



WYDZIAŁ PRAWA
i ADMINISTRACJI
Uniwersytet Łódzki

dr hab. Monika A. Król, prof. UŁ
Uniwersytet Łódzki
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji
Zakład Prawa Ochrony Środowiska

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Tatiany Przychodzkiej-Gorzelańczyk
pt. „Prawne aspekty scalania i podziału nieruchomości”, Poznań 2024, ss. 340

Na podstawie pisma Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu prof. dr. hab. Tomasza Nieboraka z dnia 10 lipca 2024 r. oraz w wykonaniu uchwały Rady Naukowej Dyscypliny Nauki Prawne Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu z 25 czerwca 2024 r., numer 88/2023/2024, przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej mgr Tatiany Przychodzkiej-Gorzelańczyk pt. „Prawne aspekty scalania i podziału nieruchomości”, przygotowanej pod kierunkiem naukowym promotora dr hab. Anety Suchoń, prof. UAM oraz promotora pomocniczego dr. hab. Macieja Krusia, prof. UAM.

Na podstawie określonej w art. 13 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r., poz. 1789) w zw. z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018, poz. 1669) rozprawa doktorska, przygotowywana pod opieką promotora albo pod opieką promotora i promotora pomocniczego (a taka sytuacja tutaj zachodzi), powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego lub oryginalne rozwiązanie problemu w oparciu o opracowanie projektowe, konstrukcyjne, technologiczne, lub oryginalne dokonanie artystyczne, oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej lub artystycznej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej.

I. Temat rozprawy, stan badań naukowych

O doniosłości społeczno-gospodarczej zagadnień związanych z instytucją scalania i podziałem nieruchomości przesądza fakt, że stanowi ona ważny instrument racjonalnego zagospodarowania nieruchomości, a zatem wpływa na ład przestrzenny danego terenu. Problematyka podjęta przez Doktorantkę jest istotnym, społeczno-gospodarczym zagadnieniem i to zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia.

Za teoretyczną doniosłością omawianego zagadnienia przemawia istnienie w polskim systemie sporego dorobku legislacyjnego, wprowadzającego instrumenty prawne związane z zagospodarowaniem przestrzeni. Blisko trzydzieści lat doświadczeń od wprowadzenia w życie ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344) i rozporządzenia

Rady Ministrów z dnia 24 marca 1998 r. w sprawie wykonania przepisów dotyczących scalania i podziału nieruchomości Dz. U. Nr 44, poz. 262, a następnie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie scalania i podziału nieruchomości, Dz.U. 2005 nr 86 poz. 736, wydaje się wystarczającym okresem aby dokonać rzetelnych ocen funkcjonowania tych rozwiązań prawnych w polskim systemie prawa. Trzeba także pamiętać, że instytucja scalania i podziału nieruchomości nie została wprowadzona do polskiego systemu prawnego pod koniec XX w., ale regulowana była aktami wcześniejszymi t.j. ustawą z 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz podziale nieruchomości w miastach i osiedlach Dz.U. 1972, Nr 27, poz. 192. Mimo jednak wielu lat obowiązywania tych rozwiązań prawnych zagadnienie to nie doczekało się pogłębionych opracowań naukowych o charakterze monograficznym.

Raczej tytułem uzupełnienia niż zarzutu, do wzmiankowanych przez Autorkę publikacji w postaci rozdziałów w monografiach naukowych M. Wolanina (*Scalenie i podział nieruchomości*, w: Podziały, scalenia i rozgraniczenia nieruchomości oraz procedury ewidencyjne, Wyd. C.H. Beck 2023 r.); J. Jaworskiego, A. Prusaczyka, A. Tułodzieckiego, M. Wolanina, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Wyd. Beck 2023, czy Z. Leońskiego, M. Szewczyka, M. Krusia (*Postępowanie scaleniowo-podziałowe*, w: Prawo zagospodarowania przestrzeni, drugie wydanie z 2019 r.), a także M. Dobrzyńskiej (*Scalenie i podział nieruchomości*, w: Podziały, rozgraniczenia i scalenia nieruchomości, Zielona Góra 2000) Z. Bojara (*Scalenia i podziały nieruchomości*, w: Podziały nieruchomości. Komentarz, wyd. 2, Katowice 2008 r.), czy starszych pozycji J. Szachułowicza (*Scalenie i podział nieruchomości*, w: Gospodarka nieruchomościami, Wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2005), a także R. Hycner, R. Żróbka, i J. Kuryj (*Scalenie i podział nieruchomości*, w: Gospodarka nieruchomościami z komentarzem do wybranych procedur, Katowice 2006) mogą dodać jeszcze 2 rozdziały poświęcone scaleniom w monografii Dariusza Felcenlobena, która ukazała się nakładem Wolters Kluwer w 2023 r. pt. *Prace geodezyjne realizowane na potrzeby postępowań administracyjnych sądowych oraz czynności cywilnoprawnych*, a także nowy Komentarz do ustawy autorstwa E. Klat-Górskiej (2024), czy dwa starsze komentarze do ustawy autorstwa P. Czechowskiego (2015) oraz E. Klat-Górskiej i L. Klat-Werteleckiej (2015).

Pomimo, że praca zgodnie z tytułem dotyczy prawnych aspektów instytucji scalania i podziału nieruchomości, Autorka recenzowanej pracy, podobnie jak D. Wilkowska-Kołakowska, *Postępowanie w sprawie scalania i podziału nieruchomości oraz scalania i wymiany gruntów (Problematyka Administracyjno-Prawna)*, Wyd. PAN Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, „Studia KPZK” 2011, Nr 142, dokonuje swego zestawienia obydwu instytucji regulujących scalanie i wymianę gruntów rolnych oraz scalanie i podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne czy leśne. Takie zestawienie jest jak najbardziej słuszne, bo obie instytucje służą kształtowaniu przestrzeni i jak najlepszemu racjonalnemu jej zagospodarowaniu.

O znaczeniu praktycznym wybranego tematu świadczy duże zainteresowanie tą tematyką w praktyce geodezyjnej przy okazji wielu postępowań administracyjnych i sądowych. Przepisy związane z obydwoma postępowaniami scaleniowymi doczekały się też licznych orzeczeń sądów, w tym także przywołane w pracy (m.in. na s. 199, 203, 215), powstające na tle sporów wynikłych na gruncie postępowania scaleniowego, czy podziałów nieruchomości. Podejmowana przez Doktorantkę problematyka należy do konfliktogennych, zwłaszcza dotyczy to sporów powstających na gruncie wydzielania nowych działek, działek pod drogi, zasady ekwiwalentności przy scalaniu gruntów rolnych. Elementem zwiększającym jeszcze konfliktogenność postępowania scaleniowego jest poddanie komasacji nieruchomości

zabudowanych. Bardzo ciekawą kwestą teoretyczną jest także zagadnienie utrwalania i ochrony dokonanych przy takim wysiłku scaleń, które nadal jest oceniane w doktrynie jako niedostateczne (M.A. Król, *Conflict of interests in Polish legal land consolidation procedure* in: M. Pavlovič (zost.), Zborník z XXI. ročníka medzinárodnej vedeckej česko-poľsko-slovenskej konferencie práva životného prostredia, Wolters Kluwer, Bratislava 2020, czy też, Scalanie gruntów jako instrument gospodarowania przestrzenią na obszarach wiejskich, "Studia Iuridica" 2022, nr XCIV (94).

Przeprowadzona analiza stanu badań naukowych wskazuje wyraźną lukę monograficznego opracowania dotyczącego pogłębionej analizy regulacji prawnej i oceny skuteczności wdrożenia instrumentów prawnych związanych z postępowaniem scaleniowym i podziałem nieruchomości na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ze wskazanych względów wybór tematu przez Doktorantkę należy uznać za znakomity, potrzebny i bardzo interesujący, a Doktorantka należycie ten wybór uzasadniła.

II. Cel rozprawy i metody badawcze

Celem recenzowanej pracy, jak wskazuje Autorka, jest „wskazanie ewolucji scalania, określenie funkcji, elementów konstrukcyjnych, a szerzej kształtu prawnego instytucji scalania i podziału nieruchomości oraz próba udzielenia odpowiedzi na pytania, czy i w jakim stopniu regulacje prawne dotyczące tejże instytucji mogą być skutecznym instrumentem kształtowania przestrzeni na obszarze miast. W jakim stopniu zatem realizuje ona cele założone przez ustawodawcę oraz uwzględnia wyzwania związane ze zrównoważonym rozwojem. W ramach pracy nastąpi ustalenie, jaki jest charakter prawny przedmiotowego postępowania oraz czy ustawodawca w wystarczającym stopniu chroni prawa właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych scalaniem i podziałem”.

Cel badawczy pracy naukowej w naukach prawnych nie polega na analizie prawa (w tym wypadku wskazaniu ewolucji czy elementów konstrukcyjnych danej instytucji), bo to czyni każdy badacz. Cel pracy naukowej musi służyć wykryciu prawidłowości stale występujących w badanych zjawiskach oraz doprowadzić na ich podstawie do oceny przyjętych rozwiązań, na podstawie których wysuwa się wnioski ogólne (konkluzje), istotne nie tylko dla badanej instytucji, ale i dla innych rozwiązań prawnych normujących podobne obszary społeczne. W naukach prawnych prawo traktowane jest jako system norm, które w powiązaniu z aparatem związanym z ich funkcjonowaniem ma sterować szeregiem zjawisk społecznych (J. Wróblewski *Zasady tworzenia prawa*, Łódź 1981). Inicjowaniu prac prawotwórczych powinno towarzyszyć przekonanie o celowości interwencji prawnej, wynikającej z wszechstronnej oceny zachodzących zjawisk społecznych. Analiza podejmowanych zabiegów legislacyjnych dowodzi, że czasami zapomina się o rozważeniu czy dany rodzaj stosunków społecznych jest odpowiednio obszarem dla takiej interwencji. Przyjętym w prawie miernikiem do jego oceny jest skuteczność regulacji prawnej, a bez odpowiednio sprecyzowanego celu działania trudno sobie wyobrazić możliwość przyszłego przeprowadzenia poprawnych metodologicznie ocen tej skuteczności (Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994). Szerzej na ten temat też rozważania w monografii pod red. C. Martysza, *Skuteczność w prawie administracyjnym*, Warszawa 2022).

Z tego też względu trzy wskazane przez Autorkę cele prowadzonych badań:

- 1) czy i w jakim stopniu regulacje prawne dotyczące tejże instytucji mogą być skutecznym instrumentem kształtowania przestrzeni na obszarze miast;
- 2) w jakim stopniu instytucja scalania realizuje cele założone przez ustawodawcę oraz uwzględnia wyzwania związane ze zrównoważonym rozwojem;
- 3) jaki jest charakter prawny przedmiotowego postępowania oraz

- 4) czy ustawodawca w wystarczającym stopniu chroni prawa właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych scalaniem i podziałem.
- należy uznać za właściwe.

Postawione przez Autorkę założenia metodologiczne ukazują podstawowy problem badawczy rozprawy. Dotyczy on: 1) relacji instytucji scaleniowo-podziałowej analizowanej łącznie z instytucją scaleniową (ewentualnie wymienną) w oparciu o przepisy ustawy z 1982 r., bo obydwa akty wprowadzają instrumenty kształtowania przestrzeni i pełnią podobne funkcje; 2) ścisłego powiązania analizy instytucji scaleniowej lub podziałowej z planami miejscowymi, funkcjonującymi w oparciu o przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; 3) konieczności uwzględnienia wymogów Prawa geodezyjnego i kartograficznego, a także ustawy z 2015 r. o rewitalizacji, która dotyczy procesu wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki; 4) kosztów finansowych związanych z analizowanymi procedurami, ekwiwalentu scaleniowego, opłat adiacenckich; 5) negatywnego odniesienia społecznego, konfliktogenności scaleń, wymiany, podziałów; 6) apertyzacyjnego podejścia, które uwzględnia nie tylko gospodarcze, społeczne oddziaływanie, ale także środowiskowe. Problemy badawcze stawiane przez Doktorantkę były już wysuwane w doktrynie (m.in. A. Lichorowicz, P. Czechowski, A. Siwek, A. Zieliński i M.A. Król), ale wobec braku reakcji ze strony prawodawcy zachowują one nadal zwoją aktualność, a zmieniający się kontekst prawny ukazuje nowe aspekty rozważań. Dotyczą one czterech kwestii: 1) relacji instytucji scalania lub wymiany gruntów do instytucji scalania i podziału nieruchomości; 2) określenia celów scalania i podziału nieruchomości jako instrumentu kształtowania przestrzeni w różnych jego aspektach; 3) wpływu instytucji scaleniowo-podziałowej na prawo własności; 4) oceny skuteczności poszczególnych etapów postępowania scaleniowo-podziałowego z punktu widzenia celu i rozstrzygnięcia wątpliwości powstałych na tym tle.

Metodologiczne rozważania pozwoliły Autorce na postawienie hipotezy badawczej: instytucja scaleń i podziałów nieruchomości wykazuje wiele podobieństw z instytucją scalania gruntów również ze względu na cel oraz elementy konstrukcyjne, z tym że regulacje prawne dotyczące scalenia i podziału nieruchomości nie w pełni służą realizacji celów, które dla tej instytucji wskazał ustawodawca. Nie są one zatem w obecnym kształcenie prawnym skutecznym instrumentem kształtowania przestrzeni i jej zrównoważonego rozwoju. W treści pracy Doktorantka założony we wstępie cel realizuje i weryfikuje postawione hipotezy badawcze. Autorka podejmuje się sformułowania wniosków końcowych i uwag de lege ferenda (rozdział VIII Rozważania końcowe), ukierunkowanych na ocenę poszczególnych instrumentów prawnych z realizowanego przez ustawę celu związanego z kształtowaniem ładu przestrzennego realizującego założenia zrównoważonego rozwoju (np. s. 289-323.).

Doktorantka prawidłowo określa zespół metod badawczych. Zgodnie z przyjętym kanonem metodę badawczą określa się jako "sposób pracy badawczej charakteryzujący się zarówno określonymi czynnościami postępowania (procedurą badawczą), jak i zastosowaniem odpowiednich narzędzi badawczych. Istota metody badawczej powinna zmierzać do skoordynowania sposobu postępowania z zakładanym celem badań. (J. Apanowicz, Metodologia ogólna, Wydawnictwo Diecezji Pelplińskiej „Bernardinum“, Gdynia 2002, s. 60). Autorka zastosowała zespół podstawowych metod badawczych stosowanych w naukach społecznych, a zwłaszcza w dziedzinie nauk prawnych. Jako podstawową metodę wskazuje metodę formalno-dogmatyczną polegającą na badaniu oraz interpretowaniu norm prawnych. Autorka powinna dodać jeszcze, że przeprowadzana wykładnia prawa, zgodnie z tą metodą jest konfrontowana ze stanowiskiem judykatury i poglądami doktryny prawa. Analizie poddano kilkanaście orzeczeń sądowych, niestety brak wykazu utrudnia ich pełną ocenę. Autorka za to konstatuje, co oczywiście

w naukach prawnych, że „o wyborze tej metody zdecydował przede wszystkim cel badawczy, którego realizacja była możliwa poprzez analizę wybranych aktów prawnych”.

Zastosowała także 4 metody pomocnicze: metodę historyczno-prawną, metodę prawnoporównawczą, empiryczną. Autorka stosuje także typową w warsztacie badacza metodę analizy i syntezy. Metoda historyczna umożliwiła Autorce pokazanie genezy i ewolucji instytucji scaleniowo-podziałowej. Tu na pochwałę zasługuje analiza Pruskiej Ordynacji Scaleniowej z 1920 r. i spostrzeżenie, że instytucja ta była kompleksowym instrumentem kształtowania przestrzeni łączącym scalenia z innymi pracami urządzeniowo-rolnymi t.j. melioracjami, budową dróg (s. 27). Akt ten miał dla Polski ogromne znaczenie, bo na nim oparto pierwszą naszą regulację w zakresie scalania gruntów w 1923 r. Wskazany został kierunek zmian ustawodawczych, dotyczących scaleń i podziałów nieruchomości, co pozwoliło konkludować, że analizowana instytucja stanowi niewątpliwie efekt wieloletnich przemian, a na jej obecny kształt duży wpływ wywarły akty prawne, często już dzisiaj nieobowiązujące. W pewnym zakresie w pracy wykorzystano metodę prawnoporównawczą, poprzez analizę porównawczą scaleń i podziałów nieruchomości oraz scaleń gruntów możliwe było określenie kształtu instytucji scaleniowo-podziałowej.

W jednym z rozdziałów wykorzystano też metodę empiryczną, poprzez wykorzystanie dostępnych w orzecznictwie, jak i wynikających z praktyki gmin, przykładów scaleń i podziałów nieruchomości oraz scaleń. Możliwe było dokonanie analizy przebiegu analizowanej procedury w praktyce i tym samym udzielenie odpowiedzi na pytanie, na ile analizowana instytucja jest wykorzystywana w praktyce.

Dobór pozycji literatury, źródeł prawa i orzecznictwa dowodzi znajomości każdej z nich z osobna. Wpływa to także na warsztat naukowy Doktorantki, który jest różnorodny i obejmujący komplet stanu wiedzy, stanu prawnego i stanu wypowiedzi jurydycznej w ocenianej materii.

III. Struktura rozprawy

Recenzowana rozprawa zawiera 340 stron. Konstrukcja pracy zawiera tradycyjne ujęcie wyróżniające ponumerowane rozdziały. Praca składa się z ośmiu rozdziałów. Zasadnicze rozważania zostały poprzedzone rozdziałem I *Rozważania wstępne*, ukazującym uzasadnienie wyboru tematu, podstawowe założenia koncepcyjne, cele, zakres, hipotezy i metody badawcze. Zasadnicza, merytoryczna część rozprawy, podzielona jest na sześć rozdziałów. Ostatni ósmy rozdział zawiera *Rozważania Końcowe, Podsumowanie i Wnioski de lege ferenda*.

Każdy z rozdziałów został wewnętrznie rozbudowany, treść rozważań podzielona jest na kilka punktów, a te często jeszcze na jednostki niższego rzędu - podpunkty. Taki podział oczywiście zapewnia komunikatywność prowadzonych rozważań, które w innym wypadku, przy wielostronicowych i wielowątkowych rozważaniach, straciłyby walory poznawcze. Autorka starała się w całej pracy stosować akapity (wprowadzając odstęp między blokami tekstu ułożonych jeden po drugim, a stosując także wcięcie w pierwszym wierszu, gdy zaczyna nową myśl w rozważaniach), ale prawdopodobnie przy korekcie kilka wcięć jej umknęło (s. 14, 18, 19). Trzeba podkreślić, że sztuka strukturyzowania tekstu i frazowania wypowiedzi świadczy o biegłości warsztatu pisarskiego Doktorantki.

Drobne zastrzeżenie budzi pewna dysproporcja objętościowa rozdziałów. Z uwagi na wprowadzający charakter rozdziały pierwszy z oczywistych względów jest najmniejszy. Rozdział czwarty liczy 70 stron, a piąty 67 stron, przy czym rozdział siódmy (empiryczny) wynosi 24 strony, rozdział trzeci (prawnoporównawczy) 28 stron, a rozdział drugi 44. Podsumowujący, ale bardzo merytoryczny jest rozdział ósmy, liczący 34 strony. Te dwa tak

bardzo rozbudowane rozdziały zawierają bardzo głęboką i szeroką analizę instytucji scalania i postępowania scaleniowego. Przy przygotowaniu pracy do druku można rozważyć ich bardziej syntetyczne ujęcie.

Szkoda też, że Doktorantka podsumowując tylko całą pracę, nie podsumowuje każdego z rozdziałów z osobna. Ułatwiłoby to możliwość dokonania oceny przeanalizowanego materiału badawczego i proces syntezy. Pracę kończy jedynie *Wykaz literatury*. Praca nie zawiera wykazu orzeczeń i wykorzystanych aktów prawnych, czy innych dokumentów i materiałów ze stron internetowych. Z myślą o przygotowaniu pracy do druku trzeba ten brak uzupełnić, bo niewątpliwie zarówno konkluzje po każdym rozdziale, jak i wykazy bibliograficzne wpływają na lepszą komunikatywność wywodów i ułatwiają kolejnym badaczom pracę z tym materiałem.

IV. Treść rozprawy i uwagi merytoryczne

Zgodnie z przyjętą przez Autorkę konwencją rozdział pierwszy *Rozważania wstępne* (s. 9-22) zawiera zagadnienia wprowadzające do zagadnień merytorycznych ujętych w kolejnych rozdziałach. W treści tego rozdziału znalazło się uzasadnienie wybór problematyki badawczej, cel pracy, metody badawcze i główne wątki problemowe. Doktorantka wskazała także hipotezy badawcze, dokonała także krótkiej prezentacji zagadnień podjętych w kolejnych rozdziałach dysertacji oraz uzasadniła taką strukturę pracy. Ten pierwszy rozdział zawiera także wskazanie metod badań. *Wstęp* spełnia wymagania stawiane pracom doktorskim w obszarze nauk społecznych w dziedzinie nauki prawne. Już jednak w tym pierwszym rozdziale widzimy wyraźny zamysł badawczy. Autorka po przedstawieniu wymaganych elementów warsztatowych przechodzi już w tej części (założenia dotyczące pracy i główne problemy badawcze) do głównej myśli dysertacji dotyczącej konieczności poszukiwania nowego modelu komasacji gruntów (z koniecznością podziałów), modelu zakładającego kompleksowe racjonalne gospodarowanie przestrzenią, uwzględniającego rozwój społeczno-gospodarczy terenów, procesy urbanizacyjne, rozwój infrastruktury drogowej, ale dokonywanych zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju z uwzględnieniem wymagań związanych z ochroną środowiska.

Drugi rozdział poświęcony został kształtowaniu się instytucji scalania gruntów oraz scalania i podziału nieruchomości. Autorka wykorzystując metodę historycznoprawną ukazuje genezę, czyli czynniki społeczno-gospodarczo-polityczne wpływające na powstanie prawa, a także ewolucję rozwiązań prawnych. Rozdział ten został podzielony na 2 punkty. W pierwszym ukazuje genezę i ewolucję instytucji scalania gruntów, gdzie Doktorantka słusznie wskazuje nieprawidłowe ukształtowanie rozłogów gruntów rolnych jako podstawową przyczynę powstania pierwszych regulacji prawnych w Europie. Uzasadnieniem dla analizy austriackich rozwiązań prawnych jest recepcja rozwiązań tego aktu prawnego, już po kilku latach do polskiego systemu prawa. Następnie Autorka w pierwszym punkcie analizuje rozwiązania prawne przyjęte jeszcze w okresie zaborów na terenach ziem polskich (s. 28-29), a już po odzyskaniu niepodległości omawia genezę przyjęcia pierwszej polskiej ustawy z 1923 r. o scalaniu gruntów. Autorka słusznie zauważa (s. 30), że powołany akt był nie tylko pierwszym ale i najważniejszym aktem normującym problematykę w zakresie scalania gruntów, ujednoliciła postępowanie scaleniowej na terenie całego kraju (s. 31), była zatem wyrazem pewnej unifikacji prawa. Może należałoby dodać, że o randze tego pierwszego aktu prawnego było także połączenie usuwania niekorzystnych rozłogów gruntów z innymi działaniami urzędniowo-rolnymi, dostosowaniem do systemu melioracji wodnych i likwidacją służebności. Jak wskazywał A. Lichorowicz, *Problemy z scalania gruntów w Polsce w okresie międzywojennym*, „*Krakowskie Studia Prawnicze*” 1968, r. I, t. 1– 2, s. 212-214, czy A. Zieliński, *Scalanie gruntów – przeszłość czy zadanie przyszłości*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2001

t. 2, s. 227 ocena tej regulacji w doktrynie była jednak bardzo wysoka, wskazywano że wyznaczyła ona model komasacji wspólny dla prawie wszystkich państw europejskich na początku XX wieku. Autorka wzmiankuje także dwa akty pochodzące z okresu PRL czyli ustawę z 1949 r. o wymianie gruntów, na mocy której umorzono większość postępowań scaleniowych będących w toku, a zwłaszcza ustawę z 1968 r. o scalaniu i wymianie gruntów, w której po raz pierwszy uregulowano obie instytucje w jednym akcie. Drugi podpunkt tego rozdziału (zaledwie dwie strony) został poświęcony obowiązującej w systemie prawa od czterdziestu dwóch lat ustawie o scalaniu i wymianie gruntów z 1982 r. Można było w tym miejscu zauważyć, że mimo wielu lat obowiązywania tej ustawy zmieniał się cel regulowanej przez ustawodawcę materii prawnej: do podstawowego celu związanego wzmocnieniem produktywności gruntów rolnych dochodziły w kolejnych latach następne, związane z poprawą ładu przestrzennego z rozwojem obszarów wiejskich z ochroną zasobów przyrodniczych. Niestety nie szły za tym skuteczne instrumenty prawne.

Drugi punkt rozdziału drugiego poświęcony został tytułowej instytucji scalania i podziału nieruchomości, gdzie Autorka wychodzi od regulacji okresu międzywojennego dekretu Naczelnika Państwa z 1919 r. (tu powinien po dacie aktu znaleźć się tytuł aktu – s. 39), a następnie przechodzi do regulacji prawnych z okresu PRL, gdzie chyba zbyt dużo uwagi (27 stron) poświęca ustawie z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a zwłaszcza w kontekście regulacji przyjętych jeszcze w latach 60. i 70. XX w., odnoszącej się do scaleń we wprowadzonej w Polsce regulacji przygotowania inwestycji budowlanych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne. Ważnym jednak stwierdzeniem byłoby zauważenie, że kształtowane przez prawodawcę regulacje służyć miały przede wszystkim procesom urbanizacyjnym rozwijających się miast i koncentrowaniu budownictwa wielorodzinnego i skoncentrowanego budownictwa jednorodzinne migrującego do nowopowstałych ośrodków przemysłowych społeczeństwa z obszarów wiejskich. To też spowodowało rosnące zainteresowanie rynkiem nieruchomości w Polsce, o którym wspomina na s. 51. Kończy ten rozdział punkt poświęcony aktualnie obowiązującej ustawie z 1997 r., który stanowi w zasadzie wprowadzenie do dalszych rozważań zawartych w rozdziale czwartym.

Trzeci rozdział został oparty na metodzie prawnoporównawczej, co współcześnie jest już standardem przy dysertacjach doktorskich. Komparatystyka prawnicza pełni tradycyjnie wiele funkcji. Współcześnie stanowi ona integralną część badań naukowych, a powszechnie wymienia się jej funkcje: poznawczą, naukową (teoretyczne porównywanie), dydaktyczną; funkcje praktyczne z punktu widzenia krajowego systemu prawnego (nurt prawodawstwa porównawczego): prawotwórczą, interpretacyjną i unifikacyjną. Te funkcje są też ze sobą ściśle powiązane. Autorka wybrała trzy systemy prawne: niemiecki, włoski i niderlandzki (a nie jak Autorka pisze holenderski i Niderlandy a nie Holandia - s. 68). Wzmiankuje także rozwiązania duńskie i hiszpańskie. Na podkreślenie zasługuje uzasadnienie wyboru tych akurat regulacji, bo jest on nieprzypadkowy. W każdym z tych państw funkcjonuje zupełnie inny model prawny scalania, jak i inne podejście do omawianej problematyki. W odniesieniu do Niemiec można zauważyć nawiązanie do procedury administracyjnej, która w zakresie kształtowania struktury gruntowej ma w tym państwie duże znaczenie. Z kolei w przypadku Włoch ustawodawstwo scaleniowe oparte jest na rozwiązaniach zawartych w prawie cywilnym. Przykładowo poprzez zawierane porozumienia bądź postanowienia (a nie zapisy) w umowach dziedziczenia mają one zapobiec niekorzystnym zjawiskom rozdrobnień gruntów. Dość unikalne podejście mają Niderlandy, które integrację aktów prawnych i przepisów dotyczących użytkowania gruntów, obszarów mieszkalnych, infrastruktury, środowiska, planowania przestrzennego oraz przyrody czy wody zamieściły w jednej ustawie o środowisku i planowaniu (s. 69.). Te komparatystyczne rozważania pozwalają Doktorantce w dalszej części dysertacji na ocenę polskiego modelu scalania i podziału nieruchomości.

Czwarty, zasadniczy i obszerny rozdział dysertacji, dotyczy materialnych aspektów scalania i podziału nieruchomości. Rozdział ten został podzielony na pięć punktów odnoszących się do celu tych instytucji jako instrumentu kształtowania przestrzeni, znaczenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla omawianych rozwiązań prawnych. Ostatnie punkty rozdziału zostały poświęcone realizacji założeń ustawy o rewitalizacji oraz założeń zrównoważonego rozwoju miast w konfrontacji do scalenia i podziału. Autorka widzi także wpływ tej instytucji na prawo własności. Słusznie zauważa, że instytucja scaleniowa wpływa na prawo własności bo nieuchronnie prowadzi do zmian w sferze własnościowej osób uczestniczących w analizowanej procedurze w zakresie granic terytorialnych nieruchomości, co jest odbierane przez uczestników postępowania jako pewnego rodzaju ograniczenie tego prawa. Uczestnicy scalania otrzymują z reguły działki położone w innym układzie przestrzennym, co powoduje negatywne odniesienie społeczne, narusza sferę psychiczną właścicieli, nie wszyscy są zadowoleni z przydzielonych działek, bo wchodzi aspekty nie tylko pragmatyczne, ale i sentymentalne, powstają też konflikty na gruncie stosunków sąsiedzkich (129-130).

Piąty, najobszerniejszy rozdział pracy, odnosi się do kwestii proceduralnych omawianych instytucji. Autorka omawia etapy postępowania scaleniowego-podziałowego wszczęcie postępowania, w tym formy wszczęcia, przystąpienie do scalania i podziału nieruchomości, przedmiot postępowania, charakteryzuje uczestników postępowania oraz odnosi się do kwestii finansowania postępowania scaleniowego. Dużo uwagi poświęciła także opracowaniu dokumentacji geodezyjnej potrzebnej w postępowaniu scaleniowo-podziałowym, wyznaczeniu i utrwaleniu granic nieruchomości. Doktorantka omawia także szeroko kwestie wydzielenia działek po drogi, szacowania nieruchomości oraz uchwały scaleniowej podziałowej.

Rozdział szósty poświęcony został wykonaniu uchwały o scalaniu i podziału nieruchomości konsekwencjom prawnym tej uchwały, dopłatom i odszkodowaniu w postępowaniu scaleniowo-podziałowym. Na zakończenie Autorka omawia bardzo istotną z punktu widzenia uczestników scalania kwestię ponoszenia opłaty adiacenckiej. Ustawodawca nie definiuje pojęcia tej opłaty stąd rola w określeniu tego pojęcia przypada doktrynie i judykaturze. Autorka przywołuje orzeczenie WSA w Łodzi z 2010 r. w którym sąd określił opłatę adiacencką jako rodzaj świadczenia na rzecz gminy z tytułu korzyści jakie właściciel lub Użytkownik wieczysty nieruchomości odnosi z faktu przeprowadzenia w terenie na którym położona jest jego nieruchomość takich działań, które zwiększą wartość rynkową nieruchomości. Jest to zatem kolejna uciążliwość, do której zobowiązani są właściciele scalanych nieruchomości. Ocena, że działka skorzystała na takiej operacji może być przedmiotem sporu. Autorka słusznie zauważa, że przedmiotowa opłata jest ustalana w drodze związanej decyzji administracyjnej, wynika bowiem z przepisów prawa administracyjnego i ma charakter świadczenia publicznoprawnego, przepis art. 107 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie daje możliwości odstąpienia od naliczenia tej opłaty, co wskazuje na jej obligatoryjny charakter (s. 249-251).

Ostatni analityczny rozdział siódmy pracy ma charakter empiryczny Ten rozdział poprzedzony jest jednak wprowadzającym punktem, w którym Autorka wskazuje na praktykę stosowania prawa. Mimo ewidentnej potrzeby prawidłowego ukształtowania rozlogów gruntów i scalania infrastrukturalnego, związanego z budową i modernizacją dróg i obiektów przemysłowych, dane ukazują tendencję spadkową tego rodzaju prac. Autorka poddała analizie dwa przykładowe postępowania w zakresie scalania gruntów na przykładzie Lipnicy Wielkiej oraz scalania i podziału nieruchomości na przykładzie gminy Łomża, wskazuje jednak wiele innych przykładów postępowań prowadzonych na terenie Polski i zakończonych sukcesem m.in. w Koninie, Garwolinie, Leżajsku, Sanoku, czy Rejowcu Fabrycznym. Prowadzone tam postępowania miały umożliwić wykorzystanie terenów, podniesienie poziomu wyposażenia

terenów w urządzenia infrastruktury technicznej oraz ułatwienie dostępu do dróg publicznych postępowania te miały także zlikwidować niekorzystny wąski układ działek, pochodzący jeszcze z rolniczego przeznaczenia terenu (tzw. działki łąnowe).

Praca jest uwieńczona merytorycznym i bardzo ciekawym *Zakończeniem*, zawierającym tezy opracowania oraz uwagi *de lege ferenda*. Widać w nich wyraźne odniesienia Autorki do opracowywanego tematu dysertacji.

Dla sformułowania ostatecznej oceny podstawowe znaczenie ma merytoryczna zawartość pracy. W recenzowanej dysertacji Autorka odpowiednio i kompleksowo przeanalizowała znaczące instrumenty prawne, które wpływają na kształtowanie ładu przestrzennego. W tym miejscu trzeba podkreślić, że zaletą pracy jest systematyzacja relatywnie obszernego materiału normatywnego ujętego w rozprawie. Autorka poradziła sobie z definiowaniem problemów naukowych, a zwłaszcza szczegółowych hipotez badawczych. Z uznaniem należy stwierdzić, że recenzowana rozprawa zawiera zarówno tezę, jak i swoisty klucz do całości problematyki, swój „leitmotiv”. Stanowi on o wartości tej pracy. Otóż całość rozważań Autorki zmierza do uzasadnienia twierdzenia, i to jest właściwa teza pracy, o potrzebie stworzenia nowej regulacji prawnej dotyczącej scaleń i podziałów nieruchomości na terenach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. Zdecydowanie rozszerzyłabym tę tezę na regulację odnoszącą się także do gruntów rolnych. Autorka oceniając polskie rozwiązania prawne i poszukując modelu racjonalnego kształtowania przestrzeni wykorzystuje wielokrotnie wytyczne FAO *Przewodnik prawny dotyczący scalania gruntów, stworzony w oparciu o praktyki regulacyjne w Europie z 2020 r.* Wykorzystuje także w szerokim zakresie badania komparatystyczne oceniające różne przyjęte w Europie rozwiązania. Autorka zauważa także szerszy kontekst, w którym FAO traktuje scalanie gruntów jako ewoluujący instrument zarządzania gruntami, wskazując je jako jedno z narzędzi, które może skutecznie przyczynić się do osiągnięcia celów Agendy na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 (s. 294).

Autorka stawia kilka tez szczegółowych 1) wprowadzenie nowelizacji w tym zakresie jest niezbędne, by stosowanie instytucji scaleniuowo-podziałowej stało się łatwiejsze w praktyce, a w konsekwencji, by scalenia i podziały nieruchomości mogły pełnić rolę skutecznego narzędzia gospodarowania przestrzenią; 2) zarówno geneza instytucji scaleniuowo-podziałowej, jak i instytucji scaleniuowej pozwala zauważyć, iż scalenia i podziały nieruchomości nawiązują swoją ideą do scalania gruntów. Regulacje prawne dotyczące scaleń i podziałów nieruchomości są w pewnym sensie wzorowane na instytucji scalania gruntów, ponieważ scalenia gruntów pojawiły się znacznie wcześniej i mają dłuższą genezę; 3) postępowanie scaleniuowo-podziałowe ma skomplikowany charakter, jest to postępowanie administracyjne, aczkolwiek wpływa ono również w pewnym stopniu na stosunki własnościowe; 4) czwarta teza wskazuje na istotny w procedurze scaleniuowo-podziałowej aspekt zrównoważonego rozwoju; 5) piąta teza dotyczy aspektu własności. Charakter prawny analizowanej instytucji dopuszcza ingerencję w prawo własności nieruchomości w odniesieniu do uczestników postępowania, jak i innych osób. Ingerencja taka, mimo że nie pozbawia uczestników przysługującej im własności, co najwyżej proponując im nieruchomości zamienne, często spotyka się z brakiem akceptacji ze strony osób, których prawa są naruszane. A to czyni ją mało skutecznym narzędziem w procesie gospodarowania przestrzenią.

Nasuwa się też uwaga merytoryczna, dotycząca ustaleń terminologicznych odnoszących się do podstawowych kategorii pojęciowych. Autorka analizuje instytucje normowane w dwóch różnych aktach prawnych, w oparciu o niejednorodną siatkę pojęciową, do tego w braku definicji legalnych. Wyjaśnień terminologicznych wymagałoby samo scalenie w odniesieniu do postępowania służącego prawidłowemu ukształtowaniu rozłogów gruntów rolnych od scalenia w rozumieniu ustawy. Co ciekawe, komentatorzy raczej odwołują się do celu scalania i podziału

niż podejmują się próby definiowania pojęcia. Porządkujące byłyby rozważania dotyczące używanych przez Autorkę pojęć jak komasacja, konsolidacja, rozdrobnienie i podział w zestawieniu z celami regulacji prawnych.

V. Strona formalna pracy

Doktorantka posługuje się aparaturą językową właściwą dla prawa administracyjnego i rolnego, właściwie używa podstawowych kategorii pojęciowych. Poprawność terminologiczna świadczy o znajomości przez Doktorantkę ogólnej wiedzy wymaganej na tym etapie rozwoju naukowego oraz wiedzy specjalistycznej z omawianego zakresu.

Rzetelność recenzenta wymaga poczynienia kilku uwag odnoszących się do strony formalnej.

Stan prawny jest aktualny, ale należałoby go należyte dokumentować, a w wykazie skrótów podano ustawę Prawo budowlane tekstem jednolitym z 2020 r. zamiast 2023 r. poz. 682 ze zm., a Prawo geodezyjne i kartograficzne tekstem jednolitym z 2015 zamiast t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1752 (s. 5). Ta sama uwaga dotyczy powołanych w wykazie skrótów 3 ustaw samorządowych.

Praca zawiera wykaz skrótów, ale zupełnym zaskoczeniem jest dla mnie wykaz łacińskich określeń, które wykształcony jurysta powinien znać (*de facto, ex lege, erga omnes*). Za to ewidentnie brak wykazu orzeczeń sądowych i analizowanych aktów prawnych.

Autorka posługuje się sprawnie językiem prawniczym, zdarzają się jej drobne uchybienia, czy lapsusy językowe (nie zaczynamy zdania od „Tak więc” s. 93, 112, zdanie: „Nie są więc doskonałe.” też nie jest stylistycznie poprawne s. 94). W języku prawniczym wystrzegamy się określenia „w ramach pracy nastąpi ustalenie”, bo przecież praca jest wynikiem prowadzonych badań (s. 14), czasami bardziej publicystyczne - możemy mówić raczej o „doniosłości” jakiejś regulacji a nie o jej „ważności” (s. 12)

Nie jestem zwolenniczką odwołań do przepisów w przypisach, dysertacja służy właśnie analizowaniu przepisów prawa, stąd odwołanie do numeracji jednostek redakcyjnych aktów prawnych powinno się znaleźć w tekście rozprawy (np. s. 207, 210, 211). Odrębna uwaga dotyczy sposobu dokumentowania wywodów, Autorka miesza łacińskie odwołanie bibliograficzne *idem, eadem, ibidem, op.cit.* z ich polskimi odpowiednikami *tenże, taż, tamże, dz.cyt.* Autorka tych zasad nie stosuje, używając naprzemiennie określenia polskie i łacińskie (np. na s. 30 - tamże i *op.cit.*, czy na s. 31 tamże i *ibidem*).

Kolejna uwaga dotyczy używania przez Doktorantkę tzw. skrótów urzędniczych, które nie powinny się pojawić w pracy naukowej. Skrót „ww.” został użyty dwadzieścia sześć razy (np. na s. 27, 47, 71).

W pracy zdarzają się też drobne błędy korektorskie czy interpunkcyjne (m.in. literówki np. s. 3, 129, 130, 205). Szczególnie często błędy dotyczą literówki w słowie „postępowanie”. Na s. 333 zaznaczono trzy pozycje bibliograficzne kolorem czerwonym, a ponieważ nie są sporządzone chronologicznie należy domniemywać, że umknęły to w końcowej korekcie.

Wykazy bibliograficzne obejmuje tylko wykaz literatury zarówno polskiej, jak i zagranicznej (237 pozycji, ale są pozycje powołane dwa razy np. pod pozycją 25 i 26 i nie są to dwa różne wydania). Zauważamy błędy, np. pod pozycją 211 znajduje się sformułowanie: „Wasilkowski J., Pojęcie własności w świetle..., s. 827”, a kolejno pod pozycją 212 sformułowanie: „Wasilkowski J., Zarys, s. 8-9.” Podobnie pozycja 120. Świadczy to o przekopiowaniu przypisu dolnego niż budowie wykazu. Nie umieszczamy w wykazie literatury

numerów stron, co wielokrotnie się tu zdarzyła (m.in. przypis 140, 142, 143, 163). Są też pozycje bez miejsca wydania czy wydawcy (pozycja 170).

VI. Wnioski

Konkludując stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska mgr Tatiany Przychodzkiej-Gorzelańczyk pt. „Prawne aspekty scalania i podziału nieruchomości” stanowi pozycję bardzo wartościową, jest rezultatem rzetelnej i dojrzałej analizy rodzimego systemu prawnego i jego funkcjonowania, badania są wielopłaszczyznowe, dotyczą wielu aktów prawnych, także z odniesieniem do porządków prawnych kilku wybranych państw Unii Europejskiej. Praca stanowi dobre źródło informacji dla kreowania rodzimych rozwiązań legislacyjnych, dokonanych pod kątem wytycznych dla ustawodawstw krajowych w zakresie scaleń przygotowanych pod auspicjami FAO ONZ. Doktorantka wykazała się wysokim stopniem umiejętności w zakresie stanowienia i rozwiązywania problemów o charakterze naukowym, a podjęty problem rozwiązała w sposób w pełni zadawalający. Zauważa także polemiczne stanowisko doktryny w analizowanych kwestiach, konfrontuje je z orzecznictwem. Wielokrotnie jej oceny i uwagi są trafne i świadczą o dobrym zrozumieniu zagadnienia i dojrzałości sądów naukowych.

Wykorzystana w pracy literatura przedmiotu, jak i orzecznictwo sądowe, świadczą o dobrej znajomości przez Doktorantkę poglądów doktryny, jak i linii orzecznictwa, co jest wymagane przy tego rodzaju kompleksowej analizie prawnej tak złożonej problematyki badawczej. Widać także duże doświadczenie praktyczne Doktorantki, jej umiejętność prowadzenia wywodu prawniczego, jasność argumentacji, biegłości w posługiwaniu się szerokim materiałem normatywnym, a także liczne odniesienia do praktyki stosowania prawa.

Tej jednoznacznej pozytywnej oceny nie podważają uczynione uwagi, dotyczące zagadnień szczegółowych, czy uwagi dotyczące kwestii warsztatowych, podniesione w niniejszej recenzji w intencji ich poprawy przy ewentualnym przygotowaniu pracy do druku.

W konkluzji stwierdzam, że przedłożona mi rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktorantkę zagadnienia naukowego, wykazując jej ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie naukowej „prawo” oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Praca odpowiada w pełni wymaganiom stawianym pracom doktorskim i może stanowić podstawę dopuszczenia do dalszego etapu postępowania.

Monika A. Król

Łódź, dnia 31 sierpnia 2024 r.

dr hab. Monika A. Król, prof. UŁ