

dr hab. Jakub Jan Zięty
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie



RECENZJA
rozprawy doktorskiej mgr Wojciecha MADEJA
pt. *Ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami*
niestanowiącymi własności publicznej – ujęcie modelowe

W wykonaniu uchwały Rady Naukowej Dyscypliny Nauki Prawne UG z dnia 26 października 2023 r., powołującej mnie na recenzenta w postępowaniu w sprawie nadania stopnia naukowego doktora Panu mgr. Wojciechowi Madejowi, mam zaszczyt przedstawić recenzję rozprawy doktorskiej pt. *Ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej – ujęcie modelowe*, napisanej pod kierunkiem i opieką naukowego promotora Pani dr. hab. Małgorzaty Balwickiej – Szczyrby, prof. UG.

Po zapoznaniu się z treścią rozprawy jednoznacznie stwierdzam, że:

1. Autor wykazał się w rozprawie mającą postać pracy pisemnej ogólną wiedzą teoretyczną w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie nauki prawne,
2. przedstawioną rozprawą Kandydat do stopnia naukowego potwierdził posiadanie umiejętności do samodzielnego prowadzenia pracy naukowej,
3. rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktoranta problemu naukowego.

Oznacza to w całości, że oceniana rozprawa doktorska odpowiada kryteriom określonym w art. 187 ust. 1-2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Mając powyższe na uwadze opowiadam się za dopuszczeniem Pana mgr. Wojciecha Madeja – po spełnieniu przez Niego pozostałych przewidzianych prawem warunków – do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

W uzasadnieniu tego wniosku przedstawiam następujące argumenty, ale także uwagi i spostrzeżenia, jakie nasunęły mi się w czasie analizy treści pracy i opracowywania recenzji:

1. Wybór problemu badawczego i sformułowanie tematu dysertacji

Autor recenzowanej rozprawy doktorskiej dokonał właściwego wyboru przedmiotu swych badań. Podjęte zagadnienie naukowe na czas jego analizowania pozostawało, ale również i teraz jest niezwykle aktualne. Model ujęcia ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej jest niezwykle ważne dla tworzenia przepisów prawa a także dla interpretacji przepisów dotyczących chociażby ograniczeń w obrocie nieruchomościami podmiotów prywatnych. Ważnym zagadnieniem w tym kontekście jest ocena relacji pomiędzy Interesem Publicznym a Interesem Skarbu Państwa, a także relacje obu tych pojęć z interesem innych podmiotów. Dopiero analiza tych pojęć oraz występujących pomiędzy nimi relacji pozwala na ocenę przyjętego przez ustawodawcę modelu ochrony interesów Skarbu Państwa. Ważnym zagadnieniem, które wybrzmiewa w dyskusji publicznej jak i doktrynalnej jest kwestia sporu dotyczącego prymatu lub jego braku interesu Państwa nad interesem prywatnym. Jednak już w tym miejscu należy wskazać, że ocenę tej kwestii należałoby jednak poszerzyć o aksjologiczne podejście. Dzięki temu poznać można motywy wprowadzanych rozwiązań i szerzej zrozumieć ich kontekst społeczno-gospodarczo-historyczny. Co więcej być może inny sposób podejścia do relacji między interesem publicznym a interesem Skarbu Państwa pozwoliłby doktorantowi na spojrzenie z innej perspektywy na tą kwestię.

Słusznie zakłada Autor rozprawy, że podjętą w rozprawie problematykę należy kwalifikować jako istotną dla obrotu gospodarczego ze względu na powszechność występowania ograniczeń w rozporządzaniu nieruchomościami z uwagi na interes publiczny realizowany przez Skarb Państwa. Niestety brak jednej ogólnej definicji interesu publicznego, bowiem poza definicjami szczególnymi czy wskazaniem celów

publicznych w poszczególnych ustawach czy posługiwania się tymi pojęciami w Konstytucji, odtworzenie znaczenia ogólnego wymaga szeregu zabiegów interpretacyjnych, odnoszących się w ostateczności niestety do konkretnych okoliczności. Wprowadza to – co słusznie zauważa doktorant – możliwość występowania różnicy w ujmowaniu pojęć interesu publicznego czy interesu Skarbu Państwa. Wpływa to jednocześnie na trudności z odtwarzaniem jednego modelu ochrony interesu Skarbu Państwa. Na tą trudności wpływa także wielość instytucji prawnych realizujących ten cel a także korzystanie przez ustawodawcę z regulacji o charakterze prywatnym i publicznym. Analiza tych rozwiązań i dokonanie uogólnienia stanowi jednocześnie wyzwanie dla doktoranta, oraz pozwala na wskazanie potrzeby, którą recenzowana praca doktorska realizuje. Równie istotne jest wskazanie przyczyn wyboru określonego instrumentu prawnego dla ochrony interesu Skarbu Państwa. Za taką dyrektywę można uznać konstytucyjną zasadę proporcjonalności, którą coraz częściej wykorzystuje się do oceny skutków wprowadzonych rozwiązań prawnych przy dokonywaniu subsumpcji przepisów prawa do określonego stanu faktycznego.

Recenzowana rozprawa wypełnia potrzebę analizy wskazanego w niej problemu badawczego. Istotne jest, że zakres dysertacji obejmuje szerszy zakres podmiotów niż w większości dotychczasowych prac. Do tego istotnie porządkuje dotychczasowe rozważania, wprowadzając wiele nowych pierwiastków twórczych.

Temat rozprawy doktorskiej Pana mgr. Wojciecha Madeja został sformułowany prawidłowo – zarówno pod względem zgodności formalnoprawnej użytych pojęć, jak i pod kątem poprawności logicznej i systemowej. Tytuł dysertacji odpowiada zatem obszarowi podjętych i przeprowadzonych badań oraz jest zgodny z treścią recenzowanej dysertacji.

2. Założenia rozprawy doktorskiej

We wstępie Autor dysertacji wskazuje tezę badawczą, która stanowi oś jego rozważań, a mianowicie wskazuje on, że konieczność ochrony określonych dóbr może

uzasadniać wprowadzenie regulacji prawnych zapewniających poszerzoną ochronę interesów Skarbu Państwa. Doktorant wskazuje również i na hipotezę badawczą uznając, że w jego ocenie obecnie doszło do nadmiernej ingerencji ustawodawcy w cywilnoprawny obrót. W konsekwencji ochrona interesu Skarbu Państwa w relacjach cywilnoprawnych narusza zasadę równości podmiotów wobec prawa.

Cele rozprawy zostały sformułowane we *Wstępie* dysertacji, wśród których wskazano: 1) uporządkowanie i analizę wybranych tytułów prawnych stanowiących podstawę ochrony interesu Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej; 2) określenie uwarunkowań zastosowania wybranych instrumentów prawnych mających za zadanie chronić interes Skarbu Państwa; 3) określenie obecnych trendów i istniejących rozwiązań, związanych z ochroną interesów Skarbu Państwa. Wszystkie te pośrednie cele miały stanowić podstawę do zaproponowania optymalnego modelu ochrony interesów Skarbu Państwa.

Przy tak zakreślonej tezie a także postawionych pośrednich celach badawczych Autor zastosował właściwe metody badawcze. Jako podstawową metodę Autor dysertacji stosuje metodę dogmatyczno-prawną, jest to właściwe postępowanie, bowiem analizowane zagadnienie wymaga właśnie tej metody. Pomocniczo zastosowanie metody historyczno-prawnej pozwala na pokazanie ewolucji instrumentów ochrony interesu Skarbu Państwa oraz wpływu zmian społecznych i politycznych na sposób interpretacji zmienionych przepisów. Autor zastosował również metodę prawnoporównawczą. Metoda ta została zastosowana w wystarczającym zakresie niezbędnym dla porównanie pewnych instytucji, występujących w prawie polskim i przepisach innych Państw. Dobór analizowanych systemów prawa należy uznać za właściwy.

Zastosowane metody badań, oryginalny obszar badawczy i wnioski z przeprowadzonych rozważań pozwoliły na potwierdzenie tezy postawionej dla niniejszej rozprawy doktorskiej, uzyskanie odpowiedzi na pytania badawcze oraz sformułowanie zakładanych postulatów *de lege ferenda* w obszarze zmian w przepisach prawa.

3. Konstrukcja pracy

Rozprawa podzielona jest na pięciu rozdziałów a także zawiera wstęp i zakończenie. Fragmentacja treści dysertacji na rozdziały i podrozdziały nie jest dowolna, a tytuły jednostek redakcyjnych odzwierciedlają zawarte w nich treści. Struktura podziału rozważań jest przy tym odpowiednia do przedmiotu pracy, a tak skomponowana całość jest pod tym względem logiczna i spójna. Zapoznanie się ze spisem treści wywołuje pozytywne wrażenie nie tylko naukowe. Praca pod tym względem jawi się jako dość jednorodnie usystematyzowana – całość dzieli się na rozdziały i podrozdziały, które niekiedy – w zależności od potrzeb – różnicują się na jednostki redakcyjne niższego rzędu. Pod kątem struktury wewnętrznej dysertację należy uznać za właściwie skonstruowaną i – w kontekście podziału treści – za zachowaną w odpowiednich proporcjach.

W pierwszym rozdziale Autor przedstawia analizę podstawowych dla dysertacji pojęć i relacji zachodzących między nimi. Definiując pojęcie interesu Skarbu Państwa, Doktorant porównuje je z pojęciem interesu publicznego. Rozdział pierwszy obejmuje także przedstawienie teoretycznych założeń pojęcia modelu oraz jego funkcji w prawie a także obrotu nieruchomości. Jako kryterium korekty działań Państwa w sferze prywatnej Autor dysertacji wskazuje konstytucyjną zasadę proporcjonalności, którą analizuje w tym rozdziale.

Rozdział drugi jest rozdziałem prawnoporównawczym, obejmującym przede wszystkim porównanie praw pierwokupu jako instytucji wykorzystywanej do ochrony interesów Państwa w obrocie nieruchomościami.

Rozdział trzeci stanowi analizę historycznoprawną instrumentów ochrony interesu Skarbu Państwa na przestrzeni lat. W tym rozdziale Autor wskazuje na zależność pomiędzy nasileniem wykorzystania konkretnych instrumentów prawnych ochrony interesu Skarbu Państwa w zależności od uwarunkowań politycznych, społecznych i gospodarczych. Doktorant słusznie zauważa, że ustroj państwa i przyjęte w nim zasady wpływają na sposób ochrony interesów Skarbu Państwa. Ta konstatacja ma odzwierciedlenie we wnioskach końcowych.

Czwarty i piąty rozdział to kluczowe dla dysertacji części. Autor bowiem prezentuje w nich podzielone według kryterium przedmiotowo-podmiotowego instrumenty służące do ochrony interesów Skarbu Państwa. Odpowiednie więc środki w ujęciu przedmiotowym omawia Autor w rozdziale czwartym natomiast w ujęciu podmiotowym w rozdziale piątym.

Każdy rozdział zawiera odrębne podsumowanie, obejmujące zagadnienia w nim poruszane. Taka metoda konstruowania pracy pozwala czytelnikowi na zapoznanie się z wnioskami jakie Doktorant formułuje na podstawie przeprowadzonej analizy częściowej. Wnioski uogólniające natomiast zostały zawarte przez autora dysertacji w podsumowaniu końcowym. Taki sposób formułowania wniosków jest właściwy z punktu widzenia konstrukcji dysertacji jako pracy badawczej.

4. Ocena pracy pod względem formalnym

Od strony formalnej praca została napisana prawidłowo. Język jakim napisano rozprawę jest poprawny i zrozumiały. Wywody zaś są prowadzone, zasadniczo bez powtórzeń i zbędnych reasumpcji. Autor stara się nadać swym wypowiedziom postać opisów i stwierdzeń. W toku lektury pracy rażących błędów formalnych i błędów rzeczowych nie stwierdzono.

5. Uwagi szczegółowe

Sformułowana w osnowie recenzji pozytywna ocena rozprawy oznacza, że praca spełnia wymogi rozprawy doktorskiej co więcej należy wskazać, że Autor zawarł w niej nowe rozwiązania i propozycje ważne z punktu widzenia rozwoju dyscypliny.

Autor dysertacji słusznie uznał, że obecne przepisy dają duże możliwości ingerowania w obrót cywilnoprawny przez podmioty publiczne realizujące nadane im uprawnienia ustawowe. Brak precyzyjnych przepisów regulujących cel wykonywania

prawa pierwokupy, brak jednoznacznego przedmiotu ochrony interesów Skarbu Państwa powoduje, że odnieść można wrażenie, iż poprzez sposób wykonywania uprawnień preferowany jest interes Skarbu Państwa kosztem interesu prywatnego. Niestety to preferowanie wynika z coraz szerszego stosowania instrumentów należących go sfery imperium, co zakłóca równość stron w obrocie gospodarczym. Pozwala to na uznanie, że zaproponowane przez Doktoranta elementy modelu ochrony interesów Skarbu Państwa są prawidłowe na ten moment.

Pomimo pozytywnej oceny dysertacji oraz akceptacji przyjętych wniosków końcowych, można wskazać Doktorantowi na kilka elementów, które mógłby rozważyć w przyszłości. W ocenie recenzenta, nawet przy przyjęciu mieszanego modelu ochrony interesów Skarbu Państwa, można inaczej niż Doktorant ocenić relacje między pojęciem interesu publicznego a interesem Skarbu Państwa. Pierwsze pojęcie powinno być interpretowane na gruncie przepisów prawa w szczególności konstytucji. W tym ujęciu interes publiczny musi być prany pod uwagę przede wszystkim w sferze imperium – na gruncie publicznoprawnym. Natomiast interes Skarbu Państwa powinien być oceniany na gruncie cywilnoprawnym. Przy takim ujęciu w sferze publicznej można byłoby uznać, że interes publiczny z reguły ma pierwszeństwo przed interesem indywidualnym (prywatnym), bowiem realizuje cele uznane za ważne z punktu widzenia wspólnoty (obywateli, samorządowej). Z kolei interes Skarbu Państwa oceniany na gruncie relacji prywatnoprawnych obecnie musi być równy interesom innych niż skarb Państwa podmiotom. Nie można jednak abstrahować od szczególnego charakteru Skarbu Państwa, który jest emanacją Państwa w sferze właścicielskiej. W tym zakresie interes Skarbu Państwa powinien być oceniany na równie z interesem podmiotów prywatnych. Równe traktowanie nie oznacza jednak, że na korzystanie z mienia Skarbu Państwa nie będzie miał wpływ jego charakter – tj. realizacji zadań Państwa. Przekłada się to na sposób wykorzystania aktywów państwowych, chociażby: a) w pierwszeństwie wykorzystania gruntów Skarbu Państwa przy realizacji inwestycji publicznych względem gruntów prywatnych; b) wykorzystania majątku do realizacji celów publicznych – w sytuacji, gdy nie są to działania mające na celu przynoszenie efektów ekonomicznych. Tym samym trochę inne spojrzenie na kwestie relacji między interesem publicznym

a interesem Skarbu Państwa. Te relacje jak się wydaje Doktorant dostrzega pośrednio przy analizie mieszanego modelu ochrony interesu Skarbu Państwa. Oparcie ustroju o własność prywatną nakazuje uznać, że nawet w sytuacji, gdy własność Skarbu Państwa ma szczególny charakter z uwagi na realizowane zadania, to i tak jest chroniona na równi z własnością prywatną. W tym zakresie więc na przepisy ograniczające prywatny obrót nieruchomościami musi być oceniany w odcieniu do funkcji jaką wypełnia Skarb Państwa. Będąc emanacją Państwa w stosunkach prywatnych realizuje cele i zadania przyjęte przez Państwo w sferze publicznej. Z tego też powodu korzystanie z prawa pierwokupu na gruncie prywatnym może być postrzegane jako zabezpieczenie możliwości realizacji przyszłych zadań publicznych – co na gruncie prywatnym z reguły robią też podmioty prywatne. Dlatego też warto byłoby szerzej spojrzeć na tworzenie przepisów przez pryzmat aksjologii prawa, co w wielu przypadkach pozwoliłoby ocenić przyczyny wprowadzania rozwiązań ograniczających obrót nieruchomościami.

Przy takim ujęciu część zgłaszanych przez doktoranta wątpliwości co do chociażby braku precyzyjnie określonych przesłanek korzystania z prawa pierwokupu czy wydawania decyzji o zgodzie na nabycie nieruchomości – można byłoby rozstrzygnąć na tle interpretacji przepisów. Jednak te uwagi nie wpływają na pozytywną ocenę dysertacji, a zgłoszone postulaty *de lege ferenda* mogłyby w wielu przypadkach pozwolić na zwiększenie pewności obrotu nieruchomościami.

6. Podsumowanie

W podsumowaniu uwag recenzyjnych stwierdzam, że przedłożona rozprawa jest opracowaniem trudnego, a równocześnie bardzo istotnego i aktualnego zagadnienia naukowego. Oczywiście, jak każda lektura, wywołuje pytania i wątpliwości, które nie wpływają na jej ocenę merytoryczną dysertacji.

7. Konkluzja końcowa

Konkludując, rozprawa doktorska Pana mgr. Wojciecha Madeja, pt. *Ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej – ujęcie modelowe*, zasługuje na pozytywną ocenę. Stanowi niewątpliwie wzbogacenie nauk prawnych. To wszystko uzasadnia stwierdzenie, że oceniana praca pisemna odpowiada ustawowym wymogom stawianym rozprawom doktorskim.

W związku z powyższym wnoszę o dopuszczenie mgr. Wojciecha Madeja do dalszych czynności w postępowaniu w sprawie nadania mu stopnia naukowego doktora nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne.

Olsztyn, dnia 23 grudnia 2023 r.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Jolanta...', is written over the date. The signature is stylized and cursive.