Wydział Prawa i Administracji
UNIWERSYTET KARDYNAŁA
STEFANA WYSZYŃSKIEGO
W WARSZAWIE

prof. UKSW dr hab. Piotr Zapadka, Kierownik Katedry Prawa Finansowego

Warszawa, 28 sierpnia 2021 r.

Recenzja rozprawy doktorskiej

Pani magister Anny Skolimowskiej

pt. „*Instrumentalizacja prawa własności nieruchomości w polskim prawie finansowym*"

(maszynopis), s. 243

Dla oceny pracy doktorskiej szczególnie ważne jest zwrócenie uwagi na dobór właściwego tematu i jego sformułowanie, znaczenie zawartej w nim treści i doniosłość oraz sposób realizacji celów rozprawy. W pierwszej kolejności chcę podkreślić, że temat rozprawy doktorskiej Pani mgr Anny Skolimowskiej **został trafnie dobrany i dobrze sformułowany**, przy czym osobiście namawiałbym Doktorantkę, aby temat ten (na etapie np. publikacji tej dysertacji) jednak doprecyzować, używając zdecydowanie bardziej adekwatnego do podjętej tematyki pojęcia, tj. „*prawa finansów publicznych*".

Nie zmienia to jednak faktu, iż temat jakiego podjęła się Doktorantka dotyczy niezmiernie aktualnego zagadnienia, jakim jest *instrumentalizacja prawa*, w ujęciu szerokim zakresowo (tj. jako proces zarówno stanowienia prawa, jak i jego wykładni oraz stosowania), która w swoim założeniu może służyć wytworzeniu określonego mechanizmu służącego do wypełnienia przyjętych funkcji lub celów, zgodnych z zamierzeniami przede wszystkim ustawodawcy. Innymi słowy, dopuszczalne jest postrzeganie prawa jako instrumentu do realizacji określonego celu, który w procesie tworzenia prawa może być przyjęty zasadniczo przez ustawodawcę, w oparciu o określone założenia aksjologiczne. Niestety takie rozumienie prawa, jako instrumentu do osiągania założonego celu, w skrajnych przypadkach – np. na etapie stosowania prawa - może też służyć do świadomego naruszania porządku prawnego, jeśli byłoby to korzystne dla realizacji określonych celów przez podmioty stosujące prawo. Może to przybrać formułę takiego stosowania prawa, jakie stoi w jaskrawej sprzeczności z jego duchem i aksjologią, ale jest korzystne w danej chwili dla realizacji doraźnych interesów

tych podmiotów, które celowo w takich działaniach uczestniczą. I jakkolwiek Doktorantka słusznie zauważa, iż granice *instrumentalizacji prawa* winny być każdorazowo określane (limitowane) prawami człowieka, zasadami demokratycznego państwa prawa, wartościami prawnie chronionymi, czy też zasadą równości wobec prawa, a nadto, iż *instrumentalizacja prawa* nie powinna być sprowadzana do jego obejścia lub nadużycia – trudno nie oprzeć się wrażeniu, iż współczesność polskiego obrotu prawnego w coraz większym stopniu nie odzwierciedla i nie respektuje tych jakże słusznych reguł swoistego limitowania swobody w instrumentalnym postrzeganiu prawa.

Koncentracja Doktorantki na *instrumentalizacji prawa własności nieruchomości* – w kontekście wpływu tychże reguł odnoszących się do stosunków własnościowych w obszarze nieruchomościowym na reżim prawa finansowego i realizacji celów przypisanych do mechanizmów prawno finansowych – jest również podejściem bardzo trafnym i bardzo aktualnym, z uwagi na doniosłą rolę systemową jaką odgrywa prawo własności nieruchomości we współczesnych systemach prawnych. Zgodzić się przy tym wypada z poglądem Doktorantki, *instrumentalizacja prawa* odgrywa większą rolę w sferze *ius publicum*, co siłą rzeczy łączy się z realizacją określonych założeń na linii państwo – obywatel, natomiast w sferze *ius privatum* instrumentalizacja przeniesiona została w pewnym sensie na uczestników stosunków kontraktowych splecionych zasadą swobody kontraktowania. Upraszając nieco tą myśl, może bowiem przyjąć, iż *instrumentalizacja prawa* w większym stopniu umożliwia realizację celów „państwowych" w tych obszarach, w jakich państwo ukazuje swoje władztwo i potrzebę większej ingerencji – pozostawiając stosunki cywilnoprawne swobodzie obrotu prawnego i woli jego uczestników. W takim kontekście, tym bardziej interesujące jest przedstawianie przez Doktorantkę instrumentalizacji prawa prywatnego (w obszarze prawa własności nieruchomości) – w odniesieniu do reguł funkcjonowania prawa publicznego (prawa finansów publicznych).

UKSW

Wydział Prawa i Administracji
UNIWERSYTET KARDYNAŁA STEFANA WYSZYŃSKIEGO
W WARSZAWIE

prof. UKSW dr hab. Piotr Zapadka, Kierownik Katedry Prawa Finansowego

Doktorantka, na wstępie swojej dysertacji, zasygnalizowała kilka problemów badawczych, które w mojej ocenie są trafnie sformułowane i przedstawione. Po pierwsze, Doktorantka chciała odpowiedzieć na pytanie, czy *instrumentalizacja prawa* jest potrzebna i korzystna dla współczesnego ustawodawstwa. Po drugie, Doktorantka chciała zidentyfikować na gruncie konstytucyjnym, jak uplasowane są aksjologiczne granice dla *instrumentalizacji prawa*. Po trzecie zaś, koncertując swoją uwagę na instrumentalizacji prawa własności nieruchomości, Doktorantka chciała zidentyfikować zależność pomiędzy tą instrumentalizacją a jedną z głównych funkcji prawa finansów publicznych – jaką jest funkcja fiskalna.

Jednak celem sporządzenia recenzji rozprawy doktorskiej jest także identyfikacja słabszych stron dysertacji. Taka jest bowiem rola recenzenta. I choć w tym przypadku moja ocena całej pracy Doktorantki jest pozytywna, nie sposób już w tym miejscu nie zauważyć pewnych słabości przyjętych rozwiązań. Otóż powyżej przywołane problemy badawcze, jakie Doktoranta postawiła przed sobą i przed swoją pracą, dość dobrze korelują z samym tematem pracy. Natomiast główna teza pracy może pozostawić (w kontekście zakresu tematu pracy i przyjętych problemów badawczych) pewien niedosyt. Główną tezą pracy jest bowiem udowodnienie, że instrumentalizacja prawa, zajmuje doniosłe miejsce w procesie tworzenia i wykładni prawa. Teza badawcza pracy, będąca jej swoistym „kręgosłupem", winna być zdecydowanie pogłębiona, a nadto winna w jakiejś mierze odnosić się do zasygnalizowanych w temacie pracy kwestii prawa własności nieruchomości i wpływu instrumentacji tego prawa na prawo finansów publicznych. Doktorantka przyjęła zatem w swojej pracy tezę badawczą dość „bezpieczną" – albowiem zasadniczo niekwestionowaną i nieco zbyt generalną w odniesieniu do samego tematu dysertacji. Myślę, iż ten mankament zasadniczo nie może wpływać na generalnie bardzo dobrą ocenę pracy, aczkolwiek mógłby zostać wyeliminowany choćby przed publikacją tej pracy, do czego będę Doktorantkę zachęcał.

Wydział Prawa i Administracji
UNIWERSYTET KARDYNAŁA STEFANA WYSZYŃSKIEGO
W WARSZAWIE

prof. UKSW dr hab. Piotr Zapadka, Kierownik Katedry Prawa Finansowego

Doktorantka (poza *Wstępem* i *Zakończeniem*) formułuje sześć rozdziałów dysertacji, niezbędnych dla prawidłowego przeprowadzenia wywodu, które są czytelne, jasne, i wewnętrznie spójne. Bezsprzecznie jednak do poprawienia przez Doktorantkę jest spis treści tej pracy, w którym na str. 4 pracy „zniknął" rozdział 6 – jako „sklejony" z rozdziałem 5 pracy, pomimo okoliczności, iż na str. 173 i n. rozdział ten się już w samej treści pracy pojawia. Taka usterka o charakterze edytorskim w samym spisie treści jest jednak łatwa do konwalidacji.

Dwa pierwsze rozdziały pracy odpowiadają na pytanie, czym jest *instrumentalizacja prawa*, a także przypominają czym jest prawo własności nieruchomości. Doktorantka, siłą rzeczy, chciała dzięki tym rozdziałom przybliżyć czytelnikowi główne obszary stanowiące przedmiot Jej zainteresowań badawczych, co zasadniczo ocenić należy pozytywnie. Natomiast trzeci rozdział pracy jest w mojej ocenie dobrą próbą pewnego „powiązania" instytucji prawnych z obszaru nieruchomości – z regulacjami prawa finansów publicznych, co również należy ocenić pozytywnie.

Rozdział czwarty miał, jak zakładam, ukazać przykładowe rozumienie, czym jest instrumentalizacja prawa własności nieruchomości – na przykładzie ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy czym nie jestem do końca przekonany, czy ten rozdział w tej rozprawie był konieczny, albowiem sama Doktorantka trafnie zauważa, iż przywołana ustawa o gospodarce nieruchomościami nie należy do prawa finansów publicznych. Rozumiem intencje przyświecające powstaniu tego rozdziału, choć osobiście oczekiwałbym większej koncentracji nad tematyką prowadzonych badań – w większym stopniu zbieżną z tematem pracy. Może być to niestety pokłosie „zbyt generalnej" głównej tezy pracy (o czym była mowa powyżej), która nie doprowadziła do oczekiwanej koncentracji na poziomie poszczególnych rozdziałów pracy – z punktu widzenia ich koherencji i spójności z tematem pracy. Do rozważenia pozostawiam zatem, aby na etapie prac nad opublikowaniem tej dysertacji, Doktorantka raz jeszcze oceniła zasadność uplasowania tego rozdziału w rozprawie i jeśli dostrzeże jego

nadmiarowość, aby zawęziła tematykę badań wyłącznie do sfery prawa finansów publicznych.

Rozdział piąty jest rozdziałem jak najbardziej oczekiwanym przy tak sformułowanym temacie pracy. Odnosi się on bowiem do instrumentalizacji prawa własności nieruchomości w podatkach majątkowych – a to oznacza, iż właśnie w tym rozdziale Doktoranta przeprowadza zasadnicze badania nad przyjętą materią. Słusznie zatem Doktorantka sama zaznacza, iż rozdział ten zajmuje szczególne miejsce w tej rozprawie, gdyż ukazuje pewne zależności pomiędzy polityką fiskalną (w tym opodatkowaniem nieruchomości) a wykorzystywaniem prawa jako instrumentu zarządzania polityką społeczno-gospodarczą samorządu terytorialnego.

Podobnie pozytywnie ocenić należy rozdział 6 pracy, który również jest spójny z tematyką pracy i dotyczy instrumentalizacji prawa własności nieruchomości w podatkach obrotowych – a tym samym zasadniczo odnosi się do głównego wątku podjętych przez Doktorantkę badań.

Reasumując, **z tokiem rozumowania Doktorantki, wynikającym z analiz przeprowadzonych w treści dysertacji, należy się zasadniczo zgodzić**. Uważam, że analizy te, oparte w szczególności na przykładach przybliżania poszczególnych regulacji prawnopodatkowy, dają prawo do uznania, iż *instrumentalizacja* w istocie stanowi proces decyzyjny, w trakcie którego ustawodawca określa cele, które zostaną osiągnięte za pomocą normy prawnej.

Jednak trafność wyboru tematu, prawidłowe zakreślenie obszaru badawczego i celów rozprawy jeszcze nie gwarantują ostatecznego sukcesu. Ten bowiem zależy w ogromnym stopniu od bazy źródłowej jaką Doktorantka wykorzystała w toku prowadzonych studiów i badań. W przypadku ocenianej rozprawy doktorskiej należy stwierdzić, że literatura ta została zgromadzona w rozmiarze jak sądzę - co najmniej

optymalnym. Zarówno ilość przywołanych w rozprawie pozycji literatury naukowej oraz staranna selekcja autorów i ich dzieł zasługuje na uznanie.

Należy również podkreślić, że założonemu celowi pracy towarzyszyły adekwatne metody badawcze. W ocenianej pracy Doktorantka wykorzystała przede wszystkim metodę formalno-dogmatyczną, uzupełnioną (pomocniczo) metodą porównawczą i historyczną. Zastosowane techniki badawcze to głównie badania literaturowe, analiza i krytyka piśmiennictwa oraz badania dokumentów. Nadto, dodać należy, iż praca jest znakomicie udokumentowana, a przypisy - zwłaszcza ich sporządzenie - nie budzą wątpliwości. Konstrukcja pracy jest prawidłowa i podporządkowana wymogom płynącym ze sformułowania tematu, jak i celom stawianym sobie przez Doktorantkę.

Reasumując, jako jeden z pierwszorzędnych walorów rozprawy Pani mgr Anny Skolimowskiej należy wskazać solidność prezentacji, ukazywanie zjawisk, procesów i instytucji w ich pełnej złożoności. W znakomitej większości ustalenia Doktorantki są rzetelne, dobrze uzasadnione, oparte na optymalnej bazie bibliograficznej i merytorycznie trafne.

Należy podkreślić również, że rozprawa napisana została z dużą kulturą słowa, językiem komunikatywnym, z wyraźnym dążeniem do jasności prezentacji. W pracy występują niewielkie uchybienia edytorskie, które jednak w żadnej mierze nie wpływają na jej walory naukowe.

Zauważalną i bardzo cenną cechą Doktoranta jest generalna umiejętność dokonywania syntetycznego przybliżania zagadnień, które ze swojej istoty są bardzo rozległe zakresowo. Doktorantka, co do zasady, nie uległa pokusie „opisywania wszystkiego" co bardzo dobrze świadczy o wewnętrznej dyscyplinie naukowej i bardzo dobrym warsztacie prawniczym. Umiejętności prawnicze w obszarze przybliżania i analizy

Wydział Prawa i Administracji
UNIWERSYTET KARDYNAŁA STEFANA WYSZYŃSKIEGO
W WARSZAWIE

prof. UKSW dr hab. Piotr Zapadka, Kierownik Katedry Prawa Finansowego

aktów prawnych, dokonywania wykładni prawa oraz korzystania z dorobku orzecznictwa i doktryny przedmiotu, także nie budzą wątpliwości.

Na koniec pragnę podkreślić, iż przedłożona rozprawa doktorska Pani mgr Anny Skolimowskiej zasługuje na w pełni pozytywną ocenę. Odpowiada ona wymogom stawianym pracom doktorskim, gdyż Doktorantka dowiodła znajomości regulacji prawnych, i literatury przedmiotu.

Reasumując swoją recenzję, oceniam przedstawioną mi rozprawę doktorską Pani mgr Anny Skolimowskie pozytywnie, i wnoszę o dopuszczenie Pani mgr Anny Skolimowskiej do dalszych stadiów przewodu doktorskiego.

_____

Prof. UKSW dr hab. Piotr Zapadka

UKSW