 175-176). Wnikliwa wykładnia elementów hipotezy i dyspozycji normy zobowiązującej właścicieli i użytkowników wieczystych, którzy zgodnie z ustawą wnieśli opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa do wniesienia opłaty z tytułu podziału nieruchomości oparta jest na dogłębnej analizie orzecznictwa sądów administracyjnych.

Rozdział III pracy stanowi połączenie analizy przepisów oraz ich zasadniczo krytycznej oceny dokonywanej z perspektywy przepisów konstytucyjnych oraz przyjętych na wstępie jako punkt odniesienia koncepcji filozoficznych. Szczegółowo omówiona jest relacja między wybranymi zasadami konstytucyjnymi (m.in. art. 7, art. 20, art. 31 ust. 2, art. 31 ust. 1, art. 32, art. 64, art. 82, art. 84) a dworkinowskimi regułami normującymi omawianą instytucję. Pomimo tego, że Autorka prowadzi swoją argumentację bardzo rzeczowo a zarazem przekonująco, chciałabym zwrócić uwagę na kilka bardziej szczegółowych kwestii ujętych w tej partii pracy i prosić o odniesienie się do nich.

Jeśli dobrze rozumiem, zdaniem Autorki sformułowanie kompetencji organu do nałożenia opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości w formie upoważnienia fakultatywnego (s. 157 i in., s. 164 i n.) narusza zasadę równego traktowania podmiotów ze względu na potencjalną możliwość arbitralnego wyboru nieruchomości, które wskutek podziału zyskały na wartości. Narusza się tym samym zasadę zaufania obywateli do państwa. Rodzi się wobec tego pytanie, czy za wadliwe uznaje Autorka same przepisy ustawy formułujące po stronie organu możliwość a nie obowiązek nałożenia takiej opłaty (i czy w związku z tym możemy mówić o naruszeniu równości w prawie) czy też dostrzegalną praktykę pobierania tych opłat tylko od niektórych właścicieli/użytkowników wieczystych, a więc naruszenie równości wobec prawa (s. 162-163). Dobrze byłoby wyjaśnić tę wątpliwość.

Pewne wątpliwości budzi także krytyczne podejście Doktorantki do braku w przepisach możliwości zastosowania *środków korygujących dolegliwość opłaty adiacenckiej motywowanych względami słuszności* (s. 169). Chodzi tu przede wszystkim o ulgi, których podstawą byłyby cechy obciążanego opłatą podmiotu, takie jak niepełnosprawność, wielodzietność czy trudna sytuacja majątkowa (nb. te cechy nie są jednorodne) – s. 198. Zasada sprawiedliwości społecznej czyni tego typu korekty zasadnymi w związku z powszechnością konstytucyjnego obowiązku podatkowego. Pytanie tylko, czy tytułową opłatę, pomimo licznych podobieństw traktować należy tak samo jak podatek dochodowy? Jak sama Autorka zaznacza, ustawa w kwestii podmiotów zobowiązanych do opłaty jest dosyć jednoznaczna

(właściciel lub użytkownik wieczysty po spełnieniu określonych warunków). Z kolei jako przedmiot rzeczowej opłaty traktuje dokonywany na wniosek tych podmiotów podział nieruchomości (s. 125). Nawet jeżeli podmiot wskazany w ustawie ze względów życiowych jest zmuszony do dokonania podziału, a tym bardziej jeśli robi to po prostu w celach komercyjnych, wydaje się, że dobrowolność dokonania podziału po stronie właściciela/użytkownika wieczystego czyni rozważania o nieuwzględnieniu możliwych ulg o charakterze słusznościowym za niezbyt uzasadnione. I to nawet, jeśli weźmiemy pod uwagę nieekwiwalentność opłaty w stosunku do świadczeń uzyskanych ze strony gminy, które są często nieporównywalnie mniejsze. Fakultatywność wystąpienia z wnioskiem o podział nieruchomości i fakultatywność, a nie obligatoryjność nałożenia opłaty adiacenckiej przez organ z tego tytułu dostatecznie w moim przekonaniu łagodzą ewentualną konieczność jej poniesienia. Niezależnie oczywiście od innych, zasadnych zarzutów, które Autorka stawia analizowanej regulacji i od kształtującej się praktyki, która podlega ocenie sądów administracyjnych.

Bardziej przekonujące są w tym względzie rozważania dotyczące zaczerpniętej z zasad prawa podatkowego konieczności zachowania równowagi między rosnącymi potrzebami publicznymi a prawami majątkowymi i osobistymi obywateli i konstatacja o zaburzeniu tej równowagi w konstrukcji opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości (s. 182) czy ingerowania tak sformułowanych przepisów w konstytucyjnie gwarantowane prawo własności (s. 187). Dodatkowo, co uważam za szczególnie cenne, rozdz. III.1 kończy się konstruktywną propozycją *de lege ferenda* w kwestii zmiany podstawy opłaty adiacenckiej i sposobu jej naliczania (s. 191, ale także s. 197) mogącą w opinii Doktorantki uczynić badaną instytucję bardziej sprawiedliwą i adekwatną do warunków ekonomicznych. Widać, że Autorka ma duże doświadczenie i wiedzę związaną z praktyką stosowania omawianych przepisów. Ze względu na obszerność tej części rozważań bardzo dobrze ocenić trzeba zakończenie podsumowujące w sposób rzeczowy i merytoryczny zarówno cenę samej instytucji, jak i postulowane zmiany.

### **Wnioski końcowe**

Przedstawiona mi do recenzji rozprawa mgr Krystyny Sulczewskiej „Opłata adiacencka z tytułu podziału nieruchomości na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ujęcie prawne i sprawiedliwościowe” spełnia w moim przekonaniu wymagania zawarte w ustawie o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U.

2003 nr 65 poz. 595 ze zm.) przewidziane dla prac doktorskich. Autorka dokonuje w niej samodzielnej i krytycznej oceny przepisów obowiązujących w zakresie opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości, umiejętnie analizuje jej tło aksjologiczne, sprawnie porusza się w analizach systemowych – zarówno w obrębie poszczególnych gałęzi prawa (głównie konstytucyjnego i administracyjnego), jak i całego systemu prawa i jego relacji z innymi wzorcami normatywnymi będącymi źródłem pozaprawnych wartości. Z tego względu nie mam wątpliwości, że rozprawa ta może być podstawą do podjęcia dalszych przewidzianych procedurą kroków.

*Patrycja Chary*