

## **Recenzja**

**rozprawy doktorskiej  
Pani mgr Małgorzaty Szadkowskiej pt. „Pojęcie rekompensaty w prawie  
administracyjnym”  
napisanej pod kierunkiem naukowym  
prof. dr hab. Jacka Langa**

Zgodnie z postanowieniami art. 13 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki - podstawowym kryterium oceny rozprawy doktorskiej jest to, czy stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i czy jej autor wykazuje się ogólną wiedzą teoretyczną w danej dyscyplinie naukowej. Kryterium oceny stanowi również to czy kandydat posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Rola recenzenta sprowadza się zatem do ustalenia samodzielności doktoranta w przygotowaniu rozprawy doktorskiej nacechowanej oryginalnością rozważanego problemu badawczego, przy ogólnej wiedzy teoretycznej z dyscypliny, w której osadzona jest problematyka rozprawy.

Stosownie do przyjętej praktyki temu ustaleniu służą kryteria oceny dotyczące: tytułu rozprawy, jej kompozycji (struktury), zastosowanej metodologii, w tym sformułowanych tez pracy i ich uzasadnienia, oceny innych ważniejszych problemów oraz tzw. warsztatu rozprawy i jej języka.

### **1. Wybór tematu rozprawy**

Wybór zagadnienia naukowego będącego przedmiotem recenzowanej rozprawy doktorskiej jest trafny i należycie uzasadniony i bez wątplenia stanowi ważny wkład w stosunkowo nowe zagadnienie badawcze - pojęcie rekompensaty. Zagadnienie to, przy wyraźnie zakreślonym polu badań, nie stanowiło dogłębnej

analizy w doktrynie prawa. Nie oznacza to, że istotne i aktualne zagadnienia związane z problematyką rekompensaty w piśmiennictwie prawniczym, ale i innym, są pomijane. W ujęciu przyjętym w recenzowanej rozprawie, sprowadzonym do pojęcia rekompensaty jest to spojrzenie nowe a zarazem kompleksowe, z dobrym rozwinięciem zagadnień szczegółowych.

Praca dotyczy kwestii istotnych teoretycznie i prawnie o dużej doniosłości praktycznej. Wprawdzie w tytule tematykę dysertacji zawężono do pojęcia rekompensaty w prawie administracyjnym, to w tym zakresie Doktorantka daje obszernie i rzetelne opracowanie z uwzględnieniem norm prawa konstytucyjnego i administracyjnego (materialnego i procesowego), ale także cywilnego i tzw. prawa socjalnego, wzbogacone o wystarczająco dobraną polską literaturę przedmiotu oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, sądów powszechnych i administracyjnych. Z tych względów projekt badawczy mgr Małgorzaty Szadkowskiej oceniam pozytywnie. Recenzowana rozprawa jest pierwszym całościowym opracowaniem aspektów przede wszystkim jurydycznych w zakresie objętym jej tytułem. Pracę wyróżnia szeroki zakres i stopień konkretyzacji rozważań znajdujący odzwierciedlenie w pracy, o objętości liczącej 191 stron, z czego 185 stron treści merytorycznych rozważań.

Doktorantka wyznaczyła granicę czasową rozważań – wychodząc od 1944 r., tj. od przyjęcia układów republikańskich, by następnie przejść do analizy i oceny aktów prawnych (różnej rangi i treści) oraz dokumentów rządowych przyjętych przed 2005 r. po to, aby na podstawie obecnie obowiązującej ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. odpowiedzieć na pytania: od kogo i komu ostatecznie przysługuje prawo do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, co może stanowić podstawę zwrotu i w jakiej formie zwrot ten może być dokonany. To szersze spojrzenie na problematykę badawczą ma bez wątpienia walor głębszy. Pozwala nie tylko na ocenę unormowań prawnych dawniej obowiązujących, ale i na konstatację nad ówczesnie przyjętymi prawnymi podstawami realizacji prawa do rekompensaty (szkoda że nie także podstawami aksjologicznymi).

## 2. Konstrukcja i pole badawcze pracy

Konstrukcja pracy odpowiada (nie bez zastrzeżeń) przyjętej przez Autorkę koncepcji tematu i w konsekwencji koncepcji rozprawy doktorskiej. Praca podzielona została na dziewięć rozdziałów. Tytuły poszczególnych rozdziałów oraz śródtytuły przyjęte dla każdego z nich nie budzą zastrzeżeń, z wyłączeniem rozdziału II dla którego śródtytuły sprowadzono niemal wyłącznie do przytoczenia tytułów aktów prawnych poddanych w każdym z nich analizie, uzupełnionych: rządowym projektem, umową międzynarodową (pkt 18) oraz wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (pkt 21). Nie znajduję tu żadnych podstaw do odmowy przyjęcia innego ujęcia zagadnień objętych rozdziałem II, bacząc choćby na zakres i przedmiot regulacji stanowiących podstawę do rzeczowego rozdzielenia zagadnień, objętych przywołanymi w tym rozdziale aktami prawnymi. Oczywiście w niczym to nie uchybia wartości merytorycznej rozważań objętych każdym śródtytułem, szkoda jedynie że nieco burzy stronę formalną i układ rozprawy doktorskiej.

Pewną słabością recenzowanej dysertacji jest też brak zachowania proporcji pomiędzy poszczególnymi jej rozdziałami. Ich układ mierzony liczbą stron jest zbyt dalece zróżnicowany (rozd. I – 17; rozdz. II - 37; rozdz. III – 7; rozdz. IV – 16; rozdz. V – 22; rozdz. VI – 31; rozdz. VII – 18; rozdz. VIII – 12; rozdz. IX – zaledwie 8), co przy obranym temacie rozprawy przyjęcie innej jej konstrukcji (układu) trudne nie jest. Wystarczy przyjęcie tytułu (tytułów) rozdziału obejmującego szerzej zakreślony przedmiot objętych nim badań, nie tracąc zarazem z pola widzenia zagadnień omawianych w rozdziałach o znikomej liczbie stron.

Również struktura poszczególnych rozdziałów, choć w generalnej ocenie nie wypada najgorzej, może zastanawiać i prowadzić do pytania, dlaczego Doktorantka dla jednych rozdziałów wprowadza *Uwagi wstępne* (rozdziały: II, III, V, VI, VIII) a dla pozostałych nie (rozdziały: I, IV, VII i IX), dlaczego w rozdziale I rozważania wyodrębnione jego śródtytułem pierwszym poprzedza uwagami nie nazywając ich nawet wstępnymi. Ta niekonsekwencja zdecydowanie

nie poprawia oceny formalnej pracy, a w szczególności jej wewnętrznego ładu. Jeszcze trudniej ocenić jest brak zwieńczenia rozdziałów podsumowaniem (niezależnie od 4-stronicowego *Zakończenia* zawartego na końcu pracy), zważywszy, że materia rozprawy jest złożona i niełatwa, a wnioski po każdym z nich ułatwiałyby również Doktorantce śledzenie wywodów i unikanie niepotrzebnych powtórzeń. Nie jest to uwaga deprecjonująca dysertację, stanowi jedynie wartość rozważenia sugestię w przypadku podjęcia decyzji o jej publikacji.

Nie mierząc oceny recenzowanej dysertacji wyłącznie jej układem i strukturą o jej wartości niewątpliwie decyduje zakreślone, przyjęte jej kompozycją, pole badawcze. Merytoryczne rozważania Doktorantka rozpoczyna od zagadnień związanych z problematyką ewakuacji obywateli polskiej narodowości polskiej i żydowskiej z terenów republik socjalistycznych uregulowanych tzw. układami republikańskimi. Szczególny nacisk kładzie na treść i prawną legalność tych układów. Osobne miejsce poświęca regulacjom określającym: tryb i warunki dochodzenia rekompensaty za mienie pozostawione na kresach wschodnich w latach 1944-2005 (rozdz. I i II) oraz zakres podmiotowy i przedmiotowy ekwiwalentu z tego tytułu (rozdz. VIII). Na ich podstawie ocenia i bada charakter rekompensaty i przesłanki prawne prowadzące do realizacji roszczeń w tym zakresie, w doktrynie i orzecznictwie niejednolicie kwalifikowane – jako prawo o charakterze publicznoprawnym, cywilnoprawnym lub mieszanym (rozdz. III). Stworzyło to dobrą bazę dla podjęcia szczegółowych badań nad uprawnieniami zabużańskimi, przede wszystkim zaś dla ustalenia znamion prawnych oraz wpływu doktryny i orzecznictwa na ich ocenę jako roszczenia określonego rodzaju: cywilnoprawnego (rozdz. IV), publicznoprawnego (rozdz. V i VI), o charakterze mieszanym (rozdz. IX), a także nad dopuszczalnością drogi sądowej w sprawach o realizację prawa do rekompensaty (rozdz. VII). Bez wątpienia są to najciekawsze partie dysertacji, będące wynikiem badań wyjątkowo przez Doktorantkę przeprowadzonych starannie wzbogaconych o rzetelną analizę orzeczeń sądowych.

Zawartość merytorycznych (zasadniczych dla tematyki pracy) rozważań poprzedza *Wstęp* w których Autorka wyjaśnia podstawowe dla pracy pojęcia, wyznacza pole badawcze sprowadzając je do zagadnień objętych tytułem

dysertacji. *Zakończenie* kończy pracę. W istocie jest to samodzielna część pracy w tym sensie, że daje podstawę do oceny kierunków zmian w prawie dotyczącym dochodzenia roszczeń za mienie pozostawione na byłych ziemiach Rzeczypospolitej Polskiej.

### 3. Tezy rozprawy i metodologia zastosowana w rozprawie

Z tak zakreślonym polem badawczym powinny korespondować przyjęte dysertacją teza rozprawy i metody badawcze. Doktorantka wprawdzie w tekście rozprawy odwołuje się do postawionej tezy (s. 9), w istocie zaś we *Wstępie* ogranicza się jedynie do wskazania co jest przedmiotem rozprawy oraz co jest jej celem. Przedmiotem czyni analizę *pojęcia rekompensaty znanej prawu administracyjnemu, określenie jej elementów składowych oraz natury tejże konstrukcji prawnej*. Natomiast celem jest *wykazanie, że rekompensata w przeciwieństwie do odszkodowania (w znaczeniu cywilnoprawnym), nie jest świadczeniem jakie należy się poszkodowanemu za wyrządzone szkody od podmiotu prawa cywilnego, który tę szkodę wyrządził lub ponosi za nią odpowiedzialność*. Jednocześnie propozycję tę określa postawioną tezą.

Cel (cele) pracy badawczej najogólniej polegają na sformułowaniu ogólnych założeń koncepcji, teza z kolei to zdanie prawdziwe, niezależnie od dokonanych w nim uwarunkowań. Jest głównym przesłaniem pracy, dyktującym przebieg treści badawczych zmierzających w kierunku udowodnienia tezy, jej obalenia lub zweryfikowania. Wprawdzie Doktorantka nie w takim ujęciu do obu tych pojęć się odwołuje w istocie postawiony przez Nią cel jest tezą pracy, a przyjęta jako przedmiot badawczy analiza prawnej instytucji rekompensaty – jej celem.

Tak postawionej tezy Doktorantka nie rozwija wyraźnie zdefiniowanymi celami badawczymi, nie da się ich wyprowadzić ani ze *Wstępu* rozprawy ani z jej treści. Szkada, po pierwsze dlatego, są one odzwierciedleniem układu pracy, co jest pozytywne. Są „budulcem” dobrze zespalającym analizy i oceny podejmowane w kolejnych rozdziałach rozprawy, po drugie dlatego, że podjęte w niej zagadnienia

badawcze staniają do wielu pytań, również tych na które niekiedy trudno udzielić jednoznacznej odpowiedzi.

Doktorantka we *Wstępie* odstąpiła także od wskazania metod, jakimi posłużyła się przy sporządzeniu rozprawy. Nie znaczy to, że po żadną z nich nie sięga. Korzysta z metody dogmatyczno-prawnej. I jest to założenie zrozumiałe, biorąc pod rozwagę problematykę rozważań objętą tematyką pracy i treścią rozdziałów wprost jej poświęconym. Po metodę tę sięga dla dokonania egzegezy w pierwszym rzędzie przepisów prawnych ją uzupełniając odwołaniem się do doktryny i orzecznictwa dla konfrontacji z dokonaną uprzednio analizą tekstu prawnego, a także do oceny skali wprowadzanych na przestrzeni lat zmian prawnych, różnie kształtujących modele prawnej instytucji rekompensaty.

#### **4. Ważniejsze problemy objęte treścią pracy doktorskiej**

Niezależnie od poczynionych powyżej uwag metodologicznych dotyczących nieco innej koncepcji układu pracy, tok wywodu Doktorantki jest przekonujący, a prezentowane stanowiska (nawet wtedy gdy są kontrowersyjne) w większości przypadków podzielam. Nie sposób jednak w recenzji, z uwagi na wyjątkowe bogactwo rozważań i prezentowanych poglądów objętych dysertacją, ustosunkować się do każdego z nich. Dlatego poniżej odwołuję się tylko do tych, które wydają mi się szczególnie ważne, względnie co do których powstają pytania.

Do najciekawszych osiągnięć, a zarazem wymagających dużej rzetelności badawczej Doktorantki, zaliczyłabym zdecydowanie:

- ✓ wskazanie i omówienie cech konstytutywnych pojęcia rekompensaty oraz określenia natury tej konstrukcji prawnej;
- ✓ wskazanie na różnice między cywilnoprawnym charakterem roszczenia o realizację prawa do rekompensaty a publicznoprawnym charakterem prawa w tym zakresie;
- ✓ podkreślenie, że rekompensata nie jest odszkodowaniem w prywatnoprawnym rozumieniu. W odróżnieniu od prawa cywilnego roszczenie przewidziane prawem administracyjnym jest instrumentem

prawnym wyposażającym jednostkę w materialne żądanie zaktualizowania przez organy państwa jej uprawnień;

- ✓ prawo do rekompensaty jest ściśle związane z osobą uprawnioną prawem publicznym w danym zakresie i jest rozstrzygane w drodze postępowania administracyjnego wyłącznie na jej wniosek, co słusznie podkreśla Doktorantka skutkuje tym, że bez roszczenia „publiczne prawo podmiotowe nie istnieje”. Jest to zdanie prawdziwe wyłącznie w odniesieniu do administracyjnoprawnego stosunku proceduralnego. W tym przypadku (Zabużan) nie ma mowy o powstaniu administracyjnoprawnego stosunku materialnego;
- ✓ wykazanie, że uprawnienie do rekompensaty realizuje się dopiero wskutek wydania decyzji administracyjnej, od której służą środki ochrony prawnej;
- ✓ przyjęcie założenia, że prawo do rekompensaty jest prawem majątkowym o publicznoprawnym charakterze, z wszelkimi tego konsekwencjami. Jest prawem osobistym, niezbywalnym, nie podlegającym przedawnieniu;
- ✓ wykazanie, w odwołaniu się do doktryny i orzecznictwa, że rekompensacyjne uprawnienia zabużańskie nie były na przestrzeni lat (objętych analizą) postrzegane jednolicie. Wskazuje na koncepcje zarówno te przyjmujące, że uprawnienie zabużańskie stanowiło prawo o charakterze cywilnoprawnym bądź publicznoprawnym albo mieszanym;
- ✓ wykazanie zasadności przyjmowanej w doktrynie koncepcji, zgodnie z którą uprawnienie zabużańskie stanowi wyłącznie <ustawowo uregulowany środek zapłaty ceny> lub <swoistą sytuację prawną>.

Niezależnie od powyższych ciekawie podniesionych zagadnień wyznaczonych polem badawczym, można wysnuć przynajmniej dwie uwagi zawierające się w pytaniach:

po pierwsze, w czym zawiera się podobieństwo między rekompensatą, o której mowa w ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej a poprzedzającym je prawem do zaliczenia, przewidzianym ustawą z dnia 12

grudnia 2003 r. o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego, oraz wcześniejszymi regulacjami prawnymi, odnoszącymi się do zrekompensowania krzywd obywatelom polskim, zmuszonym do pozostawienia dorobku swojego życia na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tzw. Kresach Wschodnich). Co przesądza o podobieństwie tych konstrukcji prawnych jako uprawnień *ex gratia* (realizowanych w formie publicznoprawnego świadczenia o charakterze uznaniowym);

po drugie, skoro przed wejściem w życie ustawy o rekompensacie, jak i na gruncie obecnych przepisów uprawnienia zabużańskie poddane reżimowi publicznoprawnemu nie mają charakteru odszkodowawczego powstaje pytanie, czy ze względu m.in. na interes publiczny i możliwości realizacyjne państwa, będącego – stosownie do art. 1 Konstytucji RP – dobrem wspólnym nie zachodzi konieczność rewizji wysokości świadczenia rekompensacyjnego a także zmiany jego struktury na rzecz instrumentów wsparcia obywateli przesiedlonych głównie w wymiarze socjalnym.

## **5. Warsztat naukowy i technika pisania**

Rozprawa doktorska pod względem warsztatowym została przygotowana poprawnie, w oparciu o prawidłowo wskazany i bogaty rodzimy stan prawny. Z dużą skrupulatnością Doktorantka wykorzystwała polską literaturę, w postaci opracowań książkowych jak i artykułowych (115), orzecznictwo (szkoda, że na końcu pracy pominięto jego wykaz) trybunałów (Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Konstytucyjnego) i sądów (Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, Sądów Apelacyjnych). Prawidłowo zebrana dokumentacja, stanowi dobrą podstawę badań i odpowiada wymogom prawidłowego samodzielnego warsztatu naukowego.

Rozprawa została przygotowana w sposób komunikatywny, dobrym, poprawnym językiem prawniczym. W pracy drobne mankamenty pojawiają się



sporadycznie. Rzadko dostrzegane są usterki literowe (np. na s. 14 „władze” zamiast „władzę”, s. 18 „obowiązku” zamiast „obowiązki”, s. 26 „leczy” zamiast „lecz”, s. 182 „w niemiejszej pracy” zamiast „w niniejszej pracy”),. Razi także zbyt częste używanie słowa „zapisy”, np. zapisy rozporządzenia (s. 35), zapisy ustawy (s. 47, 55). Przypisy, przytaczanie opracowań (za wyjątkiem błędnie podanego nazwiska autorki (Zduniewska zamiast Duniewska na s. 114, s. 191) i orzeczeń, sposób przywoływania poglądów itd. nie nasuwają istotniejszych zastrzeżeń.

Podniesione uwagi odnoszone do strony formalnej pracy, w tym pewne krytyczne oceny, w żadnym razie nie podważają pozytywnego w sumie wrażenia tego aspektu dysertacji.

## **6. Wniosek końcowy**

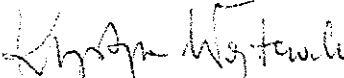
Recenzowana rozprawa dowodzi pasji badawczej Doktorantki i dobrej znajomości problematyki objętej analizą. Temat rozprawy należy do jednej z ważnych kwestii prawa administracyjnego, o dużym znaczeniu społecznym i jest powiązany z poważnymi wyzwaniami teoretycznymi. Z podnoszonymi w rozprawie problemami Doktorantka poradziła sobie dobrze. Wykazała się też gruntowną znajomością polskiej literatury przedmiotu i orzecznictwa.

Podniesione uwagi w żadnym razie nie podważają wartości pracy. Merytoryczna zawartość rozprawy wykazuje ponad wszelką wątpliwość, że Doktorantka posiada ogólną wiedzę teoretyczną w dziedzinie prawa administracyjnego i umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej nad zagadnieniem prawnym stanowiącym przedmiot Jej dysertacji. Jest dojrzałym analitykiem, umie formułować pytania i udziela trafnych odpowiedzi.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska mgr Małgorzaty Szadkowskiej pt. *Pojęcie rekompensaty w prawie administracyjnym* stanowi znaczny wkład do badań i studiów nad prawem administracyjnym, a tym samym:

a. spełnia wymagania, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz. U. 2017 r., poz. 1789), oraz

b. uzasadnia dopuszczenie Pani magister Małgorzaty Szadkowskiej do dalszych stadiów przewodu doktorskiego celem nadania Jej stopnia naukowego doktora nauk prawnych w zakresie prawa.

  
Krystyna Wojteczak