

Uniwersytet Warszawski  
Wydział Prawa i Administracji  
Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych

Autoreferat rozprawy doktorskiej

mgr Małgorzata Szadkowska

**POJĘCIE REKOMPENSATY W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM**

Promotor rozprawy      prof. dr hab. Jacek Lang

Recenzenci              prof. UKSW dr hab. Zbigniew Cieślak  
                                    prof. UAM dr hab. Krystyna Wojtczak

Warszawa, 2018 r.

## **I. Uzasadnienie wyboru tematu pracy**

Wybór tematu pracy uzasadniony jest tym, iż zagadnienie dotyczące prawa do rekompensaty stanowi nową problematykę, słabo rozpoznaną i opisaną przez doktrynę. Opracowanie porusza kwestie odnoszące się do charakteru prawnego uprawnienia zabużańskiego, które nie ma dotąd odpowiednika w prawie polskim. Dodatkowo orzecznictwo i doktryna nie są jednolite co do oceny natury zarówno prawa do rekompensaty, jak i jego wcześniejszej formy, czyli prawa zaliczenia. Na przestrzeni lat postulowano, iż uprawnienie to nie stanowi prawa podmiotowego, a jedynie jest wyznaczoną przez ustawę możliwością (sytuacją prawną) dotyczącą reguł postępowania w przypadku zaistnienia określonych okoliczności. Postulowano również, iż jest to wyłącznie ekspektatywa prawa własności. Ponadto przyjmowano, że prawo do rekompensaty jest szczególnym uprawnieniem o charakterze administracyjnym (publicznoprawnym) lub też stanowi prawo majątkowe o charakterze cywilnoprawnym.

Wobec licznie pojawiających się koncepcji określających naturę uprawnienia, wydaje się, iż istotnym było dokonanie próby analizy zagadnienia jakim jest pojęcie rekompensaty.

## **II. Cel i tezy pracy doktorskiej**

Celem badawczym rozprawy jest analiza pojęcia rekompensaty znanej prawu administracyjnemu, określenie jej elementów składowych oraz natury tejże konstrukcji prawnej.

Tezą rozprawy jest wykazanie, że rekompensata w przeciwieństwie do odszkodowania (w znaczeniu cywilnoprawnym), nie jest świadczeniem jakie należy się poszkodowanemu za wyrządzenie szkody od podmiotu prawa cywilnego, który tę szkodę wyrządził lub ponosi za nią odpowiedzialność. Porównanie obu instytucji prawnych ma na celu wykazanie różnic w konstrukcji prawnej rekompensaty i odszkodowania.

W celu weryfikacji powyższego omówione zostało pojęcie rekompensaty określone w ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz poprzedzające je prawo do zaliczenia określone w ustawie 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 wcześniejszych regulacjach prawnych.

Praca ma również na celu potwierdzenie, że podobieństwo powyższych konstrukcji prawnych (tj. prawa do zaliczenia oraz rekompensaty) wynika z tego, iż mają one charakter świadczeń *ex gratia*, realizowanych w formie publicznoprawnego świadczenia o charakterze uznaniowym. Uzasadnia to zatem twierdzenie, iż państwo polskie przyznaje osobom poszkodowanym przez skutki II wojny światowej świadczenie majątkowe o charakterze symbolicznym nie mającym charakteru odszkodowawczego.

### **III. Metodologia pracy**

Dla osiągnięcia celu dysertacji w pracy podczas badań nad charakterem prawnym rekompensaty została wykorzystana przede wszystkim metoda dogmatyczno-prawna. Praca zawiera bowiem omówienie głównych regulacji prawnych, które wiążą się z pojęciem prawa do rekompensaty.

Oprócz metody dogmatycznej w rozprawie wykorzystano również metodę historyczną. Ważnym czynnikiem, który zaważył na obecnym kształcie omawianego uprawnienia była bowiem nietypowa jego ewolucja na przestrzeni lat. Wpływ tej ewolucji na obecnie obowiązujące rozwiązania prawne uzasadnia zamieszczenie w dysertacji rysu historycznego.

W ramach pracy uwzględniono także główne poglądy przedstawicieli doktryny oraz najważniejsze orzeczenia sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego.

Dokonana w ten sposób analiza w efekcie końcowym pozwoliła potwierdzić trafność założenia, iż rekompensata znana prawu administracyjnemu nie stanowi odszkodowania znanemu prawu cywilnemu.

### **IV. Struktura rozprawy**

Punktem wyjścia pracy (rozdział I) jest omówienie oraz ocena prawna układów republikańskich z 1944 r. Pomimo upływu kilkudziesięciu lat, nadal nie wypracowano

jednolitego stanowiska w kwestii znaczenia układów. W szczególności wątpliwości budzi kwestia umocowania ówczesnej władzy, tj. Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego do związania państwa polskiego układami z 1944 r. Niejasne jest również, czy przepisy układów zawierają normy samowykonalne, co jest istotne z uwagi na wątpliwości co do źródła uprawnień repatriantów. Istotnym było zatem przytoczenie stanowisk orzecznictwa i doktryny wyjaśniających ww. wątpliwości.

W rozdziale II przedstawiony został rys historyczny oraz geneza przepisów, na podstawie których realizowano roszczenia z tytułu nieruchomości pozostawionych na tzw. Kresach Wschodnich. Do 6 października 2005 r. następowało to w formie zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych za wschodnią granicą Polski na poczet wartości nieruchomości otrzymywanych w Polsce (najczęściej ceny sprzedaży lub opłaty za użytkowanie wieczyste).

Różne warianty tego rozwiązania przewidywały m.in.: art. 88 u.g.g.w.n. (od 10 kwietnia 1991 r.) oznaczony jako art. 81), art. 212 u.g.n. oraz ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego.

W dniu 7 października 2005 r. w życie weszła obecnie obowiązująca ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Przewiduje ona alternatywę dla zaliczania wprowadzając możliwość uzyskania za utracone nieruchomości zabużańskie rekompensatę w formie pieniężnej. Ustawa nie wprowadza definicji legalnej rekompensaty, dlatego też na potrzeby pracy niezbędnym jest podjęcie próby jej stworzenia.

W rozdziałach III, IV, V i VI przytoczono wszelkie pojawiające się koncepcje (powstałe i uznawane na przestrzeni lat) określające naturę uprawnienia zabużańskiego. W tym celu przedstawiono oraz omówiono zarówno orzecznictwo sądowe jak i stanowiska doktryny, na gruncie których przyjmowano, iż uprawnienie zabużańskie stanowiło prawo o charakterze: cywilnoprawnym, publicznoprawnym lub mieszanym. Istotnym było również przytoczenie opinii, zgodnie z którymi uprawnienie zabużańskie jest wyłącznie „ustawowo uregulowanym środkiem zapłaty ceny”, lub po prostu „swoistą sytuacją prawną”. Ponadto podjęto próbę oceny prawdziwości tych koncepcji i ustalenia właściwego charakteru prawnego uprawnienia zabużańskiego.

Istotną kwestią nierozdzielnie związaną z tematem pracy, jest przedstawiona w rozdziale VII ocena dopuszczalności drogi sądowej w sprawach o realizację prawa do rekompensaty. Ważnym punktem wymagającym omówienia stanowi również ustalenie, czy dopuszczalne jest powództwo przeciwko Skarbowi Państwa o ustalenie pozostawienia mienia na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z działaniami wojennymi rozpoczętymi we wrześniu 1939 r. na gruncie obecnie obowiązującej ustawy o rekompensacie. Odniesiono się również do wskazania rozwiązań istniejących w okresie obowiązywania uprzednich regulacji prawnych odnoszących się do tzw. roszczeń zabużańskich.

Uwieńczeniem prac nad rozprawą jest przedstawienie w rozdziale VIII i IX, często sprzecznych ze sobą sprzecznych różnych stanowisk, mających na celu ustalenie, czy świadczenie przysługujące Zabużanom jest formą świadczenia socjalnego, czy też mieszanego, tj. socjalno-odszkodowawczego.

Zakończenie zawiera wnioski końcowe wraz z podsumowaniem głównych problemów wymagających dalszych analiz.

## **V. Charakterystyka i wyniki przeprowadzania analiz**

W pracy podjęto próbę udowodnienia, iż prawo do rekompensaty jest szczególnego rodzaju prawem majątkowym o charakterze publicznoprawnym stanowiącym swoisty surogat prawa własności. Nie mniej jednak nie stanowi ono zarówno odszkodowania, czy też zadośćuczynienia w sensie cywilnoprawnym, nie jest to również typowa pomoc socjalna na zagospodarowanie.

Analizy charakteru prawnego uprawnienia dokonano przede wszystkim na podstawie przysługującego Zabużanom prawa do rekompensaty budzącego poważne wątpliwości, mimo że ustawa kompleksowo regulująca to zagadnienie obowiązuje już od wielu lat. Pomimo bogatego orzecznictwa oraz licznych głosów doktryny nadal brak wspólnego stanowiska przedstawicieli prawa, wskazującego na jedno z proponowanych na przestrzeni lat rozwiązań.

W pracy przyjęto założenie, iż prawo do rekompensaty nie stanowi odszkodowania. Dla zasądzenia odszkodowania należy wykazać podstawę prawną w bezprawnym działaniu sprawcy szkody. W sprawach zabużańskich trudno wskazać taką podstawę. Szkoła powstała

po stronie repatriantów nie powstała również w wyniku działania (zaniechania) Państwa, chociaż kwestia ta jest ujmowana w różny sposób. Niemniej jednak to nie Rzeczpospolita Polska przejęła przymusowo prawa majątkowe obywateli. Państwo Polskie nie stało się beneficjentem przejęcia czy też użytkownikiem mienia (ruchomego oraz nieruchomego) pozostawionego na tzw. Kresach Wschodnich. Nie można zatem uznać, iż jest ono zobowiązane do naprawienia powstałej z tego tytułu szkody. Wobec powyższego nie ma wątpliwości, iż oprócz ustalenia, że osoby ewakuowane poniosły szkodę, trudno wskazać działanie (czy też zaniechanie) ze strony Państwa, które spowodowałyby tę szkodę. Ponadto jak wiadomo, wysokość odszkodowania nie jest ustalana swobodnie, lecz ma odpowiadać wysokości szkody, co przede wszystkim różni odszkodowanie od rekompensaty. Z uwagi na to, iż przyjęto zasadę niepełnej kompensacji, zasądzone w sprawach zabużańskich świadczenia, nie odpowiadają wysokości doznanej szkody.

Przyjęcie cywilnoprawnego charakteru roszczenia o realizację prawa do rekompensaty wymagałoby uznania, iż roszczenie to ulega przedawnieniu. W przypadku realizacji roszczenia zabużańskiego wydaje się, iż przepisy o przedawnieniu nie mają zastosowania. W tym przypadku nie wynika to *expressis verbis* z przepisu prawa, lecz wskazuje na to wykładnia celowościowa i systemowa.

Zasadą jest także to, że roszczenia cywilnoprawne o charakterze majątkowym mają charakter zbywalny. W przypadku roszczenia o realizację prawa do rekompensaty art. 4 ustawy o rekompensacie wyraźnie wskazuje, iż prawo do rekompensaty potwierdzone na podstawie ustawy albo odrębnych przepisów jest niezbywalne.

Natomiast publicznoprawny charakter prawa do rekompensaty, zdaniem autora pracy, należy rozumieć w taki sposób, że rodzi ono roszczenia jedynie w relacjach osób uprawnionych wyłącznie z organami władzy państwowej, a nie z osobami fizycznymi bądź prawnymi. Powyższe potwierdza również to, iż uprawnienia te muszą zostać potwierdzone na drodze administracyjnej i nie mogą być przedmiotem obrotu między podmiotami prawa prywatnego. Ich natura pociąga za sobą także możliwość wprowadzania ograniczeń, m.in. ze względu na interes publiczny i barierę zdolności realizacyjnych państwa, będącego – stosownie do art. 1 Konstytucji – dobrem wspólnym.

Roszczenie w prawie administracyjnym stanowi instrument dany przez prawo, za pomocą którego jednostka domaga się od ściśle określonego podmiotu zachowania się zgodnie z treścią prawa podmiotowego. Roszczenie zatem służy realizacji publicznego prawa podmiotowego. W przeciwieństwie do prawa podmiotowego prywatnego, publiczne prawo podmiotowe nie istnieje bez roszczenia. Roszczenie ma aspekt zarówno materialny, jak i formalny, gdyż nie wynika wyłącznie z prawa materialnego, ale także z norm procesowych. Ponadto skierowane jest na realizację określonego materialnego żądania strony, w ściśle określony formalny sposób. Podmiot publicznego prawa podmiotowego ma możliwość za pomocą odpowiedniej czynności konwencjonalnej (np. poprzez wniesienie wniosku) zaktualizować obowiązek organów państwa do wydania decyzji administracyjnej dotyczącej spraw tego podmiotu.

Wydaje się również, iż prawo do rekompensaty, tak jak klasyczne prawo publiczne, ma charakter osobisty i w zasadzie nie podlega sukcesji. Nie jest ono również zbywalne, ani nie podlega przedawnieniu. Ponadto osoby uprawnione nie mogą zrzec się przysługującego im uprawnienia, ale nie muszą z niego korzystać. Zaniechanie jego realizacji nie powoduje jego utraty.

Uprawnienie zabużańskie wypełnia również ważny cel praw podmiotowych publicznych, tj. osiągnięcie ogólnego celu publicznego. Przyznane uprawnienie ma za zadanie zrekompensować osobom, które wiązały swoją przyszłość z państwem polskim, trudy i niewyobrażalne koszty poniesione przez nich (lub ich przodków) w dążeniu do zachowania tożsamości polskiej.

Przyjmując, że prawo do rekompensaty stanowi prawo publiczne i do tego prawem ściśle związanym z osobą repatrianta, ubiegać się o nie może wyłącznie osoba, której według prawa administracyjnego takie uprawnienie może być przyznane w drodze decyzji na podstawie obowiązującej ustawy.

Do czasu wydania władczego aktu administracyjnego uprawnienie do rekompensaty ma wyłącznie charakter potencjalny i realizuje się wskutek wydania decyzji administracyjnej, a nie wyłącznie z mocy samego prawa. Wprawdzie art. 5 ust. 1 ustawy o rekompensacie mówi o „potwierdzeniu prawa” a nie o „przyznaniu prawa”, co może sugerować, powstanie uprawnienia zabużańskiego *ex lege*, zaś sama decyzja miałaby wyłącznie charakter

deklaratoryjny, to jednak wydaje się, iż analiza przepisów ustawy o rekompensacie prowadzi do zgoła odmiennego wniosku.

W przypadku prawa do rekompensaty możemy zatem mówić, że mamy do czynienia ze stosunkiem administracyjnoprawnym, którego treścią jest przyznanie repatriantowi uprawnienia majątkowego, stanowiącego ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą. Problem przenoszenia tego rodzaju uprawnień pozostaje poza sferą regulacji prawa cywilnego i może być rozstrzygany jedynie na podstawie przepisów prawa publicznego.

Wydaje się, iż prawo do rekompensaty mieści się w kategorii świadczeń wsparcia socjalnego przyjmując, iż stanowi ono świadczenie pomocowe na zagospodarowanie. Jednym z głównych celów świadczenia jest również zapewnienie realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasadę równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji. Istotnym elementem jest to, iż przyznanie świadczenia następuje w drodze postępowania administracyjnego, gdzie należy wykazać, iż podmiot, który wniósł o przyznanie tego świadczenia spełnia określone ustawowo przesłanki. Organ administrujący, po analizie sprawy oraz ustaleniu, iż warunki przez wnioskodawcę zostały wypełnione, wydaje rozstrzygnięcie nieoparte na uznaniu administracyjnym. Natomiast istotną różnicą jest to, iż świadczenia wsparcia socjalnego nie mają z założenia charakteru ekwiwalentnego i nie należy ich ujmować jako rekompensatę, czy uszczerbek. Zatem nie można uznać, iż jest to typowe świadczenie socjalne.

Natura prawa do rekompensaty jest zatem unikatowa. Nie jest to odszkodowanie cywilnoprawne. Nie jest to również pełne świadczenie socjalne. Jest to świadczenie *ex gratia*. Państwo Polskie, mimo że jest przekonane o braku obowiązku zapłaty, kwestionując obowiązek spełnienia świadczenia, realizuje jednak to świadczenie, głównie ze względu na obowiązek wsparcia obywateli państwa polskiego będących w potrzebie.

Wydaje się zatem, że prawo do rekompensaty (wcześniej prawo do zaliczenia) nie miało i nadal nie ma natury cech odszkodowania czy też zadośćuczynienia w znaczeniu cywilnoprawnym.

Ponadto ma ono charakter zdecydowanie pomocowy (socjalny). Państwo polskie przyznaje osobom poszkodowanym przez skutki II wojny światowej świadczenie majątkowe o charakterze symbolicznym nie mającym charakteru odszkodowawczego.



Zatem prawidłowym wydaje się przyjęcie, że kompensacja przez państwo polskie wartości pozostawionego mienia nie miała i nadal nie ma natury i cech odszkodowania (w znaczeniu cywilnoprawnym) za mienie wywłaszczone *de facto* (lub bez podstawy prawnej), ale *sui generis* publicznoprawnej pomocy majątkowej dla polskich obywateli, którzy zostali ewakuowani na terytorium państwa polskiego w jego powojennych granicach.