Katowice, 31 lipca 2026 r.

dr hab. Joanna Jagoda, prof. UŚ
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Śląski w Katowicach

RECENZJA ROZPRAWY DOKTORSKIEJ
mgr Anny Wyleżoł
pt. „Krajowy Zasób Nieruchomości – studium administracyjnoprawne"
przygotowanej pod kierunkiem dr hab. Magdaleny Gurdek, prof. AH

1. Podstawa sporządzenia recenzji i kryteria oceny

Recenzja została sporządzona w związku z wyznaczeniem mnie na recenzentkę uchwałą Rady Dyscypliny Nauki Prawne Akademii Humanitas z dnia 25 maja 2026 r. w postępowaniu w sprawie nadania mgr Annie Wyleżoł stopnia doktora w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie nauki prawne.

Recenzję sporządzono na podstawie przedłożonej rozprawy doktorskiej oraz materiałów dotyczących standardów recenzowania w postępowaniach awansowych. Przyjęta konstrukcja recenzji odpowiada wskazaniom Rady Doskonałości Naukowej, zgodnie z którymi ocena rozprawy doktorskiej powinna zostać odniesiona wprost do trzech ustawowych przesłanek: ogólnej wiedzy teoretycznej kandydata w dyscyplinie, jego umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej oraz oryginalnego rozwiązania problemu naukowego.

Podstawę oceny stanowi art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.; dalej: p.s.w.n.). Stosownie do tego przepisu rozprawa doktorska ma prezentować ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, a jej przedmiotem powinno być oryginalne rozwiązanie problemu naukowego.

Z perspektywy tych właśnie kryteriów zostanie oceniona rozprawa doktorska przedstawiona przez mgr Annę Wyleżoł.

2. Ogólna charakterystyka rozprawy

Przedłożona rozprawa liczy 461 stron. Tekst zasadniczy obejmuje wstęp, sześć rozdziałów merytorycznych oraz rozbudowane zakończenie zawierające syntetyczne odpowiedzi na pytania badawcze i obszerny zespół wniosków *de lege ferenda*. Po tekście głównym zamieszczono bibliografię oraz wykaz tabel. Praca została przygotowana według

stanu prawnego i faktycznego aktualizowanego zasadniczo do 2025 r. i uwzględnia zmiany legislacyjne oraz dane dostępne do przyjętego przez Autorkę momentu zamknięcia badań.

Rozdział pierwszy, zatytułowany „Krajowy Zasób Nieruchomości jako państwowa osoba prawna", obejmuje genezę utworzenia Krajowego Zasobu Nieruchomości (dalej: „KZN"), prace legislacyjne, formę organizacyjną, statut, organy, zadania oraz gospodarkę finansową tej instytucji. Rozdział drugi – „Zasób nieruchomości Skarbu Państwa" – przedstawia pojęcie zasobu, jego znaczenie prawne i funkcjonalne, zasady gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz modele wykonywania praw właścicielskich, w tym powiernictwo ustawowe, przedstawicielstwo ustawowe wykonywane przez starostę, trwały zarząd i ustawowy zarząd wykonywany przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. Rozdział trzeci poświęcono kształtowaniu zasobu nieruchomości przez KZN: wykazom nieruchomości, procedurze ich włączania i wyłączania oraz analizie aktualnego stanu Zasobu.

Rozdział czwarty dotyczy gospodarowania Zasobem, w szczególności przetargowych i bezprzetargowych sposobów zbywania nieruchomości, użytkowania wieczystego, zamiany, partnerstwa publiczno-prywatnego, nabywania nieruchomości, prawa pierwokupu i odkupu oraz innych form obrotu. W rozdziale piątym Autorka analizuje spółki celowe, społeczne inicjatywy mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego, warunki najmu, partycypację w kosztach budowy i rozbudowany system finansowania inwestycji, w tym dotacje z Funduszu Dopłat, preferencyjne kredyty udzielane w ramach programu społecznego budownictwa czynszowego (SBC), grant na odnawialne źródła energii (OZE) i wsparcie z Krajowego Planu Odbudowy. Rozdział szósty zawiera ocenę działalności KZN przed i po nowelizacji z 2020 r., analizę wyników dwóch kontroli Najwyższej Izby Kontroli oraz rozważania dotyczące perspektyw dalszego funkcjonowania instytucji.

Rozprawa ma charakter wielogałęziowy w obrębie dyscypliny nauki prawne, a ponadto wykorzystuje elementy analizy ekonomicznej i statystycznej. Jej zasadniczą osią pozostaje prawo administracyjne, zwłaszcza ustrojowe prawo administracyjne i publiczna gospodarka nieruchomościami, jednak prawidłowe przedstawienie KZN wymagało sięgnięcia również do prawa cywilnego, prawa spółek handlowych, prawa finansów publicznych, prawa konstytucyjnego, prawa samorządu terytorialnego, prawa zamówień publicznych i regulacji dotyczących społecznych form rozwoju mieszkalnictwa. Takie podejście jest uzasadnione przedmiotem badań.

3. Ocena wyboru tematu i jego znaczenia naukowego

Wybór tematu rozprawy należy ocenić pozytywnie. Krajowy Zasób Nieruchomości jest stosunkowo młodą państwową osobą prawną, powołaną jako instrument polityki

mieszkaniowej państwa i zarządzania nieruchomościami Skarbu Państwa. Instytucja ta łączy funkcje organizacyjne, właścicielskie, finansowe i koordynacyjne, a po nowelizacjach ustawy o KZN uzyskała istotną rolę w tworzeniu i wspieraniu społecznych inicjatyw mieszkaniowych (dalej: „SIM"). Jej ustrój i działalność sytuują się na styku klasycznych konstrukcji administracyjnoprawnych, mechanizmów wykonywania własności publicznej, form korporacyjnych oraz instrumentów realizacji polityki publicznej. Jest to zatem przedmiot zarówno doniosły teoretycznie, jak i bezpośrednio istotny dla praktyki administracji rządowej, jednostek samorządu terytorialnego, podmiotów sektora finansów publicznych i rynku mieszkaniowego.

Aktualność badań wzmacnia niestabilność regulacji prawnej KZN. Pierwotny model instytucji, powiązany z programem Mieszkanie Plus i wykorzystaniem nieruchomości Skarbu Państwa do realizacji inwestycji mieszkaniowych o umiarkowanych czynszach, został istotnie zmodyfikowany przez kolejne nowelizacje. Zmienił się zarówno katalog zadań KZN, jak i praktyczny punkt ciężkości jego działalności: od tworzenia i rozdysponowywania państwowego zasobu nieruchomości w stronę organizowania oraz kapitałowego wspierania społecznych inicjatyw mieszkaniowych. Towarzyszyły temu poważne zastrzeżenia dotyczące efektywności gospodarowania, jakości nadzoru, sposobu wydatkowania środków i realizacji ustawowych celów, ujawnione między innymi w wynikach kontroli NIK. Rozprawa obejmuje więc instytucję w procesie dynamicznej transformacji, co zwiększa trudność badawczą, ale zarazem uzasadnia potrzebę monograficznego opracowania.

Autorka trafnie identyfikuje lukę w polskiej literaturze prawniczej. Problematyka KZN była dotychczas przedstawiana przede wszystkim w komentarzu do ustawy oraz w nielicznych artykułach odnoszących się do wybranych zagadnień szczegółowych. Brakowało kompleksowej monografii analizującej jednocześnie ustrój KZN, charakter prawny pozostającego w jego gospodarowaniu Zasobu, procedury pozyskiwania i rozdysponowywania nieruchomości, działalność spółkową i finansową oraz rzeczywiste rezultaty działania instytucji. Rozprawa mgr Anny Wyleżoł wypełnia tę lukę i już z tego względu ma samodzielną wartość naukową oraz dokumentacyjną.

Znaczenie tematu wykracza przy tym poza ocenę jednego podmiotu administracji publicznej. Rozprawa podejmuje generalne problemy wykonywania własności Skarbu Państwa, doboru organizacyjnych form realizacji zadań publicznych, relacji między regulacją administracyjnoprawną i instrumentami prawa prywatnego, granic tworzenia państwowych osób prawnych, efektywności nadzoru nad nimi oraz wykorzystania publicznych zasobów gruntowych do zapewniania mieszkań dostępnych cenowo. Ustalenia dotyczące KZN mogą

zatem stanowić punkt odniesienia dla szerszej dyskusji o agencjach i innych wyspecjalizowanych podmiotach państwowych gospodarujących mieniem publicznym.

4. Problem badawczy, cel, hipoteza i pytania badawcze

Autorka określa zasadniczy problem badawczy jako ustalenie administracyjnoprawnych podstaw funkcjonowania Krajowego Zasobu Nieruchomości w kontekście efektywnej realizacji celów, dla których podmiot ten został utworzony. Głównym celem rozprawy jest zatem nie tylko rekonstrukcja obowiązującego modelu prawnego, lecz również jego ocena z perspektywy zdolności do realizacji polityki mieszkaniowej państwa. Cel ten jest trafny i dostatecznie doniosły naukowo. Wymaga on połączenia analizy ustrojowej, materialnoprawnej i proceduralnej z oceną praktycznego funkcjonowania instytucji oraz zbadaniem skutków kolejnych zmian ustawowych.

Zastrzeżenie metodologiczne budzi natomiast sposób sformułowania głównej „hipotezy badawczej". Autorka przedstawia ją w formie pytania: czy obowiązujące przepisy regulujące ustrój i działalność KZN umożliwiają realizację celu, dla którego podmiot ten został utworzony. W sensie metodologicznym jest to główne pytanie badawcze, a nie hipoteza, ponieważ nie zawiera zdania oznajmującego, które mogłoby zostać potwierdzone, odrzucone albo zmodyfikowane. Hipoteza mogłaby przykładowo zakładać, że pierwotny model prawny KZN nie zapewniał skutecznej realizacji ustawowych celów, a dopiero przesunięcie punktu ciężkości działalności na tworzenie i wspieranie SIM zwiększyło funkcjonalną użyteczność tej instytucji, mimo utrzymujących się wad organizacyjnych i finansowych. Takie sformułowanie pozwoliłoby wyraźniej oddzielić punkt wyjścia od rezultatu badań.

Powyższa uwaga nie oznacza, że rozprawa jest pozbawiona tezy. Jej lektura, zwłaszcza zakończenia, pozwala zrekonstruować kilka zasadniczych twierdzeń Autorki. Po pierwsze, pierwotna koncepcja KZN nie zapewniła realizacji deklarowanego celu mieszkaniowego, a uchylenie rozdziałów 6 i 7 ustawy oraz zmiana modelu w latach 2019-2020 były uzasadnione. Po drugie, utworzenie Zasobu i rozwinięcie działalności KZN w obszarze społecznych inicjatyw mieszkaniowych należy ocenić pozytywnie, chociaż gospodarowanie nieruchomościami, ich zbywanie oraz wykonywanie planów finansowych pozostają nieefektywne. Po trzecie, dalsze funkcjonowanie KZN jest uzasadnione pod warunkiem poprawy zarządzania, nadzoru i ukierunkowania działalności, a podstawowe problemy instytucji mają obecnie w większym stopniu charakter organizacyjny niż legislacyjny. Po czwarte, obowiązujące przepisy zawierają liczne niespójności wymagające punktowych zmian *de lege ferenda*.

Autorka rozbudowuje główny problem o liczne pytania szczegółowe powiązane z układem rozdziałów. Dotyczą one między innymi charakteru prawnego KZN jako państwowej osoby prawnej, konstrukcji jego organów, miejsca Zasobu w systemie zasobów nieruchomości Skarbu Państwa, modelu wykonywania praw właścicielskich, procedur sporządzania wykazów i przejmowania nieruchomości, form gospodarowania, roli KZN w spółkach i SIM, źródeł finansowania inwestycji oraz prawnej i faktycznej efektywności działalności. Takie rozłożenie problemu jest logiczne i pozwala na systematyczne prowadzenie wywodu. Korzystne byłoby jednak wyraźniejsze wyodrębnienie we wstępie tez szczegółowych odpowiadających tym pytaniom, co ułatwiłoby późniejszą ocenę ich weryfikacji.

Na szczególną uwagę zasługuje to, że końcowa odpowiedź na główne pytanie nie ma charakteru prostego i dychotomicznego. Autorka nie ogranicza się do stwierdzenia, że przepisy „umożliwiają" albo „nie umożliwiają" realizacji celu KZN. Wykazuje zmienność modelu instytucjonalnego, różnice między etapami działalności, rozbieżność między formalnymi kompetencjami a praktycznymi rezultatami oraz znaczenie czynników organizacyjnych, finansowych i politycznych. Jest to właściwe podejście, choć w kilku miejscach wywodu należałoby ostrożniej rozgraniczać ocenę jakości regulacji od oceny konkretnych decyzji zarządczych i nadzorczych.

5. Metodologia, zakres i materiał badawczy

Podstawową metodą zastosowaną w rozprawie jest metoda formalno-dogmatyczna. Autorka rekonstruuje normy prawne na podstawie ustawy o KZN, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustaw regulujących społeczne formy rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o finansach publicznych, Kodeksu cywilnego, Kodeksu spółek handlowych oraz licznych aktów szczególnych. Wykorzystuje wykładnię językową, systemową i funkcjonalną, analizuje relacje między przepisami, identyfikuje luki i kolizje, a następnie formułuje propozycje interpretacyjne i legislacyjne. Dobór tej metody jest prawidłowy i adekwatny do administracyjnoprawnego charakteru pracy.

Metoda dogmatyczna została uzupełniona metodą historycznoprawną. Autorka szczegółowo przedstawia genezę Narodowego Programu Mieszkaniowego, proces legislacyjny prowadzący do uchwalenia ustawy o KZN, kolejne nowelizacje oraz zmianę koncepcji działalności instytucji. Analiza historyczna nie pełni wyłącznie funkcji kronikarskiej. Pozwala odtworzyć *ratio legis* pierwotnych rozwiązań, skonfrontować je z późniejszą praktyką oraz wyjaśnić, dlaczego ustawodawca zrezygnował z części mechanizmów i przesunął aktywność KZN w stronę społecznego budownictwa czynszowego. Jest to jedna z istotnych zalet rozprawy.

Autorka deklaruje również wykorzystanie metody statystycznej. W pracy zgromadzono i uporządkowano rozległy materiał liczbowy dotyczący między innymi stanu funduszy KZN, kosztów jego działalności, relacji między planem i wykonaniem finansowym, liczby i powierzchni nieruchomości w Zasobie, ich położenia i przeznaczenia planistycznego, liczby utworzonych SIM, udziału jednostek samorządu terytorialnego oraz postępu inwestycji. Dane pochodzą z dokumentów urzędowych, sprawozdań budżetowych, informacji NIK, źródeł internetowych oraz odpowiedzi udzielonych w trybie dostępu do informacji publicznej. Ich zebranie i przedstawienie wymagało znacznego nakładu pracy i stanowi samodzielny walor rozprawy.

Należy jednak precyzyjnie określić charakter tej części badań. Zastosowana „metoda statystyczna" polega przede wszystkim na statystyce opisowej, zestawianiu danych i wyprowadzaniu wniosków z obserwowanych proporcji oraz trendów. Autorka nie definiuje w sposób pełny kryteriów kodowania nieruchomości, wskaźników efektywności, zasad porównywalności danych między latami ani marginesu błędu wynikającego ze zmienności źródeł. Nie jest to wymagane w rozprawie dogmatycznoprawnej, lecz powinno prowadzić do ostrożnego formułowania wniosków. Przykładowo rozbieżność między planowanymi i wykonanymi przychodami oraz przewaga kosztów funkcjonowania nad kosztami realizacji zadań są ważnymi symptomami problemów, ale same przez się nie dowodzą jeszcze wszystkich przyczyn nieefektywności ani braku nadzoru.

Wątpliwość dotyczy również sposobu oceny „potencjału" nieruchomości. Rozprawa zawiera bardzo szczegółowe tabele wojewódzkie z informacjami o powierzchni i przeznaczeniu w miejscowych planach albo studiach uwarunkowań. Materiał ten pozwala zobaczyć skalę i terytorialne zróżnicowanie Zasobu, jednak nie został w pełni przekształcony w jednolity model oceny przydatności inwestycyjnej. Dla porównywalnej klasyfikacji potrzebne byłyby co najmniej kryteria lokalizacyjne, komunikacyjne, infrastrukturalne, własnościowe, środowiskowe, planistyczne i ekonomiczne. W obecnym kształcie tabele mają dużą wartość dokumentacyjną, ale część ustaleń o jakości Zasobu pozostaje opisowa.

Metoda prawnoporównawcza została zastosowana w ograniczonym zakresie. Autorka uzasadnia to specyficznie krajowym charakterem KZN i trudnością znalezienia bezpośredniego odpowiednika. W rozdziale pierwszym omawia jednak wybrane zagraniczne podmioty, a w rozdziale drugim korzysta z konstrukcji powiernictwa ustawowego. Ograniczenie porównania do kilku fragmentów jest zrozumiałe, ale nie w pełni przekonujące. Nie było konieczne poszukiwanie instytucji identycznej z KZN. Komparatystycznie można było jednak wskazać np. tzw. publiczne banki ziemi (gruntów), agencje gospodarujące gruntami czy systemy

długoterminowego udostępniania gruntów pod budownictwo dostępne cenowo. Uwzględnienie tej (zagranicznej) perspektywy nie było warunkiem koniecznym pozytywnej oceny dysertacji poświęconej prawu polskiemu, ale mogłoby pogłębić jej warstwę teoretyczną. Pozwoliłoby zwłaszcza postawić pytanie, czy podstawowym zadaniem KZN powinno być zbywanie gruntów, ich długoterminowe udostępnianie, wnoszenie do spółek, zachowywanie udziału właścicielskiego, czy też łączenie tych instrumentów w zależności od kategorii nieruchomości. Komparatystyka funkcjonalna byłaby szczególnie użyteczna w ocenie postulowanego modelu docelowego, a nie tylko w opisie genezy zagranicznych instytucji.

Zakres przedmiotowy rozprawy jest bardzo szeroki. Z jednej strony umożliwia kompleksowe przedstawienie KZN, z drugiej jednak powoduje, że niektóre partie – zwłaszcza ogólne rozważania o Skarbie Państwa, reprezentacji, trwałym zarządzie i ustawowym zarządzie Lasów Państwowych – wykraczają poza bezpośrednio konieczne tło. W wersji publikacyjnej zasadne byłoby skrócenie tych fragmentów i silniejsze podporządkowanie ich pytaniu, czym model gospodarowania KZN różni się od innych sposobów wykonywania praw właścicielskich. Podobnie pełne tabele dotyczące poszczególnych nieruchomości można przenieść do aneksu, pozostawiając w tekście głównym wskaźniki syntetyczne, wykresy i wnioski porównawcze.

Materiał źródłowy jest szeroki i zróżnicowany. Obejmuje ustawodawstwo, materiały legislacyjne, statut KZN, dokumenty programowe, orzecznictwo, wyniki kontroli NIK, sprawozdania budżetowe i finansowe, dane statystyczne, informacje ze stron instytucji publicznych oraz odpowiedzi uzyskane w trybie dostępu do informacji publicznej. Na uznanie zasługuje zwłaszcza aktywne pozyskiwanie danych, których nie można było znaleźć w standardowych bazach prawniczych. Jednocześnie przy ocenie praktyki działania KZN Autorka nie wykorzystuje wywiadów, badań terenowych ani analizy akt konkretnych procesów inwestycyjnych. Jest to dopuszczalne w pracy prawniczej, lecz ograniczenie to powinno zostać wyraźniej zaznaczone przy formułowaniu wniosków dotyczących faktycznych przyczyn opóźnień i niepowodzeń.

6. Ocena struktury i sposobu prowadzenia wywodu

Struktura rozprawy jest zasadniczo logiczna. Autorka prowadzi czytelnika od genezy i organizacji KZN, przez umiejscowienie Zasobu w systemie własności Skarbu Państwa i procedury jego kształtowania, do form gospodarowania, działalności spółkowej oraz oceny rezultatów. Taki układ odpowiada naturalnej sekwencji: podmiot – przedmiot gospodarowania – sposób pozyskania mienia – formy wykorzystania – instrumenty organizacyjne – ocena

funkcjonalna. Poszczególne rozdziały pozostają ze sobą powiązane, a zakończenie wraca do pytań postawionych we wstępie.

Rozprawa jest jednak obszerna ponad miarę wynikającą z samej złożoności tematu. W kilku miejscach Autorka przedstawia szerokie tło dogmatyczne, które mogłoby zostać skrócone bez szkody dla argumentacji. Dotyczy to w szczególności części rozdziału drugiego oraz opisów regulacji finansowania, które nie zawsze prowadzą bezpośrednio do autorskiego wniosku. Powtarzane są również informacje o zmianie modelu KZN po 2020 r., małej liczbie zbytych nieruchomości, znaczeniu SIM i krytyce zarządzania. Powtórzenia zapewniają samodzielność rozdziałów, lecz osłabiają dynamikę wywodu.

Język argumentacji jest co do zasady przejrzysty i komunikatywny. Autorka sprawnie łączy opis przepisów z oceną ich funkcji, a w wielu miejscach wyraźnie oddziela stanowiska doktryny i orzecznictwa od własnego poglądu. Zdarzają się jednak sformułowania kategoryczne albo publicystyczne, szczególnie w rozdziale szóstym i zakończeniu, gdzie prawna ocena instytucji łączy się z oceną decyzji politycznych, personalnych i organizacyjnych. W wersji publikacyjnej warto konsekwentniej stopniować pewność twierdzeń i odróżniać ustalenie normatywne, wniosek wynikający z danych, hipotezę o przyczynie oraz prognozę polityczno-instytucjonalną.

6.1. Rozdział pierwszy – ustrój, organy, zadania i gospodarka finansowa KZN

Rozdział pierwszy prawidłowo rekonstruuje proces utworzenia KZN i ewolucję założeń legislacyjnych. Szczegółowe wykorzystanie druków sejmowych, uzasadnień i przebiegu prac parlamentarnych pozwala wykazać rozbieżność między deklarowanym celem programu a późniejszym kształtem regulacji. Wartościowa jest analiza KZN jako państwowej osoby prawnej, relacji między ustawą i statutem, struktury organów oraz zakresu nadzoru ministra. Autorka identyfikuje problemy wynikające z wielokrotnych zmian właściwości resortowej, sposobu powoływania organów i niedostatecznej stabilności zarządzania.

Na uznanie zasługuje część dotycząca gospodarki finansowej. Tabele przedstawiające stan funduszy, koszty działalności i relację plan-wykonanie pozwalają przejść od formalnego opisu zasad finansowania do oceny praktyki. Autorka trafnie wskazuje, że przez znaczną część badanego okresu koszty funkcjonowania instytucji były wysokie w relacji do przychodów z gospodarowania Zasobem oraz do faktycznego zakresu wykonanych zadań. Wniosek o potrzebie gruntownej poprawy zarządzania i nadzoru jest przekonujący. Ostrożności wymaga jedynie przypisanie całej obserwowanej dysproporcji „nieefektywnemu wydatkowaniu" na podstawie samych danych zagregowanych. Dla pełnej oceny należałoby uwzględnić strukturę

kosztów uruchomienia nowej instytucji, charakter zadań przygotowawczych, wieloletni cykl inwestycyjny i efekty pośrednie działalności.

Dobrze przeprowadzono analizę relacji między organami KZN. Autorka nie poprzestaje na przytoczeniu katalogów kompetencji, lecz bada reprezentację osoby prawnej, zakres zgód Rady Nadzorczej i ministra, a także konsekwencje wadliwego dokonania czynności. Część ta świadczy o umiejętności swobodnego poruszania się na pograniczu prawa administracyjnego i cywilnego. Przydatne byłoby jednak wyraźniejsze zsyntetyzowanie modelu odpowiedzialności za decyzje gospodarcze: które mechanizmy mają charakter nadzorczy, które właścicielski, a które wewnątrzkorporacyjny, oraz dlaczego nie zapobiegły ujawnionym nieprawidłowościom.

6.2. Rozdział drugi – zasób nieruchomości Skarbu Państwa i modele wykonywania własności publicznej

Rozdział drugi ma istotną funkcję teoretyczną. Autorka porządkuje pojęcie zasobu nieruchomości w znaczeniu prawnym, ewidencyjnym i funkcjonalnym, rekonstruuje zasady prawidłowej gospodarki, jawności i realizacji celów publicznych, a następnie zestawia podstawowe modele wykonywania praw właścicielskich wobec mienia Skarbu Państwa. Dzięki temu pokazuje, że KZN nie jest jedynie kolejnym dysponentem nieruchomości, lecz elementem pluralistycznego systemu, w którym występują różne podstawy reprezentacji i różne stopnie wyodrębnienia organizacyjnego.

Szczególnie wartościowe są rozważania o powiernictwie ustawowym i reprezentacji Skarbu Państwa. Autorka dostrzega problem używania kategorii prawa prywatnego do opisu ustawowego wykonywania własności publicznej oraz krytycznie analizuje zakres samodzielności podmiotów gospodarujących. Trafnie wskazuje również na praktyczne słabości rozproszonego modelu gospodarowania nieruchomościami przez starostów i na racjonalność selekcjonowania gruntów o większym potencjale przez wyspecjalizowaną instytucję.

Rozdział ten jest jednak miejscami nadmiernie rozbudowany. Szczegółowy wykład trwałego zarządu oraz ustawowego zarządu Lasów Państwowych, choć merytorycznie poprawny, tylko częściowo służy rozwiązaniu głównego problemu. W publikacyjnej wersji monografii należałoby silniej eksponować porównanie modeli według jednolitych kryteriów: podmiot wykonujący własność, tytuł prawny, zakres kompetencji, mechanizmy nadzoru, odpowiedzialność, sposób ujmowania mienia i możliwość realizacji celów publicznych. Obecny układ pozostaje w znacznym stopniu opisowy, a synteza porównawcza jest krótsza niż materiał ją poprzedzający.

6.3. Rozdział trzeci – kształtowanie Zasobu i analiza jego rzeczywistego stanu

Rozdział trzeci należy do najbardziej oryginalnych części rozprawy. Autorka szczegółowo analizuje podmioty zobowiązane do sporządzania wykazów, zakres przekazywanych informacji, procedurę weryfikacji, przesłanki uznania przekazania za niezasadne, protokoły zdawczo-odbiorcze, skutki prawne włączenia nieruchomości do Zasobu oraz zasady rekompensaty. Wykazuje liczne niespójności regulacji, zwłaszcza w odniesieniu do spółek Skarbu Państwa, i konfrontuje ustawowe mechanizmy z ich faktycznym wykorzystaniem.

Największą wartość ma własne zestawienie stanu Zasobu. Autorka ustala, że obejmuje on 188 nieruchomości o łącznej powierzchni przekraczającej 814 ha, analizuje źródło przejęcia, położenie, przeznaczenie planistyczne i potencjalną przydatność. Dane te nie są jedynie powtórzeniem informacji z jednego sprawozdania, lecz rezultatem wieloźródłowej kwerendy, w tym wniosków o informację publiczną. W ten sposób praca tworzy uporządkowany obraz majątku KZN, którego brakowało w literaturze i debacie publicznej.

Wnioski z tej części są dobrze wyważone: wielkość Zasobu nie przesądza o jego jakości, a liczba nieruchomości nie przekłada się automatycznie na liczbę możliwych inwestycji. Autorka słusznie zwraca uwagę na ograniczenia planistyczne, konieczność uzbrojenia, rozdrobnienie, lokalizację i koszty przygotowania gruntów. Jednocześnie analiza mogłaby zostać pogłębiona przez zaproponowanie formalnego systemu kwalifikacji nieruchomości. Taki model mógłby stanowić dodatkowy oryginalny rezultat pracy: matrycę kryteriów, według których KZN powinien oceniać nabycie, zatrzymanie, przygotowanie, wniesienie do spółki albo zbycie nieruchomości.

Wartość poznawcza tabel jest wysoka, lecz ich liczba i szczegółowość obciążają tekst główny. Kilkadziesiąt stron opisów nieruchomości według województw utrudnia uchwycenie ustaleń syntetycznych. Lepszym rozwiązaniem publikacyjnym byłoby pozostawienie pełnego materiału w aneksie lub repozytorium danych, a w rozdziale przedstawienie map, wykresów oraz wskaźników: udziału gruntów mieszkaniowych, stopnia objęcia planami, przeciętnej powierzchni, koncentracji terytorialnej, udziału nieruchomości uzbrojonych i liczby gruntów faktycznie skierowanych do inwestycji.

6.4. Rozdział czwarty – formy gospodarowania nieruchomościami

Rozdział czwarty jest rozbudowany, ale merytorycznie potrzebny. Autorka analizuje nie tylko sprzedaż i użytkowanie wieczyste, lecz również nieodpłatne przekazanie, zamianę, partnerstwo publiczno-prywatne, nabywanie nieruchomości, pierwokup, odkup, ustanawianie

ograniczonych praw rzeczowych oraz umowy zobowiązaniowe. Pozwala to ocenić, czy katalog instrumentów pozostających do dyspozycji KZN jest wystarczający i spójny z funkcją Zasobu.

Do najmocniejszych fragmentów należy analiza procedury przetargowej i środków zaskarżenia. Autorka trafnie dostrzega rozbieżności między ustawą a rozporządzeniem, problem właściwości ministra oraz niewystarczającą regulację weryfikacji zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa. Wartościowe są również rozważania o charakterze prawnym protokołów przekazania oraz o skutkach jednostronnego przejmowania nieruchomości spółek Skarbu Państwa. Argument, że konstrukcja z art. 22b ustawy o KZN ma cechy zbliżone do wywłaszczenia, lecz nie została otoczona porównywalnymi gwarancjami i nie sprawdziła się w praktyce, jest oryginalny i dobrze uzasadniony.

Bardzo dobrym przykładem samodzielnej analizy dogmatycznej jest wskazanie niespójności między art. 33 ust. 1 pkt 7, art. 35 i art. 66a ustawy o KZN w zakresie zgód na ustanowienie zabezpieczeń. Autorka pokazuje, że przepisy nie pozwalają jednoznacznie ustalić relacji kompetencji Prezesa, Rady Nadzorczej i ministra, a problem ma istotne konsekwencje ze względu na ustawową nieważność czynności dotyczących nieruchomości dokonanych niezgodnie z ustawą. Zaproponowane warianty zmian legislacyjnych są konkretne i wynikają bezpośrednio z przeprowadzonej wykładni.

Pewnego rozwinięcia wymagałaby natomiast normatywna ocena podstawowej strategii gospodarowania. Rozprawa skupia się na prawidłowości poszczególnych czynności, lecz w mniejszym stopniu rozważa długoterminowy wybór między sprzedażą publicznego gruntu, oddaniem go w użytkowanie wieczyste, wniesieniem aportem, dzierżawą albo zachowaniem własności połączonym z kontrolą standardu dostępności mieszkań. Kwestia ta jest kluczowa dla trwałości efektu polityki mieszkaniowej. Powstaje zatem pytanie badawcze: czy jednorazowe zbycie nieruchomości z Zasobu nie prowadzi do utraty możliwości długofalowego kształtowania poziomu czynszów i przeznaczenia gruntów oraz czy z punktu widzenia trwałości celu mieszkaniowego bardziej adekwatne nie byłyby instrumenty pozwalające zachować publiczną kontrolę nad gruntem? Sformułowany przez Autorkę w zakończeniu rozprawy (s. 409) postulat uczynienia zbywania nieruchomości podstawową sferą działalności KZN wymaga pogłębionego uzasadnienia z perspektywy trwałości publicznego celu mieszkaniowego oraz porównania z instrumentami zachowującymi własność gruntu po stronie publicznej.

6.5. Rozdział piąty – spółki, SIM i finansowanie społecznego budownictwa czynszowego

Rozdział piąty ma szczególne znaczenie, ponieważ dotyczy obszaru, który stał się faktycznym centrum aktywności KZN po zmianach z 2020 r. Autorka szczegółowo przedstawia

podstawy tworzenia spółek celowych, społecznych inicjatyw mieszkaniowych i towarzystw budownictwa społecznego, zakres umowy lub statutu, organy spółek, rolę KZN jako wspólnika, warunki najmu, partycypację najemców oraz montaż finansowy inwestycji. Materia jest złożona i rozproszona w wielu ustawach, a jej systematyzacja stanowi samodzielną zaletę pracy.

Autorka ustala, że w latach 2021–2025 KZN uczestniczył w tworzeniu 48 społecznych inicjatyw mieszkaniowych i przystąpił do dwóch istniejących TBS, a w przedsięwzięcia zaangażowano 529 gmin. Dane te obrazują rzeczywistą skalę oddziaływania instytucji na samorządy i uzasadniają tezę, że działalność w obszarze SIM przyniosła znacznie bardziej widoczne rezultaty niż sprzedaż nieruchomości z Zasobu. Trafnie podkreślono, że KZN wnosi nie tylko kapitał i nieruchomości, lecz również wiedzę organizacyjną, koordynację i zdolność łączenia wielu źródeł finansowania.

Rozdział nie ma charakteru bezkrytycznego. Autorka wskazuje, że część SIM pozostaje na wczesnym etapie działalności, niektóre przedsięwzięcia są opóźnione, a wzrost kosztów budowy, stóp procentowych i ograniczenia finansowania mogą zagrażać dostępności czynszów. Analiza montażu finansowego jest szczegółowa i praktycznie użyteczna. Warto byłoby jednak wyraźniej odróżnić trzy poziomy oceny: adekwatność konstrukcji prawnej SIM, efektywność konkretnej spółki oraz efektywność całego programu mieszkaniowego. Brak ukończonych inwestycji w części podmiotów nie musi wynikać z wad modelu prawnego, podobnie jak formalne uruchomienie finansowania nie przesądza o długookresowej dostępności lokali.

Interesujące są rozważania o ewentualnym włączeniu spółdzielni mieszkaniowych do systemu nieodpłatnego przekazywania gruntów albo współpracy z KZN. Autorka trafnie dostrzega istniejące zaplecze organizacyjne spółdzielni i ich potencjał inwestycyjny, ale zachowuje ostrożność wobec prostego przekazywania mienia publicznego bez trwałych gwarancji celu. Ten wątek mógłby zostać rozwinięty przez analizę instrumentów zapewniających utrzymanie społecznego charakteru mieszkań, w tym ograniczeń zbywalności, mechanizmów zwrotu pomocy, kontroli czynszu i trwałości prawa do gruntu.

6.6. Rozdział szósty i zakończenie – ocena działalności, perspektywy oraz postulaty *de lege ferenda*

Rozdział szósty syntetyzuje ustalenia normatywne i konfrontuje je z wynikami działalności KZN oraz ocenami Najwyższej Izby Kontroli. Autorka prawidłowo rozdziela dwa etapy: okres przed nowelizacją z 2020 r. i okres po zmianie modelu. Wykazuje, że pierwotne założenia dotyczące wykorzystania gruntów w programie Mieszkanie Plus nie zostały

zrealizowane w zakładanej skali, natomiast późniejsze zaangażowanie w SIM przyniosło mierzalne rezultaty organizacyjne. Jednocześnie wyniki kontroli NIK ujawniły poważne niedostatki w gospodarowaniu, nadzorze, umowach dzierżawy, planowaniu i wydatkowaniu środków.

Ocena jest zasadniczo przekonująca i nie redukuje się do prostego postulatu likwidacji instytucji. Autorka wskazuje, że KZN zgromadził majątek, udziały w licznych spółkach oraz kompetencje, których przeniesienie do innego podmiotu samo w sobie byłoby złożone i kosztowne. Za trafne należy uznać twierdzenie, że przed rozstrzygnięciem o dalszym istnieniu KZN konieczna jest odpowiedź na pytanie, kto miałby przejąć Zasób, udziały w SIM, zobowiązania, kadry i funkcje koordynacyjne. Sama negatywna ocena części dotychczasowej działalności nie przesądza, że rozwiązanie organizacyjne polegające na istnieniu wyspecjalizowanej państwowej osoby prawnej jest nieprzydatne.

Niektóre fragmenty prognozy mają jednak charakter zbyt spekulatywny. Rozważania o relacjach między ministrami, możliwych decyzjach koalicyjnych czy politycznych motywach utrzymania albo likwidacji KZN wykraczają poza materiał, który można zweryfikować metodami zastosowanymi w pracy. Mogą stanowić kontekst, lecz powinny być wyraźnie oznaczone jako hipotezy lub scenariusze.

Zakończenie należy ocenić wysoko. Autorka wraca do pytań badawczych, przedstawia bilans działania KZN i formułuje liczne precyzyjne wnioski *de lege ferenda*. Proponuje między innymi uchylenie art. 22b i 24a ustawy o KZN oraz powiązanych obowiązków dotyczących nieruchomości spółek Skarbu Państwa, ograniczenie lub zmianę sankcji za nieprzekazywanie wykazów, modyfikację prawa pierwokupu, zmianę obligatoryjnego charakteru lub wysokości kar umownych, ujednolicenie przepisów o zgodach na zabezpieczenia, uregulowanie kolejnych umów dzierżawy, korekty art. 10 ust. 6, art. 13a, art. 39 ust. 1 i art. 52 ust. 6, zmiany w ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz dostosowanie rozporządzenia przetargowego.

Postulaty są konkretne, często zawierają proponowany kierunek brzmienia przepisu i wynikają z wcześniej zidentyfikowanego problemu. Autorka trafnie przyznaje, że wiele z nich nie ma charakteru przełomowego, lecz służy usunięciu niespójności, luk i błędów techniki prawodawczej. Nie osłabia to ich wartości. Oryginalne rozwiązanie problemu naukowego nie musi polegać na zaproponowaniu jednej radykalnej reformy. Może mieć postać kompletnej diagnozy instytucji, uporządkowania rozproszonego materiału, wskazania mechanizmów niewydolności i zaprojektowania zespołu spójnych korekt.

7. Ocena merytoryczna głównych ustaleń

7.1. Charakter prawny i miejsce KZN w systemie administracji publicznej

Za przekonujące należy uznać ujęcie KZN jako wyspecjalizowanej państwowej osoby prawnej realizującej zadania publiczne za pomocą instrumentów zarówno publicznoprawnych, jak i prywatnoprawnych. Autorka trafnie pokazuje, że osobowość prawna nie przesądza o „prywatnym" charakterze działania, a czynności cywilnoprawne pozostają funkcjonalnie podporządkowane celom ustawowym i zasadom gospodarowania mieniem publicznym. Wskazanie tej hybrydowości ma znaczenie szersze dla teorii administracji: współczesna realizacja zadań publicznych często odbywa się przez podmioty organizacyjnie wyodrębnione, wyposażone w majątek i zdolność kontraktową, lecz podlegające szczególnemu nadzorowi i ograniczeniom ustawowym.

Autorka słusznie krytykuje niestabilność ustrojową i częste zmiany otoczenia normatywnego. Państwowa osoba prawna odpowiedzialna za wieloletnie inwestycje mieszkaniowe wymaga przewidywalnych celów, trwałego finansowania, profesjonalnych organów oraz jasno rozłożonej odpowiedzialności. Zmiany właściwości ministra, rotacja kierownictwa i modyfikowanie podstawowych zadań utrudniają ocenę skuteczności oraz mogą prowadzić do dominacji krótkoterminowych priorytetów. Ustalenia rozprawy dobrze pokazują, że problem organizacyjny nie jest dodatkiem do prawa, lecz elementem jakości regulacji ustrojowej.

Warto byłoby jednak silniej rozwinąć teoretyczny model agencji. Rozprawa zawiera bogaty opis KZN, lecz w mniejszym stopniu formułuje generalne kryteria, według których należy oceniać zasadność tworzenia państwowej osoby prawnej: odrębność zadania, potrzeba profesjonalizacji, możliwość wyodrębnienia majątku, zakres autonomii, mierzalność wyników, ryzyko konfliktu interesów i adekwatność nadzoru. Taka synteza pozwoliłaby wyjść poza zakres studium jednego podmiotu do bardziej ogólnej teorii organizacji administracji gospodarczej.

7.2. Kształtowanie i gospodarowanie Zasobem

Rozprawa przekonująco wykazuje, że mechanizm tworzenia Zasobu jest nadmiernie sformalizowany, a jednocześnie nie zapewnia pozyskania gruntów rzeczywiście potrzebnych i przygotowanych do inwestycji. Obowiązek przekazywania rozbudowanych wykazów, możliwość stosowania kar i szczególne procedury przejmowania nieruchomości nie doprowadziły do proporcjonalnych efektów. Szczególnie trafna jest krytyka regulacji dotyczących spółek Skarbu Państwa, wobec których KZN otrzymał jednostronne uprawnienia

przypominające ingerencję wywłaszczeniową, mimo że mechanizm nie został praktycznie wykorzystany.

Autorka zasadnie wskazuje potrzebę odejścia od oceny ilościowej. Efektywność KZN powinna być oceniana przez pryzmat przygotowania gruntów do inwestycji, czasu ich zagospodarowania, rezultatów mieszkaniowych oraz trwałości dostępności cenowej.

Analiza form rozporządzania nieruchomościami prowadzi do trafnego wniosku, że poprawa gospodarowania wymaga przede wszystkim lepszego zarządzania i nadzoru, a nie jedynie rozszerzania katalogu kompetencji ustawowych.

7.3. KZN jako instrument polityki mieszkaniowej i rozwoju SIM

Autorka trafnie odróżnia deklarowane cele polityki mieszkaniowej od instrumentów prawnych ich realizacji. Art. 75 Konstytucji RP nie gwarantuje jednostce roszczenia o dostarczenie mieszkania, ale nakłada na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. KZN jest jednym z możliwych instrumentów tej polityki, a jego ocena musi obejmować zarówno zgodność z prawem, jak i zdolność do zwiększenia podaży mieszkań dostępnych dla gospodarstw o umiarkowanych dochodach.

Rozprawa przekonująco wykazuje, że model oparty na SIM stworzył sieć współpracy państwa i samorządu, której nie można sprowadzić do liczby obecnie oddanych mieszkań. Utworzenie spółek, zgromadzenie kapitału, przygotowanie gruntów i montaż finansowy są etapami długiego procesu inwestycyjnego. Trafne jest więc odrzucenie zarówno bezkrytycznego sukcesu mierzonego liczbą utworzonych podmiotów, jak i przedwczesnej porażki mierzonej wyłącznie liczbą ukończonych lokali. Potrzebne są dane o harmonogramach, kosztach, wysokości przyszłych czynszów, liczbie rezygnacji gmin i trwałości finansowania.

Za szczególnie ważny uważam problem trwałej dostępności mieszkań. Rozprawa szczegółowo analizuje źródła finansowania, lecz w mniejszym stopniu buduje test, według którego należałoby oceniać, czy lokal pozostaje rzeczywiście dostępny dla grupy docelowej w całym okresie. Taki test powinien obejmować relację czynszu i partycypacji do dochodu gospodarstwa domowego, ryzyko wzrostu kosztów, zasady dojścia do własności, możliwość zbycia udziałów, konsekwencje wycofania gminy oraz ochronę społecznego przeznaczenia gruntu. Włączenie tej perspektywy wzmocniłoby związek między analizą prawną i konstytucyjnym celem polityki mieszkaniowej.

7.4. Nadzór, odpowiedzialność i mierzenie efektywności

Rozprawa słusznie eksponuje niewystarczający nadzór właścicielski i merytoryczny nad KZN. Ujawnione nieprawidłowości pokazują, że formalne wymaganie zgody ministra albo

Rady Nadzorczej nie zawsze zapewnia realną kontrolę celowości i gospodarności. Autorka trafnie dostrzega również, że rozproszenie kompetencji może utrudniać przypisanie odpowiedzialności: organ wykonawczy podejmuje decyzję, rada zatwierdza wniosek, minister wyraża zgodę, a negatywny rezultat jest tłumaczony czynnikami zewnętrznymi.

Warto rozwinąć w przyszłej publikacji model nadzoru o komponent wynikowy. Obok kontroli legalności i zgód na pojedyncze czynności, potrzebne są publiczne, wieloletnie cele oraz mierniki związane z przygotowaniem gruntów, inwestycjami, wykorzystaniem kapitału, kosztami jednostkowymi i dostępnością mieszkań. Bez takich kryteriów ocena instytucji będzie zależała od bieżących deklaracji politycznych albo pojedynczych kontroli *ex post*. W tym sensie rozprawa porusza ważny problem, który wykracza poza KZN i dotyczy zarządzania państwowymi osobami prawnymi w ogóle.

8. Oryginalność rozwiązania problemu naukowego

Oryginalność rozprawy nie polega na stworzeniu całkowicie nowej instytucji dogmatycznej ani na pierwszym opisaniu własności publicznej czy społecznego budownictwa czynszowego. Rozprawa stanowi jednak pierwsze znane mi kompleksowe administracyjnoprawne opracowanie dotyczące KZN jako podmiotu, zasobu majątkowego i instrumentu polityki mieszkaniowej. Autorka łączy w jednej konstrukcji analizę ustrojową, rzeczową, proceduralną, finansową i spółkową, a następnie konfrontuje normy z danymi o rzeczywistym funkcjonowaniu instytucji.

Oryginalność rozprawy przejawia się także w systematyzacji etapów ewolucji modelu KZN, rekonstrukcji jego miejsca wśród modeli wykonywania praw właścicielskich Skarbu Państwa, własnym zestawieniu stanu Zasobu opartym na danych pozyskanych z wielu źródeł, krytycznej ocenie procedur przejmowania nieruchomości spółek Skarbu Państwa, analizie rozbieżności kompetencyjnych dotyczących zabezpieczeń, kompleksowym przedstawieniu roli KZN w SIM, rozdzieleniu rezultatów działalności przed i po nowelizacji z 2020 r., a także obszernym, konkretnym katalogu postulatów *de lege ferenda*.

Oryginalność rozprawy przejawia się również w sposobie rozwiązania głównego problemu. Autorka nie przyjmuje jednowymiarowego kryterium efektywności. Pokazuje, że regulacja może formalnie wyposażać instytucję w szerokie kompetencje, a mimo to nie prowadzić do osiągnięcia celu z powodu jakości Zasobu, problemów organizacyjnych, braku finansowania, nieadekwatnego nadzoru albo niestabilności polityki. Z drugiej strony nie utożsamia niepowodzenia pierwotnego programu z całkowitą zbędnością KZN. Wskazuje na zmianę funkcji i na realne efekty tworzenia systemu SIM. Taka wieloczynnikowa diagnoza jest bardziej wartościowa niż prosta ocena pozytywna albo negatywna.

W mojej ocenie rozprawa przedstawia oryginalne rozwiązanie problemu naukowego w rozumieniu art. 187 ust. 2 p.s.w.n. Wskazane zastrzeżenia metodologiczne nie podważają nowości ani samodzielności zasadniczych rezultatów.

9. Ocena ogólnej wiedzy teoretycznej w dyscyplinie nauki prawne

Rozprawa prezentuje szeroką wiedzę teoretyczną Autorki w dyscyplinie nauki prawne. Kandydatka swobodnie porusza się w problematyce ustroju administracji publicznej, państwowych osób prawnych, własności publicznej, reprezentacji Skarbu Państwa, gospodarowania nieruchomościami, źródeł prawa, nadzoru administracyjnego, prawa finansów publicznych, prawa rzeczowego, prawa zobowiązań, prawa spółek oraz samorządowych zadań mieszkaniowych. Potrafi rozpoznawać relacje między regulacjami należącymi do różnych gałęzi i stosować je do złożonego modelu instytucjonalnego.

Szczególnie dobrze wypada znajomość ustawy o gospodarce nieruchomościami i konstrukcji wykonywania praw właścicielskich wobec mienia Skarbu Państwa. Autorka prawidłowo omawia różnice między przedstawicielstwem ustawowym, powiernictwem, trwałym zarządem, ustawowym zarządem i wykonywaniem własności przez państwową osobę prawną. Rozważania te nie zawsze są konieczne w pełnym przedstawionym zakresie, lecz dowodzą rozległego przygotowania teoretycznego.

Rozprawa wykazuje również dobrą znajomość mechanizmów finansowania mieszkalnictwa i funkcjonowania spółek z udziałem KZN oraz jednostek samorządu terytorialnego. Autorka rekonstruuje zależności między dotacją z Funduszu Dopłat, kredytem SBC, partycypacją, aportem gruntu, środkami KZN i finansowaniem uzupełniającym. Potrafi połączyć te instrumenty z oceną ryzyka prawnego i ekonomicznego inwestycji. Jest to istotne, ponieważ administracyjnoprawne studium instytucji gospodarczej nie może abstrahować od mechanizmu finansowego, który warunkuje wykonanie norm.

Ograniczone wykorzystanie zagranicznej literatury naukowej nie podważa pozytywnej oceny wiedzy teoretycznej Kandydatki w zakresie prawa polskiego. Materiał wykorzystany w pracy jest wystarczająco szeroki i adekwatny do oceny pierwszej przesłanki art. 187 ust. 1 p.s.w.n.

Stwierdzam zatem, że rozprawa prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną Autorki w dyscyplinie nauki prawne.

10. Ocena umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej

Rozprawa dowodzi umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Autorka prawidłowo identyfikuje problem o znaczeniu teoretycznym i praktycznym, gromadzi rozległy materiał, porządkuje go według przyjętej konstrukcji, przeprowadza wykładnię, zestawia

normy z praktyką oraz formułuje własne oceny i postulaty. Praca nie ma charakteru kompilacyjnego, mimo że zawiera obszerne partie opisowe. Opis stanowi punkt wyjścia do identyfikowania sprzeczności, oceny funkcjonalnej i wyprowadzania wniosków.

Samodzielność jest szczególnie widoczna w aktywnym pozyskiwaniu danych. Autorka nie ogranicza się do źródeł powszechnie dostępnych, lecz korzysta z informacji uzyskanych od KZN, analizuje dane o nieruchomościach, finansach i SIM oraz tworzy własne zestawienia. Potrafi skonfrontować deklarowane zadania z mierzalnymi rezultatami. Takie połączenie warsztatu dogmatycznego i badań opartych na dokumentach publicznych należy ocenić wysoko.

Autorka podejmuje również polemikę z obowiązującymi rozwiązaniami. Przykładami są krytyka art. 22b i 24a ustawy o KZN, ocena nieproporcjonalności lub nieefektywności sankcji, analiza niespójnych zgód na zabezpieczenia, propozycje zmian przepisów o dzierżawie, sprzedaży użytkownikowi wieczystemu i skargach przetargowych oraz ocena przyszłego modelu instytucji. Nawet gdy określony pogląd może być dyskusyjny, jest on wynikiem własnego rozumowania i został uzasadniony.

Stwierdzam zatem, że rozprawa wykazuje umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez mgr Annę Wyleżoł, a druga przesłanka art. 187 ust. 1 p.s.w.n. została spełniona.

11. Literatura, źródła i warsztat naukowy

Bibliografia rozprawy jest obszerna. Wykaz literatury obejmuje około 155 pozycji, uzupełnionych publikacjami internetowymi, aktami prawa Unii Europejskiej, ustawami, rozporządzeniami, materiałami legislacyjnymi, orzecznictwem, dokumentami NIK, sprawozdaniami i stronami instytucji publicznych. Autorka korzysta z podstawowych monografii i komentarzy dotyczących gospodarki nieruchomościami, własności publicznej, reprezentacji Skarbu Państwa, prawa cywilnego, finansów publicznych, spółek, mieszkalnictwa i metodologii nauk prawnych.

Dobór krajowej literatury jest zasadniczo prawidłowy. Autorka uwzględnia komentarz do ustawy o KZN, nieliczne artykuły bezpośrednio poświęcone tej instytucji oraz szerokie piśmiennictwo niezbędne do analizy zagadnień pobocznych. Wykorzystuje zarówno klasyczne opracowania dotyczące osób prawnych, własności publicznej i reprezentacji, jak i aktualne komentarze elektroniczne. Orzecznictwo nie jest bardzo liczne w zakresie samej ustawy o KZN, ale zostało uzupełnione judykaturą dotyczącą analogicznych instytucji prawa nieruchomości i prawa cywilnego.

Na uznanie zasługuje wykorzystanie dokumentów źródłowych: uzasadnień projektów ustaw, sprawozdań z wykonania budżetu państwa, planów finansowych, wystąpień pokontrolnych i informacji publicznych. W pracy o funkcjonowaniu instytucji takie źródła są niezbędne, ponieważ sama literatura dogmatyczna nie pozwala ocenić rezultatów. Autorka prawidłowo oznacza pochodzenie danych pod tabelami i w przypisach, choć sposób cytowania stron internetowych wymaga ujednolicenia.

Słabszą stroną jest niewielki udział międzynarodowej literatury recenzowanej. Wykorzystano wybrane materiały dotyczące zagranicznych podmiotów i systemu wiedeńskiego, ale bibliografia nie odzwierciedla szerokiej debaty nad systemami publicznego gromadzenia i długoterminowego gospodarowania gruntami (land banking). W wersji przeznaczonej do publikacji warto uzupełnić literaturę dotyczącą np. brytyjskiego Homes England, niemieckiej Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, wiedeńskiego Wohnfonds Wien i holenderskich modeli aktywnej polityki gruntowej.

Warsztat przypisów i bibliografii jest co do zasady poprawny, lecz wymaga dokładnej korekty. W wykazie występują powtórzenia niektórych pozycji lub adresów, niejednolite sposoby opisu źródeł elektronicznych, brak jednolitej informacji o wydaniu, niekonsekwentna kapitalizacja tytułów i pojedyncze oczywiste omyłki. W części źródeł internetowych należałoby zastąpić długie adresy odwołaniem do stabilnego identyfikatora dokumentu albo strony instytucji.

12. Strona formalna, językowa i redakcyjna

Rozprawa została zasadniczo poprawnie przygotowana pod względem formalnym. Ma rozbudowany i przejrzysty spis treści, konsekwentną numerację rozdziałów i podrozdziałów, czytelne tabele oraz przypisy pozwalające zidentyfikować źródła. Terminologia prawna jest na ogół używana prawidłowo, a styl odpowiada standardowi rozprawy naukowej. Autorka potrafi prowadzić dłuższy wywód i kończyć poszczególne partie syntetycznymi ocenami.

Tekst wymaga jednak starannej korekty przed publikacją. Występują pojedyncze literówki i błędy fleksyjne, przykładowo „w Polce" zamiast „w Polsce" (s. 7), „sfomułowanie" zamiast „sformułowanie" (s. 20), powtarzające się „finasowanie" zamiast „finansowanie" (m.in. s. 292, 309, 328 i 337), forma „Rzecznik Prasową" (s. 288), a także drobne błędy interpunkcyjne i składniowe.

W kilku miejscach zdania są nadmiernie rozbudowane i łączą opis przepisu, ocenę praktyki i postulat legislacyjny. Wersja wydawnicza zyskałaby na podziale takich fragmentów oraz na ograniczeniu wyrażeń ocennych, takich jak „oczywiste", „niewątpliwe" albo „jak można przypuszczać", jeżeli nie towarzyszy im odrębne uzasadnienie. W naukowej analizie

instytucji publicznej szczególnie ważne jest precyzyjne odróżnienie faktu, wniosku interpretacyjnego, oceny efektywności i prognozy.

Tabele powinny zostać ujednolicone pod względem oznaczeń jednostek, źródeł i sposobu podawania wartości. W części tabel przydatne byłoby wskazanie daty stanu danych bezpośrednio w tytule. Pełny wykaz nieruchomości według województw warto przenieść do aneksu, a w tekście głównym zastosować zestawienia syntetyczne. Uwagi redakcyjne nie wpływają na ocenę merytoryczną rozprawy, lecz powinny zostać uwzględnione przed jej opublikowaniem w formie monografii.

13. Zagadnienia do dyskusji podczas publicznej obrony

1. Czy z perspektywy trwałości publicznego celu mieszkaniowego KZN powinien preferować sprzedaż gruntów, czy formy zachowujące własność publiczną? Jakie znaczenie dla odpowiedzi na to pytanie mają doświadczenia zagraniczne, np. model wiedeński?

2. W przypadku decyzji o likwidacji KZN, jaki podmiot powinien przejąć nieruchomości Zasobu, udziały w społecznych inicjatywach mieszkaniowych, zobowiązania oraz funkcje koordynacyjne? Jakie byłyby najważniejsze konsekwencje administracyjnoprawne, korporacyjne i finansowe takiego przekształcenia?

3. W jaki sposób prawo powinno zapewnić, że publiczne wsparcie udzielone SIM – w formie gruntu, kapitału, dopłat i preferencyjnego finansowania – przełoży się na trwałą dostępność mieszkań dla grupy docelowej, a nie jedynie na ich początkowo niższą cenę lub czynsz?

14. Konkluzja

Po przeprowadzeniu analizy rozprawy doktorskiej mgr Anny Wyleżoł pt. „Krajowy Zasób Nieruchomości – studium administracyjnoprawne" stwierdzam, że stanowi ona wartościowe, rozbudowane i samodzielne opracowanie naukowe z zakresu prawa administracyjnego, publicznej gospodarki nieruchomościami oraz prawnych instrumentów polityki mieszkaniowej.

Rozprawa prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną Kandydatki w dyscyplinie nauki prawne. Dowodzi znajomości ustroju administracji publicznej, konstrukcji państwowych osób prawnych, zasad gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, prawa nieruchomości, prawa finansów publicznych, prawa spółek i regulacji mieszkalnictwa. Autorka potrafi łączyć normy należące do różnych gałęzi prawa i wykorzystywać je do analizy złożonego modelu instytucjonalnego.

Rozprawa wykazuje umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Kandydatka zidentyfikowała istotny i dotychczas nieopracowany kompleksowo problem,

zgromadziła obszerny materiał normatywny, doktrynalny, orzeczniczy, finansowy, statystyczny oraz dokumentacyjny dotyczący praktyki działania KZN, przeprowadziła jego analizę oraz przedstawiła własne, argumentowane oceny i postulaty *de lege ferenda*. Szczególnie wartościowe jest pozyskanie i uporządkowanie danych dotyczących Zasobu, działalności finansowej KZN oraz udziału instytucji w rozwoju SIM.

Rozprawa przedstawia oryginalne rozwiązanie problemu naukowego w rozumieniu art. 187 ust. 2 p.s.w.n. Oryginalność wyraża się przede wszystkim w pierwszym znanym mi kompleksowym administracyjnoprawnym ujęciu KZN, połączeniu analizy ustrojowej z oceną faktycznych rezultatów, rekonstrukcji zmiany modelu instytucji, własnym opracowaniu danych o Zasobie i SIM oraz sformułowaniu szczegółowego programu zmian legislacyjnych i organizacyjnych.

Wskazane w recenzji zastrzeżenia dotyczą przede wszystkim sposobu sformułowania hipotezy, potrzeby ostrożniejszego oddzielania wniosków opisowych od przyczynowych, ograniczonego wykorzystania komparatystyki i literatury zagranicznej, nadmiernej objętości części opisowych oraz konieczności korekty redakcyjnej. Nie mają one charakteru dyskwalifikującego. Stanowią materiał do dyskusji podczas obrony oraz wskazówki dotyczące przygotowania rozprawy do publikacji.

W konsekwencji stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr Anny Wyleżoł spełnia wymagania określone w art. 187 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Wydaję recenzję pozytywną i wnoszę o dopuszczenie mgr Anny Wyleżoł do publicznej obrony rozprawy doktorskiej w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne.

dr hab. Joanna Jagoda, prof. UŚ