

dr hab. Konrad Marciniuk
profesor uczelni
Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Rolnego i Systemu Ochrony Żywności



RECENZJA

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

Pismem z dnia 10 lipca 2024 r. Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu powiadomił mnie, że uchwałą Rady Naukowej Dyscypliny Nauki Prawne Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu nr 88/2023/2024 z dnia 25 czerwca 2024 r. zostałem wyznaczony na recenzenta w przewodzie doktorskim mgr Tatiany Przychodzkiej-Gorzelańczyk, temat rozprawy: „Prawne aspekty scalania i podziału nieruchomości”.

Ocenie podlega, czy rozprawa doktorska Tatiany Przychodzkiej-Gorzelańczyk stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej albo oryginalne dokonanie artystyczne. W przypadku Pani mgr Tatiany Przychodzkiej-Gorzelańczyk ocenie podlega jej dzieło w postaci pracy doktorskiej pod tytułem „Prawne aspekty scalania i podziału nieruchomości”.

Rozprawę doktorską należy ocenić z punktu widzenia formalno-redakcyjnego, metodologicznego oraz merytorycznego. Wśród powyższych kryteriów najważniejsze znaczenie ma ocena warstwy merytorycznej.

Rozprawę doktorską Tatiany Przychodzkiej-Gorzelańczyk pod tytułem „Prawne aspekty scalania i podziału nieruchomości” przygotowaną pod kierunkiem naukowym prof. UAM dr hab. Anety Suchoń jako promotora oraz prof. UAM dr hab. Macieja Krusia, jako promotora pomocniczego oceniam pozytywnie. Praca zawiera oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, a także potwierdza wiedzę Pani mgr Tatiany Przychodzkiej-Gorzelańczyk w obszarze podjętych badań.

1. Wybór tematu pracy.

Wybór tematu pracy można uznać za trafny. Scalanie i podział nieruchomości stanowi bowiem zagadnienie ważne tak ze społecznego, jak i ekonomicznego punktu widzenia oraz zasługuje na uwagę. Autorka podkreśla rolę scaleń i podziałów w gospodarce nieruchomościami zwłaszcza w kontekście procesów urbanizacyjnych. Autorka dostrzega przy tym związek problematyki scaleń i podziałów nieruchomości z problematyką planowania przestrzennego słusznie wskazując, że „poprzez przekształcenie niekorzystnie ukształtowanych terenów, możliwe jest ich późniejsze właściwe wykorzystanie i zainwestowanie zgodnie ze wskazaniem planu miejscowego”. Znaczenie scaleń i podziałów jest szczególnie istotne na terenach, które wskutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przestają być terenami rolnymi a stają się – przynajmniej w sensie formalnym – terenami inwestycyjnymi, na których mają być realizowane inwestycje mieszkaniowe, usługowe, produkcyjne lub inne podobne. Skutki zaniechań w zakresie prowadzenia scaleń i podziałów na terenach, których dotychczasowa struktura przestrzenna była dostosowana do prowadzenia produkcji rolnej są w polskiej przestrzeni bardzo widoczne. Następstwem tych zaniechań jest dość powszechne zjawisko tzw. urbanistyki łańkowej. Tym publicystycznym terminem określa się często dysfunkcyjną i nieefektywną przestrzennie intensywną zabudowę mieszkaniową realizowaną najczęściej na terenach podmiejskich na długich lecz wąskich działkach, które wcześniej stanowiły grunty rolne. Ukształtowanie granic tych działek było dostosowane do produkcji rolnej i w wielu przypadkach nie pozwala na ich racjonalne zagospodarowanie zgodnie z postanowieniami nowo uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Samo uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w wyniku czego działki te stały się działkami budowlanymi wprawdzie formalnie umożliwia ich zabudowę lecz nie umożliwia w pełni realizacji norm prawnych zawartych w planie miejscowym dotyczących racjonalnego ukształtowania przestrzeni w szerszym kontekście i często utrudnia realizację zasad kształtowania ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju. Potęguje to szereg negatywnych zjawisk o charakterze ekonomicznym, środowiskowym i społecznym. Dzieje się tak pomimo, że regulacje prawne dotyczące postępowań scaleniowych i podziałowych obowiązują w Polsce od dawna. Uzasadnieniem podjęcia badań w zakresie problematyki scaleń i podziałów nieruchomości jest obserwacja, że instytucja scaleń i podziałów nieruchomości nie jest wykorzystywana w wystarczającym stopniu, czego przyczyną może być wadliwa regulacja prawna w tym zakresie. Celem podjętych badań jest identyfikacja tych wad, ich charakteru oraz sformułowanie postulatów ich usunięcia.

Problematyka niniejszej dysertacji mieści się w obszarze nauk prawnych, która to dyscyplina powinna posiadać zarówno wymiar teoretyczny jak i praktyczny, co znalazło w pracy swoje odzwierciedlenie.

Prawna regulacja scaleń i podziałów nieruchomości stanowi istotny obszar badawczy prawa administracyjnego, który nie został wyczerpany w piśmiennictwie. Istnieje zatem uzasadnienie dla wyboru tematu pracy i opracowania.

2. Ocena układu i podziału treści pracy na rozdziały, źródła.

Autorka podzieliła treść pracy na osiem rozdziałów. Rozdziały pierwszy i ósmy obejmują odpowiednio wstęp („Rozważania wstępne”) oraz podsumowanie („Rozważania końcowe”). Zasadniczą część pracy obejmuje zatem sześć rozdziałów: rozdział drugi - „Kształtowanie się instytucji scalania gruntów oraz scalania i podziału nieruchomości”, rozdział trzeci - „Scalanie gruntów w wybranych państwach europejskich”, rozdział czwarty - „Scalanie i podział nieruchomości. Uwagi ogólne”, rozdział piąty - „Etapy postępowania scaleniowo-podziałowego”, rozdział szósty - „Wykonanie uchwały o scalaniu i podziale nieruchomości”, rozdział siódmy „Scalania gruntów oraz scalania i podziały nieruchomości. Przykłady z praktyki”. Rozważania prezentowane w poszczególnych rozdziałach zostały podzielone na podrozdziały, a w kilku przypadkach także na jednostki redakcyjne niższego rzędu.

Podział treści na rozdziały co do zasady jest adekwatny do tytułu i postawionych pytań oraz sformułowanych problemów badawczych. Odnosząc się do konstrukcji poszczególnych rozdziałów można wyrazić jedynie żal, że Autorka nie dokonuje podsumowań cząstkowych poszczególnych rozdziałów co pozwoliłoby na łatwiejsze uchwycenie najważniejszych wątków i wniosków, do jakich Autorka doszła w każdym z tych rozdziałów. Niedostatek ten jest jednak w dużej mierze kompensowany obszernym, ciekawym i wartościowym merytorycznie podsumowaniem pracy.

Po wymienionych rozdziałach zawarty został wykaz źródeł wykorzystanych w pracy obejmujący odrębnie wykaz literatury oraz wykaz wykorzystanych w pracy źródeł online. Źródła zostały dobrane adekwatnie do problematyki pracy. Są to głównie monografie i artykuły prawnicze, aktualne, a także historyczne, zawsze związane z tematem pracy. Autorka wykorzystwała w pracy także inne źródła – internetowe. Praca obejmuje również obszerny wykaz używanych w pracy skrótów oraz zwrotów łacińskich.

W rozdziale pierwszym Autorka przedstawia uzasadnienie wyboru tematyki pracy, określa jej cel, pytania badawcze, przyjęte założenia, główne problemy badawcze, a także formułuje wstępną hipotezę badawczą. Rozdział pierwszy obejmuje także uzasadnienie przyjętej struktury pracy oraz dokonanego wyboru metod badawczych.

Dalsze rozważania, w rozdziale drugim, dotyczą kształtowania się instytucji zarówno scalania gruntów, jak i scalania i podziału nieruchomości. Niewątpliwie prezentowanie w tym samym rozdziale rozważań na temat genezy obu tych instytucji nie stanowi błędu i ma nawet walor poznawczy – podkreśla przykładowo, że rozwiązania przyjmowane pierwotnie na gruncie prawa rolnego z czasem stają się inspiracją do tworzenia regulacji w innych dziedzinach prawa. Zdaniem moim jednak nie jest potrzebne. W związku z tym, że recenzowana praca dotyczy problematyki scalania i podziału nieruchomości, nieco zbyt obszerne nawiązywanie do instytucji scalania i wymiany gruntów rolnych jest zbędne, a nawet wprowadza pewne zamieszanie. Obie instytucje choć pod pewnymi względami zbliżone służą przecież realizacji zupełnie innych celów i opierają się na zupełnie rozłącznych podstawach prawnych.

W rozdziale trzecim Autorka prezentuje regulacje scaleniowe w wybranych państwach europejskich – Republice Federalnej Niemiec, Królestwie Niderlandów i Republice Włoskiej. Jest to niewątpliwie bardzo ciekawa część pracy. Zwrócić jednak należy uwagę, że Autorka nie przedstawiła uzasadnienia dla dokonania wyboru akurat tych krajów, a także – i ten zarzut jest nieco poważniejszy – że w zasadzie nie wykorzystwała wyników analizy przeprowadzonej w tym rozdziale w dalszej części pracy ograniczając się jedynie do wskazania (str. 321), że przy postulowanym przez Autorkę „konstruowaniu (*przez ustawodawcę polskiego – przyp. KM*) nowej ustawy dotyczącej scaleń i podziałów nieruchomości niewątpliwie warte uwagi są regulacje dotyczące podobnie funkcjonujących instytucji, obowiązujących w obcych porządkach prawnych”. Autorka sama zauważa przy tym, że opisane przez nią w rozdziale trzecim instytucje prawa niemieckiego i włoskiego dotyczą przede wszystkim scalania gruntów rolnych i jako takie mogą stanowić punkt odniesienia przy konstruowaniu ewentualnej nowej polskiej regulacji dotyczącej scalania i podziałów nieruchomości w bardzo ograniczonym zakresie. Nieco inaczej jest w przypadku opisanej w tym rozdziale niderlandzkiej ustawy o środowisku i planowaniu (*Omgevingswet*), której zakres jest bardzo szeroki – obejmuje ona większość obowiązujących wcześniej w tym kraju przepisów dotyczących planowania przestrzennego. Nowa ustawa łączy 26 istniejących regulacji dotyczących m.in. planowania obszarów budowlanych, środowiska, mieszkalnictwa, infrastruktury, przyrody, gospodarki wodnej. Jak słusznie zauważa Autorka ustawa ta obejmuje także problematykę scaleń i podziałów nieruchomości (rozdział 12 tej ustawy) wprowadzając również możliwość

dokonywania wymiany działek na obszarach miejskich. W związku tak szerokim polem regulacyjnym niderlandzkiej ustawy o środowisku i planowaniu nie sposób oczywiście wymagać aby analiza taka stała się częścią recenzowanej rozprawy natomiast należy docenić, że Autorka w sposób syntetyczny zaprezentowała podstawowe rozwiązania w niej przyjęte dotyczące głównego przedmiotu rozważań w recenzowanej pracy.

W rozdziale czwartym Autorka analizuje cele postępowania scaleniowego i podziałowego jako instrumentu kształtowania przestrzeni wskazując przede wszystkim na powiązanie tej problematyki z planowaniem przestrzennym i szczegółowo z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Szczególnie ciekawe są rozważania na temat scaleń i podziałów nieruchomości prowadzonych na podstawie miejscowego planu rewitalizacji będącego szczególną formą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w kontekście art. 37¹ ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z przyjętym w tym przepisie rozwiązaniem zagadnienia związane z potrzebą dokonania scaleń i podziału na obszarze rewitalizacji muszą zostać rozstrzygnięte na przyjmowania miejscowego planu rewitalizacji (ewentualnie bezpośrednio po jego uchwaleniu) w zakresie obejmującym przygotowanie i przeprowadzenie rewitalizacji. Szkoda jedynie, że rozdział ten nie obejmuje rozważań na temat zintegrowanego planu inwestycyjnego, tj. kolejnej obok miejscowego planu rewitalizacji nowej formy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wprowadzonej na podstawie nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 2023 r. Rozważania na ten temat mogłyby być o tyle ciekawe, że – jak się wydaje – nic nie stoi na przeszkodzie aby zagadnienia związane z ewentualnymi postępowaniami scaleniowymi i podziałowymi na obszarze objętym projektem zintegrowanego planu inwestycyjnego, w tym także zagadnienia dotyczące finansowania tych postępowań stanowiły element umowy urbanistycznej zawieranej pomiędzy inwestorem a gminą na podstawie dodanego na podstawie tej nowelizacji art. 37^{ed} ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Być może zatem zintegrowany plan inwestycyjny i zawierana w ramach procedury jego uchwalania umowa urbanistyczna może stanowić odpowiedź na sformułowany przez Autorkę postulat stworzenia możliwości efektywnego zewnętrznego (w stosunku do gminy) finansowania prac związanych m.in. z uchwalaniem planu miejscowego (s. 308). Rozdział czwarty obejmuje także obszernie i bardzo ciekawe rozważania na temat relacji pomiędzy scalaniem i podziałem nieruchomości a prawem własności. Nie ulega wątpliwości, że scalenia i podziały nieruchomości prowadzą do zmian w sferze własnościowej właścicieli nieruchomości objętych postępowaniem scaleniowym i podziałowym. W wyniku tego postępowania dochodzi bowiem do zmian zakresu przestrzennego prawa własności nieruchomości. Kwestia ta analizowana jest przez Autorkę w

kontekście szerszego zagadnienia jakim jest wykonywanie przez gminę tzw. władztwa planistycznego. Odwołując się do literatury Autorka słusznie zauważa, że zakres uprawnień gminy w tym zakresie „należy rozpatrywać w oparciu o trzy determinanty tj. normy kompetencyjne kreujące władcze kompetencje planistyczne gminy, normy zadaniowe adresowane do gminy i jej organów wskazujące na sposób korzystania z tegoż władztwa oraz publiczne prawa podmiotowe jednostek, w tym w szczególności prawo zabudowy stanowiące emanację prawa własności” (s.149).

Rozważania prezentowane w Rozdziale piątym recenzowanej pracy poświęcone są problematyce procesowej – obejmują rzetelną i bardzo szczegółową analizę postępowania scaleniowego i podziałowego. Autorka bardzo dokładnie omawia poszczególne etapy tego postępowania odnosząc się przy tym do zagadnień problemowych związanych ze stosowaniem poszczególnych przepisów w oparciu o bogate orzecznictwo sądów administracyjnych oraz liczne wypowiedzi doktryny. Omawiane są również zagadnienia dotyczące zakresu przedmiotowego i podmiotowego tego postępowania, a także sygnalizowane są problemy związane z jego finansowaniem. *Nota bene* Autorka dokonuje tu zestawienia rozwiązań dotyczących finansowania postępowań scaleniowych i podziałowych z rozwiązaniami dotyczącymi finansowania postępowań komasacyjnych na podstawie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów rolnych.

Z kolei w Rozdziale szóstym Autorka skupiła się na zagadnieniach wykonywania uchwał w sprawie scalenia i podziału nieruchomości. W tej części pracy analizowane są m.in. konsekwencje prawne podjęcia przez radę gminy uchwały scaleniowo-podziałowej. Przedmiotem rozważań szczegółowych są zmiany o charakterze prawnorzeczowym tj. zmiany zakresu przestrzennego prawa własności nieruchomości (zmiany granic), utrata własności dotychczasowych nieruchomości i nabycie własności nieruchomości w nowych granicach, a także zmiany w płaszczyźnie formalnej – zamknięcie dotychczasowych ksiąg wieczystych i założenie nowych, zmiany w ewidencji gruntów i budynków. Autorka omawia tu także szczegółowo zagadnienia związane z wyrównywaniem różnic wartości nieruchomości przed i po postępowaniu scaleniowym i podziałowym tj. zagadnienia dotyczące problematyki dopłat i odszkodowań, a także problematyki opłat adiacenckich.

Siódmy, tj. przedostatni rozdział pracy Autorka poświęciła omówieniu przykładowych postępowań: scaleniowo- podziałowego oraz scaleniowo-wymiennego, co stanowi ciekawą ilustrację zarówno rzeczywistych problemów związanych z praktycznym stosowaniem

analizowanych w pracy przepisów oraz ilustrację różnic pomiędzy obiema instytucjami scalania i podziałów nieruchomości oraz scaleń gruntów rolnych.

Końcowy, ósmy rozdział pracy obejmuje z kolei podsumowanie, które Autorka podzieliła na dwie części: ocenę współczesnej regulacji zagadnień związanych ze scalaniem i podziałem nieruchomości oraz sformułowanie postulatów *de lege ferenda*.

Układ i podział treści pracy nie budzą większych zastrzeżeń. Poruszone w treści rozdziałów zagadnienia oceniam jako adekwatne do tytułu pracy, a także właściwie dobrane z punktu widzenia pytań badawczych. Praca obejmuje łącznie 340 stron wliczając w to wykaz literatury i spis treści.

Autorka wykorzystała różne źródła i opracowania z zakresu prawa administracyjnego oraz prawa rolnego (w zakresie w jakim omawia zagadnienia związane z instytucją pokrewną do tytułowej, tj. postępowanie scaleniowe i wymienne). Są one aktualne i właściwe w zakresie badanej problematyki. Źródła w pracy zostały wykorzystane odpowiednio do wskazanych pytań badawczych.

3. Cele/pytania badawcze i ocena merytoryczna pracy.

Cel pracy został wyartykułowany w Rozdziale pierwszym. Autorka deklaruje, że celem dysertacji jest wskazanie ewolucji scalania, określenie funkcji, elementów konstrukcyjnych i szerzej kształtu prawnego instytucji scalania i podziału nieruchomości (s. 14). Cel pracy został zatem sformułowany dość szeroko. Autorka precyzuje ten cel wskazując, że obejmuje on poszukiwanie odpowiedzi na następujące pytania:

- a) czy i w jakim stopniu regulacje prawne dotyczące tej instytucji mogą być skutecznym instrumentem kształtowania przestrzeni na obszarze miast?
- b) w jakim stopniu instytucja scalania i podziału nieruchomości realizuje cele założone przez ustawodawcę oraz uwzględnia wyzwania związane ze zrównoważonym rozwojem?
- c) jaki jest charakter prawny postępowania w sprawie scalania i podziału nieruchomości?
- d) czy ustawodawca w wystarczającym stopniu chroni prawa właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych scalaniem i podziałem?

Na wstępie pracy Autorka formułuje także główne problemy badawcze (s.18-19). Są to:

- a) określenie relacji między scalaniem i podziałem nieruchomości a scalaniem gruntów z punktu widzenia historycznego obu instytucji,
- b) określenie celów scalania i podziału nieruchomości jako kształtowania przestrzeni w jego różnych aspektach,
- c) analiza poszczególnych etapów postępowania scaleniu-podziałowego z punktu widzenia celu pracy i rozstrzygnięcia wątpliwości powstałych na tym tle.

Na stronie 19 Autorka sformułowała także wstępną hipotezę badawczą, zgodnie z którą „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 skutecznym instrumentem kształtowania przestrzeni i jej zrównoważonego rozwoju.

Omówiona wyżej struktura pracy – jej podział na rozdziały dowodzi powiązania treści z pytaniami badawczymi oraz problemami badawczymi. Choć powiązanie to nie zawsze ma charakter bezpośredni to można stwierdzić, że zaprezentowane w tych rozdziałach rozważania dają odpowiedzi na postawione pytania i problemy badawcze. Autorka, prowadząc analizę regulacji w poszczególnych rozdziałach pracy docieka kwestii najbardziej istotnych z punktu widzenia postawionych pytań i problemów badawczych. Przeprowadzona w dysertacji analiza daje także podstawę do weryfikacji postawionej hipotezy badawczej.

W zakresie pierwszego z pytań badawczych dotyczącego tego czy i w jakim stopniu regulacje prawne dotyczące instytucji scalania i podziałów nieruchomości mogą być skutecznym instrumentem kształtowania przestrzeni na obszarze miast Autorka prowadzi szczegółową analizę ścisłych powiązań problematyki scaleniu-podziałowej z zagadnieniami planowania przestrzennego (s. 101 – 125).

Poszukiwaniu odpowiedzi na drugie z pytań badawczych odnoszących się do ustalenia stopnia w jakim instytucja scalania i podziału nieruchomości realizuje cele założone przez ustawodawcę oraz uwzględnia wyzwania związane ze zrównoważonym rozwojem Autorka poświęciła rozważania przede wszystkim na str. 150-165 (Scalenie i podział nieruchomości w świetle zrównoważonego rozwoju miast). Z tego punktu widzenia istotne są także formułowane

w wielu częściach pracy odniesienia do problematyki planowania przestrzennego, jako że zasada zrównoważonego rozwoju jest jedną z podstawowych zasad planowania przestrzennego.

Odpowiedź na kolejne pytanie badawcze dotyczące charakteru prawnego postępowania w sprawie scalania i podziału nieruchomości znaleźć można w Rozdziale piątym, w całości poświęconym tej problematyce. W związku z tym, że jest to część bardzo szczegółowa, szczególnie w tym wypadku, przeszkadza brak jej syntetycznego podsumowania. Odpowiedzi na wskazane pytanie badawcze Autorka udziela dopiero w części końcowej pracy (s. 293) formułując pogląd, że jej zdaniem postępowanie w sprawie scalania i podziału nieruchomości jest instytucją o charakterze administracyjnym z pewnymi elementami cywilnoprawnymi, dotyczącymi w szczególności stosunków własnościowych i obligacyjnych. Ponadto, mimo różnic, Autorka zauważa podobieństwa tej instytucji do scalenia gruntów rolnych uregulowanego odrębną ustawą o scalaniu i wymianie gruntów.

Poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie czy ustawodawca w wystarczającym stopniu chroni prawa właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych scalaniem i podziałem służą przede wszystkim rozważania zaprezentowane w rozdziale 4 (s. 126-150).

Z kolei analiza sformułowanego problemu badawczego obejmującego określenie relacji między scalaniem i podziałem nieruchomości a scalaniem gruntów z punktu widzenia historycznego obu instytucji stała się przedmiotem rozważań szczegółowych prezentowanych w rozdziale 2 (s.23-59). Pozostałe problemy badawcze tj. określenie celów scalania i podziału nieruchomości oraz analiza poszczególnych etapów postępowania scaleniowo-podziałowego stały się przedmiotem analizy prezentowanej odpowiednio: w rozdziale czwartym (s. 95-100) oraz w rozdziale piątym (s. 165–231).

Opierając się na całokształcie przeprowadzonej analizy Autorka dokonuje ostatecznej weryfikacji postawionej hipotezy badawczej wskazując (s. 305), że „instytucja scaleniowo-podziałowa, mimo że ma podobne cele i elementy konstrukcyjne jak instytucja scalania gruntów, nie jest skutecznym instrumentem kształtowania przestrzeni na obszarze miast”. Ze stanowiskiem tym należy się zgodzić, choć jednocześnie można zwrócić uwagę na pewną niezręczność w sformułowaniu przytoczonego zdania. Można wprawdzie dopatrywać się pewnych podobieństw konstrukcyjnych pomiędzy postępowaniem scaleniowym i podziałowymi oraz postępowaniem w sprawie scalenia i wymiany gruntów, jednak zdaniem moim cele obu postępowań są zupełnie rozbieżne. Postępowanie w sprawie scalenia i podziału gruntów ma umożliwiać realizację norm sformułowanych w miejscowym planie

zagospodarowania przestrzennego tj. ma umożliwić zagospodarowanie przestrzeni zgodnie z postanowieniami tego a planu, a celem scalenia gruntów jest „tworzenie korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych, racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów, dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu” (art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów). Co oczywiste efekty obu tych postępowań są zupełnie rozbieżne, a postępowania w sprawie scalania i podziałów nieruchomości prowadzi się najczęściej w celu przekształcenia struktury obszarowej terenów wykorzystywanych rolniczo w taki sposób, aby jak najlepiej służyła realizacji postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zakładam jednak, że Autorce w rzeczywistości chodziło o podobieństwo polegające na tym, że w obu przypadkach dokonywane są zmiany zakresu przestrzennego prawa własności przysługującego właścicielom nieruchomości.

Zauważyć i docenić także należy szereg zgłoszonych przez Autorkę ciekawych i wartościowych postulatów *de lege ferenda* (s. 306-323). Należy przy tym zauważyć, że część z tych postulatów ma charakter dość radykalny. Ich realizacja być może rzeczywiście przyczyniłaby się do rozwiązania niektórych dostrzeżonych przez Autorkę problemów związanych z funkcjonowaniem instytucji scalania i podziałów nieruchomości w jej współczesnym kształcie. Jednocześnie jednak ich wprowadzenie w życie spowodowałoby szereg na tyle istotnych następstw w funkcjonowaniu całego rynku nieruchomości, a także miałyby istotne implikacje społeczne i gospodarcze, że ich realizacja wymagałaby pogłębionej refleksji daleko wykraczającej poza omawianą w ocenianej dysertacji problematykę scalania i podziałów nieruchomości. Przykładem takiego postulatu jest rozwiązanie problemu niedostatecznego, zdaniem Autorki, finansowania postępowań scaleniowo-podziałowych poprzez wprowadzenie podatku katastralnego, dochody z którego to podatku służyłyby m.in. finansowaniu tych postępowań (s. 309). Również dość dyskusyjny wydaje się postulat wprowadzenia przez ustawodawcę obowiązku opracowywania przez gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w określonym terminie pod rygorem poniesienia przez gminy konsekwencji finansowych (s. 311). Zdaniem moim rozwiązanie takie nie jest ani potrzebne, ani nawet możliwe do realizacji. Z jednej strony bowiem nie widzę rzeczywistej potrzeby obejmowania całego obszaru gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego i w tym zakresie uważam za słuszne rozwiązanie przyjęte w ostatniej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zmiany dokonane ustawą z 7.7.2023 r.) polegające na przywróceniu na szczeblu lokalnym dwuszczeblowego systemu planowania przestrzennego obejmującego plany ogólne gmin (uchwalane dla całego

obszaru gminy) i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalane dla tych obszarów w gminie, w których zachodzi rzeczywista potrzeba ich uchwalenia. Odnośnie wykonalności takiego postulatu należy przypomnieć, że podobny obowiązek uchwalenia planów miejscowych przez gminy przyjęto w ustawie z 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym. Jak wiadomo rozwiązanie to nie przyniosło pożądanych efektów. Zgłoszone przeze mnie zastrzeżenia nie zmieniają mojej ogólnej pozytywnej oceny formułowanych przez Autorkę postulatów, z którymi w większości się zgadzam i które oparte są na rzetelnej i szczegółowej analizie zaprezentowanej w ocenianej dysertacji.

Oceniając zatem merytorycznie treść pracy, stwierdzam, że Autorka wywiązała się z obowiązku udzielenia odpowiedzi na postawione pytania badawcze. Przeprowadzone w pracy rozważania świadczą o dobrej znajomości poruszonej problematyki badawczej. Autorka pokazała w rozważaniach swoistość regulacji prawnych dotyczących scalania i podziałów nieruchomości na tle postępowania scalieniowo-wymiennego. Niekiedy odnieść można jedynie wrażenie nierównomiernego pogłębienia niektórych wątków (np. w zakresie rozważań na temat genezy instytucji scalania gruntów rolnych).

Zasadniczo, poza drobnymi uwagami, praca stanowi wartościowe naukowo opracowanie zagadnienia określonego w tytule.

4. Metody badawcze

Autorka zastosowała, prawidłowo zresztą, metodę analizy dogmatyczno-prawnej tekstów prawnych i wskazała ją jako właściwą w Rozdziale pierwszym pracy. Metoda ta nie budzi zastrzeżeń. Zauważyć także należy wykorzystanie w pracy empirycznej metody badań (Rozdział siódmy). Pewien niedosyt może budzić niewykorzystanie w pełni potencjału metody prawno-porównawczej. W szczególności, co już wyżej sygnalizowałem, zdaniem moim Autorka mogła w szerszym zakresie wykorzystać wyniki zaprezentowanej w Rozdziale trzecim pracy analizy rozwiązań prawa niemieckiego, niderlandzkiego i włoskiego w zakresie omawianej problematyki. Niemniej jednak i tak uważam, że analiza tych rozwiązań stanowi wartościową część pracy i może być dobrym punktem wyjścia do dalszych badań nad problematyką scaleń i podziałów nieruchomości w ujęciu prawno-porównawczym.

5. Język pracy, odsyłacze

Praca napisana jest jasnym, komunikatywnym językiem. Niekiedy zdarzają się drobne błędy stylistyczne albo tzw. literówki jednak nie ich zbyt wiele. Przypisy są skonstruowane bez zastrzeżeń.

6. Konkluzja.

Rozprawa doktorska Pani mgr Tatiany Przychodzkiej-Gorzelańczyk pt. „Prawne aspekty scalania i podziału nieruchomości” odpowiada ustawowym wymogom określonym dla prac doktorskich, w zawiera oryginalne rozwiązanie problemu naukowego.

Wnoszę o dopuszczenie Pani mgr Tatiany Przychodzkiej-Gorzelańczyk do kolejnych etapów w przewodzie doktorskim.



Signed by /
Podpisano przez:

Konrad Bartłomiej
Marciniuk

Date / Data: 2024-
10-08 09:16

Warszawa, dnia 6.10.2024 r.

dr hab. Konrad Marciniuk, prof. UW