

Lublin, 2 czerwca 2022 roku

Prof. dr hab. Artur Kuś
Wydział Prawa i Nauk Społecznych
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Recenzja rozprawy doktorskiej

Monika Abramowska, *Aspekty prawne i praktyczne wniosków dekretowych Okręgowego Urzędu Likwidacyjnego w Warszawie, Warszawa 2022 (s. 316)*

Promotor: prof. dr. hab. Stanisław Hoc

I. Wybór tematu i hipoteza badawcza

1. Wybór tematyki rozprawy doktorskiej zasługuje na pełną aprobatę. Tytuł rozprawy jest poprawnie sformułowany i pozwala na precyzyjne określenie zakresu pracy. Praca dotyczy zagadnień związanych z praktyką stosowania prawa jak i jest niezwykle ciekawa od strony doktrynalnej i poznawczej oraz orzeczniczej. Temat reprivatyzacji od lat budzi wiele kontrowersji, szczególnie w ostatnim okresie, chociażby ze względu na prace Komisji Weryfikacyjnej. Przypomnieć trzeba, że kwestia reprivatyzacji nie została dotąd uregulowana ustawowo (na co zwraca również uwagę Autorka, s. 198). Zatem do tej pory kwestii tej nie rozwiązano w sposób generalny, systemowy. Jednak w obecnym systemie prawnym istnieją regulacje obudowywane przez orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, które pomimo upływu wielu lat i szeregu zmian legislacyjnych umożliwiają kontynuowanie działań prawnych skutkujących odzyskaniem przejętych nieruchomości bądź uzyskaniem odszkodowania.

2. Przedmiotem rozprawy jest analiza zagadnień, które sprowadzają się do odpowiedzi na kluczowe dla rozprawy pytanie: czy wnioski dekretowe zgłoszone przez Okręgowy Urząd Likwidacyjny w Warszawie są rzeczywiście nieskuteczne, jak przyjmuje ugruntowane współczesne orzecznictwo sądownoadministracyjne. Wymaga podkreślenia, iż orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie jest jednolite i konsekwentnie odmawia byłym właścicielom i ich spadkobiercom, ustanowienia

prawa użytkowania wieczystego (s. 12). Autorka w pracy, nie zgadzając się z takim założeniem i przyjętą linią orzecniczą, stawia kilka pytań badawczych:

- a) czy rzeczywiście Dekret o gruntach warszawskich nie przyznaje prawa do zgłaszania wniosków dekretowych innym podmiotom niż dotychczasowi właściciele i ich następcy prawni będący w posiadaniu gruntu?
- b) czy istnieje jakiś inny przepis nakazujący urzędowi likwidacyjnemu zgłaszanie wniosków dekretowych na rzecz dotychczasowego właściciela?
- c) czy mogło zdarzyć się tak, iż po wojnie obowiązywały akty prawne nie ogłoszone w oficjalnych publikatorach, regulujące działalność urzędów likwidacyjnych?
- d) zasadniczym pytaniem, jest również kwestia wskazania daty przejścia na własność gminy m. st. Warszawy gruntów warszawskich oraz moment utracenia posiadania ich, przez dawnych właścicieli,
- e) czy tak „krótki” akt prawny jak Dekret o gruntach warszawskich rzeczywiście może stanowić źródło istotnych problemów dla wykładni sądowej?

Praca doktorska zatem ma na celu podjęcie rzeczowej i odpowiednio uargumentowanej polemiki, na temat skuteczności wniosków dekretowych zgłoszonych przez Okręgowy Urząd Likwidacyjny w Warszawie. Autorka postawiła tezę, iż wnioski dekretowe wniesione przez Okręgowy Urząd Likwidacyjny w Warszawie były w pełni skuteczne. Uznała za mało prawdopodobne, że urząd zgłaszał wnioski dekretowe na rzecz dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich, nie mając ku temu żadnych podstaw prawnych (s. 15). Wskazała jednak również na to, że aktualnie działalność urzędów likwidacyjnych w zakresie wniosków dekretowych została zakwestionowana w orzecnictwie sądów administracyjnych (s. 203), gdyż orzeczenia powielają niesłuszny pogląd, iż urzędy likwidacyjne nie były legitymowane do działania w imieniu byłych właścicieli nieruchomości, do złożenia wniosku dekretowego. Z tego względu Autorce trudno zaakceptować rozstrzygnięcia organów oraz orzeczenia sądów administracyjnych w zakresie skuteczności zgłoszonych wniosków dekretowych, stwierdzające, że Okręgowy Urząd Likwidacyjny w Warszawie nie miał takich uprawnień a na obszarze m.st. Warszawy nie istniało mienie opuszczone oraz uznawać, iż status *Volksdeutsch* nie był istotny z punktu widzenia własności majątku w m.st. Warszawie (s. 205).

W ocenie recenzenta, tak postawione pytania badawcze świadczą o dużej znajomości problematyki przez Autorkę. Przede wszystkim wskazują wyraźnie na

brak akceptacji przez Doktorantkę dotychczasowych rozstrzygnięć podejmowanych przez sądy administracyjne w zakresie omawianych problemów. W tym kontekście wskazać można na jeden z wyroków NSA, zgodnie z którym „(...) wnioski urzędów likwidacyjnych zgłaszane do organów właściwych do ich rozpatrzenia, niemające żadnego oparcia w wyrażonej przez właścicieli zgodzie na takie działanie, nie mogą wywoływać skutków określonych w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy” (por. wyrok NSA z 6 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 66/11). Inaczej mówiąc, urzędy likwidacyjne nie były legitymowane do działania w imieniu byłych właścicieli nieruchomości warszawskich, w tym do składania w ich imieniu wniosków w trybie dekretu z 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (por. wyrok NSA z 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 616/11).

W pewnym sensie stanowisko Autorki ma na celu zakwestionowanie jednolitej linii orzeczniczej sądów administracyjnych w tej materii oraz wskazanie innego, właściwego podejścia opisanego w recenzowanej pracy. Taki zabieg Doktorantki jest oczywiście w pełni dopuszczalny oraz akceptowalny w sferze naukowej i badawczej. Tezy i pytania badawcze Autorki niewątpliwie skłaniają zatem do polemiki, co nie musi jednak oznaczać pełnej akceptacji poglądów prawnych Autorki. W pracy doktorskiej nie chodzi jednak o to, aby przekonać wszystkie możliwe osoby do swoich poglądów, dokonać „rewolucyjnej zmiany linii orzeczniczej” - lecz o to, aby w sposób naukowy, logiczny i wyważony prezentować własne (nawet odmienne) stanowisko badawcze. I w tym zakresie praca doktorska zasługuje na pełne uznanie, chociaż (w ocenie recenzenta) nie można zgodzić się z większością tez prezentowanych przez Autorkę.

W ocenie recenzenta, nie ulega jednak wątpliwości, że praca doktorska jest nowatorska. Nie jest to praca „odtwórcza” w pełni aprobująca dotychczasowe spojrzenie na omawianą problematykę. Wręcz przeciwnie, Autorka wykazuje się dużą wiedzą w zakresie stosowania prawa i ma autorski pogląd na funkcjonowanie różnych instytucji prawnych oraz na błędne (w Jej ocenie) działania i orzecznictwo organów administracyjnych i sądów.

W orzecznictwie sądów administracyjnych od kilku już lat prezentowane jest stanowisko, iż przepisy dekretu należy rozpatrywać z uwzględnieniem jego miejsca w całym systemie prawa. Rzeczywiście jest tak, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym jest utrwalony pogląd, że urzędy likwidacyjne, utworzone

dekretom z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz.U. Nr 13, poz. 87), także po zmianach dokonanych ustawą z dnia 18 listopada 1948 r. o zmianie organizacji i zakresu działania urzędów likwidacyjnych (Dz.U. Nr 57, poz. 454), nie były legitymowane do działania w imieniu byłych właścicieli nieruchomości, w tym do składania w ich imieniu wniosków w trybie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (por. wyrok NSA z 30 sierpnia 2000 r., sygn. akt I SA 1236/00, LEX nr 54184; wyrok NSA z 15 marca 2005 r., sygn. akt OSK 8/04, LEX nr 176106; wyrok NSA z 16 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 440/05, LEX nr 193974).

W orzecznictwie przyjęto się również, że Okręgowy Urząd Likwidacyjny nie mógł występować w roli pełnomocnika strony postępowania administracyjnego. Wynika to z art. 12 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, pełnomocnikiem mogła być osoba własnowolna, czyli w myśl art. 489 i nast. Kodeksu cywilnego Królestwa Polskiego, obowiązującego w chwili wejścia w życie rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym z 1928 r., osoba pełnoletnia lub małoletnia usamowolniona niepozbawiona własnej woli. Pod rządami ustawy z dnia 18 lipca 1950 r. Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz. U. Nr 34, poz. 311 ze zm.) była to osoba pełnoletnia nieograniczona w zdolności do czynności prawnych (por. Bronisław Graczyk, *Postępowanie administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze 1953, s. 42). W dzisiejszym rozumieniu (art. 33 § 1 k.p.a.) jest to osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych. Znaczna część wniosków nie była składana przez „osobę fizyczną” a przez Urząd Likwidacyjny. W orzecznictwie podkreśla się również to, że termin do złożenia wniosku, określony w art. 7 ust. 1 dekretu ma charakter materialnoprawny. Jego upływ powoduje wygaśnięcie uprawnienia do złożenia wniosku (por.: uchwała NSA z 8 września 2003 r., sygn. akt OPS 3/03, ONSA 2004/1/6). Nawet zatem przyjmując, że wniosek zostałby zgłoszony przez osobę spełniającą wymogi art. 12 ust. 1 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym, to zatwierdzenie tego wniosku przez stronę mogłoby być skuteczne jedynie do terminu wygaśnięcia uprawnienia. Po upływie terminu i wygaśnięciu uprawnienia, zarówno złożenie wniosku przez stronę, jak i zatwierdzenie przez stronę wniosku złożonego przez pełnomocnika działającego bez upoważnienia strony byłoby bezprzedmiotowe.

3. W ocenie recenzenta, nie ulega wątpliwości, że rozprawa doktorska wypełnia istotną lukę w polskiej literaturze przedmiotu. Dotychczas w literaturze przedmiotu nie dokonano kompleksowej analizy tego niezwykle interesującego zagadnienia. Problematyka wniosków dekretowych zgłoszonych przez urzędy likwidacyjne nie została szczegółowo opracowana i nie była przedmiotem szerszych badań a także kwerendy dokumentów źródłowych. W dostępnych publikacjach kwestia ta jest zazwyczaj ujmowana jedynie marginalnie. Na szczególne podkreślenie i uznanie zasługuje fakt bardzo szerokiej kwerendy badawczej dokonanej przez autorkę. Jej wynikiem są między innymi dokumenty archiwalne zawarte w Aneksie (s. 211-302), co jest zabiegiem niezwykle cennym w kontekście tego typu pracy badawczej oraz wskazuje na niezwykle zaangażowanie i dociekliwość naukową Autorki w celu prawidłowego udokumentowania stawianych w pracy tez.

II. Układ treści

1. Wskazane przez Autorkę tezy i pytania badawcze mają odzwierciedlenie w poprawnie sporządzonym układzie treści recenzowanej rozprawy doktorskiej. Układ pracy, co do zasady, jest prawidłowy i logicznie skonstruowany. Został podporządkowany wskazanemu tematowi, podejmowanym problemom badawczym i założonym celom. Schemat pracy został opracowany tak, aby ukazać zarówno aspekty teoretyczne, jak i praktyczne omawianych zagadnień. Metodologicznie taki układ pracy nie budzi zastrzeżeń.

Praca została podzielona na sześć rozdziałów. Składa się z nieformalnie wyodrębnionych dwóch części – trzy pierwsze rozdziały mają charakter merytoryczny ściśle związany z omawianą problematyką, zaś trzy pozostałe odnoszą się do konkretnych przykładów związanych z działaniami Okręgowego Urzędu Likwidacyjnego w Warszawie.

Pierwszy rozdział ma typowy charakter wprowadzający. Poświęcony został na omówienie pojęcia własności oraz wywłaszczenia. Autorka zasadnie ukazuje formy wywłaszczenia w świetle orzecznictwa krajowego oraz europejskiego. Drugi rozdział, poświęcony został Dekretowi o gruntach warszawskich (zakresowi stosowania), począwszy od zaprezentowania dokumentów archiwalnych ukazujących pierwotny

Dekretu oraz uzasadnienie motywów jego wprowadzenia, ze wskazaniem tła historyczno-społecznego. Rozdział ten składa się z jedenastu podrozdziałów dokonujących analizy zakresu uregulowań Dekretu o gruntach warszawskich. W III rozdziale przedstawiono genezę i podstawy prawne podejmowanej działalności przez urzędy likwidacyjne. Zauważono problem rozbieżności pomiędzy współczesną oceną aktów prawnych wydanych po wojnie dokonywaną przez judykaturę i doktrynę, a stanowiskiem sądownictwa, w szczególności z lat czterdziestych i pięćdziesiątych ubiegłego wieku. Przedmiotem rozdziału IV jest konkretny wniosek dekretowy zgłoszony przez Okręgowy Urząd Likwidacyjny w Warszawie. Szczegółowo opisano w nim skomplikowane tło historyczno-prawne oraz podejmowane działania przez właścicieli w celu uchronienia majątku. Kolejny rozdział ukazuje historię nieruchomości warszawskiej, w której również wystąpił w głównej roli urząd likwidacyjny, jednak w zupełnie innej „odświeżeniu”, niż w poprzednim rozdziale. W rozdziale VI opisano proces dekretowy w stanie faktycznym i prawnym jeszcze innym niż ukazanym we wcześniejszych rozdziałach. Pracę „zamyka” zakończenie, które zawiera podsumowanie orzecznictwa w kontekście zadośćuczynienia moralnego krzywdom powojennych właścicieli i ich spadkobierców oraz wnioski wynikające z badań opisanych w poszczególnych rozdziałach. Podsumowanie zawiera również ocenę i odniesienie się do tez i pytań badawczych wskazanych we wstępie.

2. Można przyjąć, że układ treści rozprawy doktorskiej jest poprawny i zasługuje na pozytywną ocenę. Autorka zastosowała zatem logiczną metodę dedukcyjną mającą na celu dojście do określonego wniosku na podstawie założonego wcześniej zbioru przesłanek. Uzupełnieniem rozdziałów teoretycznych są trzy ostatnie rozdziały odnoszące się do konkretnych nieruchomości.

III. Metodologia i dobór źródeł

1. W recenzowanej rozprawie prawidłowo zostały wykorzystywane podstawowe metody badawcze. Korzystanie przez Autorkę ze wskazanych metod badawczych było, z punktu widzenia założonego celu rozprawy, poprawne i w pełni zasadne. O wyborze metod badawczych zdecydowały zdefiniowane tezy rozprawy doktorskiej, wynikające z podjętego przez Autorkę problemu naukowego.

Podstawową metodą wykorzystywaną w pracy była metoda dogmatyczna. Korzystając z niej Autorka dokonała analizy i wykładni przepisów prawa, przy uwzględnieniu poglądów wyrażonych w doktrynie i orzecznictwie. Oprócz tego w rozprawie wykorzystano metodę historyczną. W pracy zaprezentowano i omówiono również szereg archiwalnych dokumentów z lat powojennych. Bazę archiwalną pracy tworzą dokumenty zgromadzone w centralnych i terenowych archiwach państwowych. Praca podejmuje również próbę ukazania problemu wniosków dekretowych zgłoszonych przez Okręgowy Urząd Likwidacyjny w Warszawie w świetle współczesnego stanowiska judykatury, na przykładzie losów poszczególnych (wybranych) nieruchomości warszawskich. Praca badawcza powstała z wykorzystaniem metody analizy o konstrukcji logicznej aktów prawnych, w tym aktów tzw. resortowych i powojennych orzeczeń.

2. Podkreślić trzeba, że dobór źródeł wykorzystanych w rozprawie i ich podział jest prawidłowy. Niezbędne było sięgnięcie przez Autorkę do podstawowej literatury przedmiotu z dziedziny nauk prawnych. Bibliografia zawiera wykaz najważniejszych pozycji z zakresu prezentowanej problematyki. Generalnie stwierdzić należy, iż dobór źródeł i ich wykorzystanie było właściwe i zasadne dla tego typu prac badawczych. Autorka dokonała również prawidłowej selekcji szerokiego materiału badawczego i wybrała, co do zasady, właściwe dla tematu opracowania i źródła. Bibliografia zawiera ich sporą ilość. Składają się na nie między innymi akty prawne, dokumenty i materiały źródłowe oraz monografie, opracowania i artykuły, studia. Autorka w sposób bardzo logiczny zgromadziła i przedstawiła cały materiał badawczy. W pracy przeanalizowano najważniejsze dla tej dziedziny akty normatywne w ujęciu krajowym oraz europejskim oraz dokonano analizy wybranego orzecznictwa sądów krajowych i europejskich.

IV. Uwagi szczegółowe

1. Recenzowana rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, co jest warunkiem uznania jej za pracę doktorską. Ma nowatorski charakter i niewątpliwie dotyczy bardzo ważnych zagadnień postrzeganych zarówno od strony teoretycznej jak i praktycznej (stosowania prawa). Podstawową zaletą pracy jest to, iż Autorka w sposób zdecydowany prezentuje własne (autorskie) poglądy na analizowane problemy badawcze. Praktycznie w każdym z rozdziałów merytorycznych dokonuje autorskich podsumowań, ocen i wniosków. Niejednokrotnie

stawia interesujące pytania i stara się na nie odpowiadać. Bardzo często nie zgadza się z dotychczasowym orzecznictwem sądowym w omawianym zakresie, wskazując na subiektywnie dostrzeżone wątpliwości w zakresie interpretacji aktów prawnych. Zastanawia się także nad ewentualnym funkcjonowaniem proponowanych rozwiązań w prawie polskim i ich potencjalnymi skutkami. Generalnie, już sama decyzja i wybór na rozprawę doktorską takiego tematu zasługuje na uznanie i pełną akceptację.

2. Praca jest napisana, co do zasady, poprawnym, bardzo klarownym językiem. Zwraca uwagę szczególna dbałość Autorki o słowo i bardzo cenne poznawczo zwracanie uwagi na różnorodne pojęcia i ich definicje. Styl opracowania, formułowanie przypisów dolnych (przypisy są zarówno opisowe jak i informacyjne) nie budzi zasadniczych zastrzeżeń. W pracy nie ma zbyt wielu niepotrzebnych rozważań i szerokich, monotonnych opisów. Własne uwagi, opinie krytyczne, komentarze są - moim zdaniem - najważniejszą zaletą recenzowanej pracy doktorskiej i świadczą o dojrzałości naukowej Autorki, jak i bardzo dobrej znajomości praktycznych zagadnień. Autorka wskazuje również na dostrzeżone spory w doktrynie prawa i orzecznictwie sądowym dotyczące różnych zagadnień i wykazuje przy tym na własne stanowisko w sprawie. Jakość i forma wywodów Autorki jest wysoka. Są one starannie uporządkowane i prowadzone z dużą dyscypliną. Na podkreślenie i aprobatę zasługuje zakończenie pracy. Syntetyczne i logiczne ujęte „Wnioski” pozwalają na poznanie bardzo ciekawych (oryginalnych) i pogrupowanych poglądów Autorki w zakresie omawianej problematyki.

3. Kolejną zaletą pracy jest także poruszanie przez Autorkę w rozprawie pewnych wątków szczegółowych, niejednoznacznych lub dyskusyjnych. Doktorantka w rozprawie między innymi zwraca uwagę na:

- a) to, że przejście własności gruntów warszawskich zostało zrealizowane na długo przed tym jak Polska stała się stroną Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności - wobec tego ETPC przyjmuje, iż nie ma jurysdykcji temporalnej w zakresie utraconego wówczas prawa własności, nawet jeżeli odbyło się to niezgodnie z prawem, bowiem Konwencja chroni istniejące prawo własności, a nie ewentualną własność, za wyjątkiem uzasadnionych ekspektatyw; przejście własności gruntów na rzecz gminy m.st. Warszawy Autorka ocenia krytycznie, gdyż nastąpiło ono na podstawie dekretu władzy wykonawczej oraz bez stosowanego odszkodowania, co należy

- poczytywać za poważne naruszenie gwarancji istoty prawa własności, gdzie głównym elementem występującym nieodłącznie w takiej sytuacji, w świetle ogólnych standardów ochrony prawa własności, jest stosowne odszkodowanie (s. 32);
- b) prawidłowe odczytanie Dekretu o gruntach warszawskich w świetle podmiotów, które mogły zgłosić wnioski dekretowe i stawianych im wymogów, dostarcza dzisiaj wielu problemów (s. 54) – zwłaszcza na poziomie orzeczniczym;
 - c) skuteczność wniosku dekretowego zgłoszonego przez dotychczasowego właściciela nie wymaga badania przesłanki posiadania przez niego gruntu, bowiem konieczność ta dotyczy wyłącznie prawnych następców (s. 56);
 - d) wykładnia Dekretu o gruntach warszawskich musi uwzględniać systemowo treść innych aktów prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem: dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich; wcześniej: dekretu z dnia 2 marca 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych, oraz ustawy z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych, dekretu z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny, ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa (s. 81);
 - e) problem nowelizacji art. 156 § 2 k.p.a. (ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, która weszła w życie z dniem 16 września 2021 r.; nowelizacja miała eliminować niezgodność art. 156 § 2 k.p.a., z art. 2 Konstytucji, która została stwierdzona wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13); zdaniem Autorki: „(...) nie można oprzeć się wrażeniu, iż ustawodawca dokonał zmiany przepisu dokonując błędnej implementacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego” – s. 99; wydaje się jednak, że taki wniosek nieco upraszcza sens wspomnianej nowelizacji k.p.a. i wymaga szerszej analizy prawnej;
 - f) w tym kontekście: „za całkowicie nieodpowiadający prawu należy uznać art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego; ustawodawca na jego

podstawie umorzył z mocy prawa wszystkie postępowania administracyjne dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji, wszczęte po upływie 30 lat od dnia doręczenia decyzji i niezakończone przed dniem wejścia w życie nowelizacji ostateczną decyzją. Z całą pewnością dotyczy to postępowań wszczętych na podstawie Dekretu o gruntach warszawskich, jednak wydaje się, że ustawodawca pominął fakt, iż do 1989 r. nie było realnej możliwości kwestionowania decyzji wydanych w okresie PRL" (s. 99-100); zdaniem Autorki nowelizacja doprowadziła do naruszenia zagwarantowanego Konstytucją prawa do sądu (co znajduje potwierdzenie we wniosku RPO do TK);

- g) orzecznictwo wyraźnie i niezmiennie, podkreśla, iż przepisy dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich, jak też przepisy Dekretu o gruntach warszawskich, będące w stosunku do niego przepisami szczególnymi oraz przepisy rozporządzenia wykonawczego Prezesa Rady Ministrów z 7 listopada 1946 r. nie przyznawały urzędom likwidacyjnym, będącym państwowymi jednostkami organizacyjnymi, uprawnień do reprezentowania osób fizycznych w sprawach dotyczących realizacji uprawnienia wynikającego z art. 7 ust. 1 Dekretu o gruntach warszawskich; judykatura w tej kwestii jest jednolita (s. 128);
- h) sądy przyjmują, iż na terenie Warszawy nie istniało mienie opuszczone (grunty warszawskie nie mogły być traktowane jako mienie opuszczone (porzucone), a tym samym do gruntów tych nie miały zastosowania przepisy określające funkcjonowanie urzędów likwidacyjnych - por. wyrok NSA z 15 marca 2005 r., sygn. akt OSK 8/04); zdaniem Autorki – to powoduje, że sądy prezentują stanowisko, że urzędy likwidacyjne nie posiadały uprawnień do występowania w imieniu byłych właścicieli nieruchomości warszawskich, w tym nie mogły zgłaszać wniosków dekretowych; jednak zdaniem Autorki - dokumenty archiwalne przeczą takiemu podejściu (s. 130); urzędy likwidacyjne w stosunku do majątków opuszczonych lub uznawanych za takie, były ustawowymi pełnomocnikami nieobecnego właściciela, co należy poczytywać, iż były nie tyle uprawnione do zgłaszania wniosków dekretowych, co zobowiązane, aby to uczynić i nie narazić się na zarzuty niedbania o interesy nieobecnego właściciela;

- i) w orzeczeniach często są przytaczane przepisy w niepełnym ich brzmieniu, co może powodować wrażenie, iż rzeczywiście z wnioskiem dekretowym mogły wystąpić tylko wyżej wskazane podmioty, z pominięciem zarządców ustawowych (s. 131); taka uwaga wymaga jednak wskazania konkretnego przypadku orzeczenia sądowego w którym podano „niepełny” przepis i wywodzenia z takiej „wyrwanej z kontekstu normatywnego” wypowiedzi sądu – negatywnych skutków prawnych dla skarżących lub błędnej interpretacji prawa w tym zakresie; pamiętać bowiem trzeba, że działanie na podstawie prawa (art. 6 k.p.a.), to działanie na podstawie przepisów obowiązujących w dniu wydawania decyzji administracyjnej; zasada praworządności nakłada zatem na organy orzekające obowiązek ustalenia mocy wiążącej przepisu w dniu wydania decyzji (por. wyrok WSA w Szczecinie z 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 1217/18);
- j) „niestety sądy, ze szkodą dla zainteresowanych, najczęściej spadkobierców dawnych właścicieli, wydają się nie dostrzegać faktu, iż wiele nieruchomości warszawskich, szczególnie w dzielnicach mniej zniszczonych, było zabudowane budynkami i chociażby na podstawie tego czynnika, należy przyznać, iż na terenie Warszawy występowały majątki opuszczone, podlegające zarządowi ustawowemu Okręgowych Urzędów Likwidacyjnych” (s. 131-132);
- k) z całą pewnością data wejście w życie Dekretu o gruntach warszawskich, nie powinna być uznawana za datę przejścia przedmiotowego gruntu na własność gminy m. st. Warszawy (s. 177-178); tak postawiony argument pozostaje jednak w pełnej sprzeczności z dotychczasowym orzecznictwem sądowym;
- l) „racje, które legły u podstaw wydanych orzeczeń sądowych należy uznać za całkowicie błędne i nie mające oparcia w zgromadzonym w aktach dekretowych dowodach oraz obowiązujących przepisach. Po pierwsze urzędy likwidacyjne w stosunku do majątków opuszczonych lub uznawanych za takie (czyli np. majątków należących do osób uznawanych przez organy władzy za Volksdeutschy) były nie tyle uprawnione, co zobowiązane do składania wniosków dekretowych. Po wtóre na terenie stolicy istniało mienie opuszczone. Po trzecie fakt

uznawania właściciela nieruchomości warszawskiej za Volksdeutscha, był kluczowy, bowiem w tym przypadku to Skarb Państwa a nie gmina m. st. Warszawy jawił się jako przyszły właściciel przedmiotowej nieruchomości, choć później podstawą przejęcia własności był Dekret o gruntach warszawskich, co zostało uwidocznione w księdze wieczystej” (s. 181);

- m) „(...) sądy nie radzą sobie w sytuacji ubiegania się dwóch podmiotów o własność nieruchomości warszawskich tj. gminy m. st. Warszawy i Skarbu Państwa, po wejściu w życie przepisów Dekretu o gruntach warszawskich” (s. 188); w związku z tym może pojawić się pytanie, jak powinny, zdaniem Autorki, „radzić sobie” sądy w takich przypadkach?
- n) „komunalizacja gruntów warszawskich przeprowadzona na podstawie Dekretu, bez jakiegokolwiek odszkodowania, winna zostać uznana za niedopuszczalną i sprzeczną z Konstytucją” (s. 197); w tym kontekście wskazać trzeba, że to Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do takiego orzeczenia o niekonstytucyjności konkretnych przepisów a poglądy wyrażone w doktrynie mogą stanowić jedynie ważny argument w dyskusji;
- o) relację przepisów: „przepisy Dekretu o gruntach warszawskich były przepisami szczególnymi w stosunku do ustawy o majątkach opuszczonych i porzuconych, a następnie dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich. Wymaga podkreślenia, wobec tego, że art. 7 Dekretu o gruntach warszawskich odzwierciedla zasadę *lex specialis derogat legi generali* (przepis szczególny uchyla stosowanie przepisu ogólnego). Z tego też względu przepisy Dekretu szczególnego, mają w sprawach w nich uregulowanych pierwszeństwo stosowania, natomiast zasady wynikające z Dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich stosuje się w zakresie nie uregulowanym, tymi przepisami szczególnymi. W związku z tym, to przepisy Dekretu o gruntach warszawskich określały, które podmioty uprawnione były do występowania z wnioskiem dekretowym” (s. 200);
- p) dołączone do pracy dokumenty archiwalne, stanowiska doktryny oraz powojenne orzecznictwo, w pełni zaprzeczają tezę, dotyczącą daty przejścia na własność gminy m. st. Warszawy gruntów warszawskich,

nieistnienia na obszarze stolicy mienia opuszczonego oraz że dla spraw dekretowych nie miało znaczenia komu przysługiwała własność nieruchomości, w tym fakt, że mógł być uznawany za ewentualnego Volksdeutscha;

- q) *de lege lata* organy oraz sądy winny zastosować przy rozpatrywaniu zgłoszonych prawidłowo wniosków dekretowych wszelkie normy prawne obowiązujące w tym zakresie, porzucając wybiórcze stosowanie prawa, tj. wyłącznie w postaci przepisów Dekretu o gruntach warszawskich; pozwoliłoby to na przyjęcie, iż data przejścia na własność gminy m. st. Warszawy jest datą indywidualną dla każdej nieruchomości warszawskiej a także, że na terenie stolicy po wejściu w życie Dekretu o gruntach warszawskich istniało mienie opuszczone (s. 209-210);
- r) należałoby postulować *de lege ferenda* uchwalenie specjalnej procedury odszkodowawczej (...) podobnej do art. 160 § 1 k.p.a. z możliwością dochodzenia odszkodowania przed sądem administracyjnym; proces cywilny jest niezmiernie kosztowny i wymagający, wobec tego nie każdy pokrzywdzony miałby realną możliwość uzyskania odszkodowania w drodze procesu cywilnego, chociażby ze względu na wysokość obecnie obowiązujących opłat sądowych oraz zakres czasowy (s. 210).

Wskazane powyżej problemy poruszone w pracy świadczą o bardzo dobrej znajomości prezentowanych zagadnień. To, czy można się z nimi zgodzić, czy też nie – jest nieistotne z punktu widzenia oceny pracy doktorskiej. Doktorat to proces kształtowania ważnej dla naukowca samodzielności w pracy badawczej oraz praktyczna szkoła umiejętności tworzenia elementów praktyki i teorii. Zatem biorąc pod uwagę bardzo trudną problematykę badawczą, przyjęte założenia i autorskie tezy pracy, trud włożony w zakresie odpowiedniej kwerendy bazy źródłowej - można przyjąć, że rozprawa jest pracą naukową zasługującą na uznanie.

4. Pośród wielu zalet, praca posiada jednak pewne formalne uchybienia. Jest to zupełnie oczywiste, gdyż nie istnieją „w przyrodzie” prace doktorskie bez żadnych uchybień formalnych czy też merytorycznych. Tym bardziej, że są to „uchybienia” subiektywnie dostrzeżone przez recenzenta. Wskazane uchybienia techniczno-stylistyczne w żadnym stopniu nie umniejszają jednak pozytywnej oceny

recenzowanej rozprawy doktorskiej. Podstawowe mankamenty pracy można przedstawić w następujący sposób:

a) brak w rozprawie „Wykazu skrótów” (wykaz skrótów najlepiej umieścić na początku pracy – zaraz po spisie treści; Czytelnik zaczynając lekturę pracy będzie wiedział, że w pracy są stosowane skróty (a te już są zawarte w spisie treści – np. EKPC), będzie mógł się z nimi zapoznać i tekst zwyczajnie będzie mu się lepiej czytać;

b) niektóre przypisy dolne zostały niepoprawnie sporządzone (np. przypis 92 – powinno być „tamże, s. 92-93”; np. przypis 1, 2, 747, 749, 750 – powtórzenie Dz.U. zamiast zastosowania skrótu, który byłby umieszczony w Wykazie skrótów; uwaga ta dotyczy szeregu innych przypisów dolnych, gdzie podawane są niepotrzebnie po raz kolejny pełne metryki aktów prawnych, w szczególności Dekretu o gruntach warszawskich; akt ten cytowany jest w przypisach w sumie kilkadziesiąt razy);

c) zbyt długie cytaty orzecznictwa (np. s. 57-60, s. 147-151, s. 184-188) zamiast krótkiego podsumowania i właściwego wyciągnięcia wniosków z danego orzeczenia sądowego;

d) sformułowanie stylistyczne tytułów punktów (np. s. 72 – „Kolejne wyjątki....”).

V. Konkluzja

1. Rozprawa doktorska mgr Moniki Abramowskiej zatytułowana: *„Aspekty prawne i praktyczne wniosków dekretowych Okręgowego Urzędu Likwidacyjnego w Warszawie”* spełnia wszelkie wymagania stawiane pracom doktorskim wynikające między innymi z art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 574). Rozprawa doktorska prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydatki w zakresie prawa (w szczególności prawa administracyjnego) oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Przedmiotem rozprawy doktorskiej jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego przy zastosowaniu wyników własnych badań naukowych.

2. W związku z powyższym jednoznacznie wnoszę o przyjęcie recenzowanej pracy jako rozprawy doktorskiej i o dopuszczenie mgr Moniki Abramowskiej do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

Andrzej Kles