PODPIS ZAUFANY
GRZEGORZ
KRAWIEC
31.07.2026 06:35:39 GMT+020
Dokument podpisany elektroniczn
podpisem zaufanym

Bielsko-Biała, 31.07.2026

dr hab. Grzegorz Krawiec, prof. UKEN

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

RECENZJA ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

Pani mgr Anny Wyleżoł

pod tytułem: „Krajowy Zasób Nieruchomości – studium administracyjnoprawne”

przygotowanej pod kierunkiem dr hab. Magdaleny Gurdek, prof. AH, Akademia Humanitas w Sosnowcu, 2026

1. Przedmiot recenzji i kryteria oceny

Przedmiotem recenzji jest rozprawa doktorska Anny Wyleżoł pt. „Krajowy Zasób Nieruchomości – studium administracyjnoprawne", przygotowana pod kierunkiem dr hab. Magdaleny Gurdek, prof. AH. Praca liczy 461 stron. Wstęp obejmuje s. 7–23, sześć rozdziałów merytorycznych – s. 25–403, zakończenie – s. 405–429, bibliografia i pozostałe wykazy źródeł – s. 431–460, zaś na s. 461 zamieszczono wykaz 29 tabel.

Podstawę prawną oceny stanowi art. 187 ust. 1–3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1571). Rozprawa doktorska powinna prezentować ogólną wiedzę teoretyczną kandydatki w dyscyplinie nauki prawne, potwierdzać umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej oraz przedstawiać oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Poniższa ocena odnosi się zatem do wyboru i sposobu rozwiązania problemu badawczego, warsztatu metodologicznego, poprawności wywodów dogmatycznoprawnych, wykorzystania materiału empirycznego, wartości wniosków de lege ferenda, a także języka, aparatu naukowego i redakcji rozprawy.

Recenzowana rozprawa jest obszernym opracowaniem instytucji, której podstawy prawne, zakres zadań i sposób funkcjonowania były wielokrotnie modyfikowane. Prawidłowe przedstawienie tej problematyki wymagało zatem uporządkowania kolejnych stanów prawnych, jednoznacznego wskazywania, do jakiego okresu odnoszą się poszczególne regulacje i dane, a także wyraźnego oddzielenia analizy obowiązujących przepisów od oceny praktyki ich stosowania. Szczególnej staranności wymagało również porównywanie danych liczbowych pochodzących z różnych lat i źródeł. Autorka co do zasady właściwie poradziła sobie z tymi trudnościami, chociaż pojawiają się uchybienia.

2. Wybór tematu, aktualność i znaczenie rozprawy

Wybór tematu rozprawy oceniam wysoko. Krajowy Zasób Nieruchomości (dalej jako: KZN) jest państwową osobą prawną działającą na styku prawa administracyjnego, prawa cywilnego, publicznego prawa gospodarczego, prawa spółek, finansów publicznych, gospodarki nieruchomościami oraz polityki mieszkaniowej. Instytucja ta miała uruchomić grunty Skarbu Państwa na potrzeby budownictwa mieszkaniowego, lecz jej pierwotny model został szybko i głęboko zmieniony. Badanie KZN wymaga więc nie tylko rekonstrukcji aktualnych przepisów, ale także odtworzenia kolejnych koncepcji ustawodawcy i skonfrontowania ich z rezultatami działalności instytucji.

Autorka trafnie wskazuje, że problematyka KZN była dotychczas obecna w literaturze przede wszystkim w komentarzu do ustawy oraz w publikacjach poświęconych zagadnieniom

cząstkowym, nie doczekała się natomiast kompleksowego opracowania monograficznego (s. 11–12). Uzasadnia to zarówno naukową potrzebę podjęcia tematu, jak i jego oryginalność. Dodatkowym walorem jest zawodowe doświadczenie Autorki związane z mieszkalnictwem, gospodarką nieruchomościami i nadzorem właścicielskim nad spółkami, o którym pisze ona na s. 12. Doświadczenie to jest widoczne zwłaszcza w partiach dotyczących praktyki funkcjonowania SIM, montażu finansowego inwestycji oraz relacji między KZN a innymi podmiotami gospodarującymi mieniem publicznym.

Praca zachowuje znaczną aktualność. Obejmuje dane o składzie Zasobu według stanu na 21 lipca 2025 r. (s. 184–188), dane o SIM pozyskiwane w 2025 i 2026 r. (s. 307–309), informację o sprzedaży nieruchomości w Mosznej Wsi w styczniu 2026 r. (s. 84), a także zmiany ustawowe i projekty legislacyjne analizowane do końcowego etapu prac nad rozprawą (s. 399–403). Tak aktualny materiał ma istotną wartość poznawczą. Jednocześnie jego wykorzystanie wymaga wyjątkowej ostrożności: dane pochodzące z różnych dat nie zawsze są porównywalne, a oceny dotyczące trwających procesów politycznych i legislacyjnych szybko się dezaktualizują.

Temat ma także znaczenie praktyczne. Sprawność gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, dostępność gruntów inwestycyjnych, efektywność społecznego budownictwa czynszowego i prawidłowe wykonywanie nadzoru nad państwową osobą prawną są zagadnieniami doniosłymi społecznie oraz finansowo. Rozprawa nie ogranicza się przy tym do komentowania przepisów. Autorka bada, czy instrumenty ustawowe rzeczywiście umożliwiają realizację celów KZN, wykorzystując m.in. dane finansowe, informacje publiczne uzyskane od KZN, SIM i wojewodów oraz wyniki kontroli NIK.

3. Problem badawczy, pytania badawcze i uwaga dotycząca hipotezy

Autorka określa problem badawczy jako administracyjnoprawne podstawy funkcjonowania KZN rozpatrywane w kontekście efektywnej realizacji celów, dla których instytucja ta została utworzona (s. 13). Ujęcie jest właściwe dla przedmiotu rozprawy. Pozwala połączyć trzy poziomy analizy: rekonstrukcję statusu i kompetencji KZN, ocenę jakości regulacji oraz ocenę skuteczności ich stosowania.

Pytania szczegółowe zostały przyporządkowane kolejnym rozdziałom. Dotyczą one: statusu KZN i roli jego organów; genezy i konstrukcji Zasobu; adekwatności rozwiązań służących kształtowaniu Zasobu, zwłaszcza przejmowaniu gruntów spółek Skarbu Państwa; sposobów gospodarowania nieruchomościami; roli KZN w tworzeniu SIM; a wreszcie całościowej oceny trafności ustawy i funkcjonowania instytucji (s. 14). Dzięki temu zasadniczy tok pracy jest czytelny, a odpowiedzi cząstkowe prowadzą do odpowiedzi końcowej.

Zastrzeżenie budzi natomiast sposób sformułowania przez Autorkę „hipotezy badawczej". Na s. 13 rozprawy mianem tym określono pytanie: „Czy obowiązujące przepisy prawa, w tym w szczególności ustawy o KZN, umożliwiają realizację celu, dla którego KZN został utworzony? Inaczej mówiąc: czy regulacje prawne dotyczące KZN i jego funkcjonowania są trafne, dzięki czemu umożliwiają mu wypełnianie jego ustawowych zadań?". Konstrukcja ta pełni w rzeczywistości funkcję głównego pytania badawczego. Potwierdza to sama Autorka, pisząc bezpośrednio potem o konieczności „udzielenia odpowiedzi na tak postawione pytanie" (s. 13) i formułując pytania pomocnicze (s. 13–14).

Ta sama niekonsekwencja powraca w zakończeniu. Autorka pisze o „udzieleniu odpowiedzi na zawarte w hipotezie badawczej pytanie" (s. 405), a następnie przytacza główne pytanie i udziela na nie syntetycznej odpowiedzi. Odpowiedź ta rozpoczyna się pod koniec s. 414 i jest kontynuowana na s. 415: obecne przepisy (w znacznie większym stopniu niż pierwotna wersja ustawy) umożliwiają KZN realizację celu i wykonywanie zadań, lecz nadal wymagają szeregu zmian.

Wymaga podkreślenia, że w naukach prawnych, zwłaszcza w badaniach dogmatycznoprawnych, nie istnieje bezwzględny obowiązek konstruowania hipotezy według klasycznego modelu badań empirycznych. Wartościowa rozprawa może być prawidłowo zbudowana wokół problemu badawczego, pytań badawczych albo tez podlegających argumentacyjnemu uzasadnieniu. Problem nie polega zatem na tym, że Autorka posłużyła się pytaniem. Pytanie jest trafne i odpowiada przedmiotowi rozprawy. Uchybienie polega na niekonsekwencji terminologicznej: pytanie nazwano hipotezą, a następnie wielokrotnie traktowano je właśnie jako pytanie.

Jeżeli Autorka chciała posłużyć się pojęciem hipotezy, należało sformułować ją w postaci zdania oznajmującego, przykładowo: „Obowiązujące regulacje prawne jedynie częściowo zapewniają Krajowemu Zasobowi Nieruchomości możliwość skutecznej realizacji jego ustawowych celów, a ich efektywność ograniczają niespójności normatywne oraz bariery organizacyjne". Takie zdanie lepiej porządkowałoby późniejszą weryfikację. W rozprawie prawidłowo zidentyfikowano jednak problem badawczy, postawiono adekwatne pytanie główne i przyporządkowano mu pytania szczegółowe. Omawiane uchybienie ma charakter metodologiczno-terminologiczny i nie podważa wartości badań ani zasadniczej konstrukcji wywodu.

Pewnego doprecyzowania wymaga również samo kryterium „trafności" regulacji. W rozprawie trafność bywa utożsamiana z efektywnością, spójnością, przydatnością praktyczną albo zgodnością z celem ustawowym. Są to kryteria powiązane, lecz nie tożsame. Warto było już we wstępie określić, czy ocena ustawy będzie przeprowadzana według kryteriów legalności,

spójności systemowej, skuteczności, efektywności ekonomicznej, sprawności organizacyjnej i trwałości instytucjonalnej. Pozwoliłoby to w dalszych rozważaniach wyraźniej odróżnić wady regulacji prawnych od problemów wynikających ze sposobu organizacji i praktycznego funkcjonowania KZN.

4. Metody badawcze i materiał źródłowy

Autorka jako metodę podstawową wskazuje metodę dogmatycznoprawną, a jako metody uzupełniające: historycznoprawną, porównawczą i statystyczną (s. 15–19). Dobór ten jest zasadniczo prawidłowy. Metoda dogmatycznoprawna odpowiada potrzebie rekonstrukcji norm rozproszonych w ustawie o KZN, ustawie o gospodarce nieruchomościami, ustawie o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawie o finansach publicznych, Kodeksie cywilnym i Kodeksie spółek handlowych. Metoda historycznoprawna jest niezbędna wobec kolejnych zmian koncepcji KZN. Ujęcie porównawcze może służyć ocenie modelu instytucjonalnego, zaś analiza ilościowa pozwala skonfrontować konstrukcję prawną z praktyką.

Opis metod na s. 15–19 jest jednak nadmiernie podręcznikowy. Autorka poświęca dużo miejsca ogólnym definicjom metodologii i klasyfikacjom metod, natomiast zbyt mało miejsca przeznacza na przedstawienie założeń, przebiegu i sposobu wykorzystania poszczególnych metod we własnych badaniach..

Metoda określona jako „statystyczna" ma w rozprawie przede wszystkim charakter statystyki opisowej. Autorka zestawia przychody i koszty KZN (s. 83–89), liczbę i powierzchnię nieruchomości (s. 184–206), liczbę spółek, aportów i lokali (s. 301, 305–309). Jest to cenny komponent pracy, lecz nie obejmuje właściwie analizy zależności statystycznych. Na s. 205–206 Autorka formułuje przypuszczenia dotyczące związku liczby nieruchomości KZN z populacją i urbanizacją województw, nie oblicza jednak współczynników korelacji ani nawet prostych wskaźników porównawczych. Sama zresztą przyznaje, że zależności nie tworzą wyraźnego trendu (s. 206). Precyzyjniej byłoby mówić o analizie ilościowej i statystyce opisowej albo uzupełnić badanie o odpowiednie mierniki.

Metoda porównawcza została wykorzystana przede wszystkim w krótkim przeglądzie instytucji francuskich, austriackich, niemieckich, brytyjskich i hiszpańskich (s. 31–34), a także przy porównaniu KZN z modelami gospodarowania mieniem przez KOWR, AMW, starostów i PGL Lasy Państwowe (s. 93–154). Drugi z tych obszarów jest zdecydowanie pełniejszy. Przegląd zagraniczny nie został oparty na jednolitych kryteriach, takich jak forma prawna, sposób pozyskiwania gruntów, mechanizmy finansowania, zakres nadzoru, relacje z samorządem oraz mierniki działania. Bez takiego układu część ta pozostaje przede wszystkim opisem kilku instytucji. W takim przypadku trudno mówić o pełnym zastosowaniu metody porównawczej.

Trafnie natomiast wykorzystano metodę historycznoprawną. Podział oceny działalności KZN na okres do 19 stycznia 2021 r. i okres po tej dacie wynika z zasadniczej zmiany modelu instytucji po nowelizacji z 10 grudnia 2020 r. (s. 339). Autorka przekonująco pokazuje, że pierwotny model sprzedaży gruntów operatorom mieszkaniowym nie został uruchomiony zgodnie z założeniami, a nowy model skupił działalność KZN na tworzeniu i wyposażaniu SIM (s. 339–370).

Materiał źródłowy jest szeroki. Obejmuje literaturę z kilku gałęzi prawa, akty prawne, orzecznictwo, uzasadnienia projektów ustaw, statuty i dokumenty strategiczne KZN, sprawozdania budżetowe, dokumenty NIK oraz informacje uzyskane w trybie dostępu do informacji publicznej (s. 14–19). Na uznanie zasługuje samodzielne zgromadzenie źródeł praktycznych. To właśnie ono w znacznym stopniu przesądza o oryginalności rozprawy.

5. Konstrukcja i proporcje rozprawy

Struktura pracy jest logiczna. Rozdział pierwszy przedstawia genezę, status, zadania, organy, nadzór i finanse KZN (s. 25–91). Rozdział drugi osadza Zasób KZN w teorii publicznych zasobów nieruchomości i modelach wykonywania praw Skarbu Państwa (s. 93–154). Rozdział trzeci dotyczy tworzenia Zasobu (s. 155–206), czwarty – gospodarowania nieruchomościami (s. 207–288), piąty: spółek z udziałem KZN (s. 289–337), a szósty: oceny działalności i perspektyw instytucji (s. 339–403). Zakończenie zawiera syntezę wyników oraz katalog wniosków *de lege ferenda* (s. 405–429).

Taki układ prowadzi od zagadnień ustrojowych przez materialnoprawne i proceduralne do oceny praktyki. Dobrze odpowiada pytaniom szczegółowym ze wstępu. Słabszą stroną są powtórzenia. Historia nowelizacji, ocena ich skuteczności, mechanizm przejmowania gruntów spółek Skarbu Państwa oraz działalność SIM powracają w rozdziałach merytorycznych, rozdziale szóstym i zakończeniu. W pracy liczącej ponad czterysta stron ograniczenie powtórzeń uczyniłoby wywód bardziej przejrzystym, nie osłabiając przedstawionej argumentacji.

6. Szczegółowa ocena rozdziału pierwszego

Rozdział pierwszy obejmuje genezę KZN, zagraniczne rozwiązania porównawcze, status KZN jako państwowej osoby prawnej, zadania, organy, nadzór oraz gospodarkę finansową (s. 25–91). Mocną stroną jest połączenie analizy ustrojowej z odtworzeniem procesu legislacyjnego i oceną finansową działalności instytucji.

Autorka starannie rekonstruuje przejście od koncepcji Narodowego Funduszu Mieszkaniowego do KZN oraz ewolucję założeń projektu ustawy (s. 25–30). Wartość tej części

osłabiają jednak błędy w oznaczeniach materiałów legislacyjnych. W przypisach na s. 28 kilkakrotnie pojawiają się sygnatury pism z członem „2026" odnoszone do dokumentów z 2016 r. Kontekst chronologiczny wskazuje, że jest to omyłka wymagająca sprawdzenia w dokumentach źródłowych, nie zaś tylko błąd typograficzny pozbawiony znaczenia.

Zamysł porównania KZN z instytucjami zagranicznymi jest trafny, lecz jego wykonanie pozostaje skrótowe (s. 31–34). Wątpliwość budzi także określenie wszystkich opisanych podmiotów mianem inspiracji lub „asumptu" do utworzenia KZN (s. 31): hiszpańska CASA47 została utworzona dopiero w grudniu 2024 r. (s. 34), nie mogła więc inspirować ustawy z 2017 r. Może być traktowana jedynie jako późniejszy odpowiednik funkcjonalny. Należało oddzielić historyczne źródła inspiracji od współczesnych instytucji porównywalnych.

Rozważania o państwowej osobie prawnej i miejscu KZN w sektorze finansów publicznych świadczą o szerokiej wiedzy Autorki (s. 35–45). W tej części występuje jednak istotne uproszczenie. Na s. 41 stwierdzono, że zaliczenie podmiotu do sektora finansów publicznych zależy od łącznego spełnienia trzech warunków: posiadania osobowości prawnej, utworzenia w drodze ustawy i realizowania zadań publicznych. Twierdzenia tego nie można odnieść do całego katalogu z art. 9 ustawy o finansach publicznych. Przykładowo jednostki budżetowe nie mają osobowości prawnej. Jeżeli Autorka zamierzała scharakteryzować kategorię „innych państwowych lub samorządowych osób prawnych" z art. 9 pkt 14, należało wyraźnie ograniczyć zakres wypowiedzi. W obecnym brzmieniu jest to zbyt szeroka i nieprawidłowa generalizacja.

Analiza organów, ich kompetencji i nadzoru jest rzetelna. Autorka trafnie wiąże długotrwały brak powołania organów statutowych z osłabieniem zdolności KZN do działania, a następnie konfrontuje własną ocenę z ustaleniami NIK (w rozdziale szóstym: s. 371–374). Rozdział pierwszy tworzy w tym zakresie potrzebną podstawę dla ocen przedstawionych później.

Dużą wartość ma analiza finansowa na s. 79-91, lecz wymaga ona ponownej walidacji. Tabele nr 4 i 5 podają różne wartości tych samych kategorii. Koszty realizacji zadań w 2023 r. wynoszą 24 828 tys. zł w tabeli nr 4 i 21 828 tys. zł w tabeli nr 5, a za 2024 r. odpowiednio 13 071 tys. zł i 13 017 tys. zł (s. 87-88). Wynagrodzenia w 2024 r. ujęto jako 11 909 tys. zł w tabeli nr 4 oraz 11 113 tys. zł w tabeli nr 5 (s. 87-88). Ponadto przychody ogółem za 2021 r. określono na 46 201 tys. zł, mimo że same dotacje i subwencje mają wynosić 46 401 tys. zł, a równocześnie wykazano przychody z działalności i pozostałe przychody (s. 88). Liczby te nie mogą być jednocześnie prawidłowe.

Nieprawidłowy jest również wniosek, że koszty funkcjonowania KZN przewyższały koszty realizacji zadań, a odwrócenie tej relacji nastąpiło wyłącznie w latach 2021-2022 (s. 89). Z tabeli nr 4 wynika, że także w 2023 r. koszty realizacji zadań, wynoszące 24 828 tys. zł, były wyższe od kosztów funkcjonowania, wynoszących 19 356 tys. zł (s. 87). Wnioski dotyczące nieefektywnego

wydatkowania i braku nadzoru są zatem częściowo budowane na niespójnym materiale. Sama różnica między planem a wykonaniem nie wystarcza przy tym do stwierdzenia braku nadzoru. Taki wniosek powinien być wsparty ustaleniami kontrolnymi, analizą procesu planowania i oceną konkretnych działań organów.

Na s. 90 w przypisie 212 Fundusz Termomodernizacji i Remontów został błędnie nazwany „Funduszem Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej". Jest to błąd rzeczowy w identyfikacji instytucji, który powinien zostać poprawiony.

Pomimo tych zastrzeżeń rozdział pierwszy dobrze pokazuje, że ocena KZN nie może ograniczać się do samej konstrukcji prawnej. Uwzględnienie danych finansowych oraz problematyki nadzoru pozwala ocenić nie tylko prawne podstawy funkcjonowania KZN, lecz także sposób wykonywania przez tę instytucję powierzonych jej zadań.

7. Szczegółowa ocena rozdziału drugiego

Rozdział drugi zawiera szeroką analizę zasobów nieruchomości publicznych, zasad gospodarowania nimi oraz modeli wykonywania praw Skarbu Państwa (s. 93–154). Jest to ważna teoretycznie część rozprawy. Autorka nie traktuje Zasobu KZN jako konstrukcji izolowanej, lecz umieszcza go w systemie gospodarowania mieniem publicznym.

Na uznanie zasługuje uporządkowanie pojęcia zasobu w znaczeniu prawnym i funkcjonalnym, omówienie zasad prawidłowej gospodarki, jawności i realizacji celów publicznych (s. 93–124), a następnie rekonstrukcja modeli reprezentacji i powiernictwa (s. 124–154). Szczególnie przydatne jest rozróżnienie powiernictwa ustawowego, reprezentacji przez starostę, trwałego zarządu oraz gospodarowania nieruchomościami przez PGL Lasy Państwowe. Trafna jest końcowa uwaga, że PGL Lasy Państwowe nie posiada osobowości prawnej, a uprawnienia w sferze reprezentacji wykonują wskazane ustawowo organy i jednostki organizacyjne (s. 153–154).

W części tej występuje kilka konkretnych błędów. Na s. 98, w wywodzie dotyczącym wojewódzkiego zasobu nieruchomości, użyto określenia „powiatowy zasób". Na s. 99 katalog zadań własnych gminy przypisano art. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, podczas gdy wynika on z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Na s. 132 nazwisko Z. Pessela zapisano jako „Pesel", a na s. 135 pojawia się skrót „AWM" zamiast „AMW".

Na s. 147 w przypisie 368 orzeczenie Sądu Najwyższego z 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11, nazwano uchwałą, choć jest to wyrok. Błąd powtórzono w wykazie orzecznictwa, zamieszczając rozstrzygnięcie wśród uchwał Sądu Najwyższego (s. 454). Z kolei w tekście pracy powołano uchwałę SN z 2 sierpnia 1994 r., III CZP 94/94 (s. 107, przypis 268), podczas gdy w bibliografii podano sygnaturę III CZP 96/94 (s. 453).

8. Szczegółowa ocena rozdziału trzeciego

Rozdział trzeci, poświęcony kształtowaniu Zasobu, łączy analizę przepisów z rozbudowanym materiałem ilościowym (s. 155–206). Jak się wydaje, jest to jedna z części najlepiej pokazujących samodzielność badawczą Autorki.

Wartościowe są rozważania o zawartości wykazów, procedurze ich przekazywania oraz relacjach KZN z KOWR, AMW, starostami i spółkami Skarbu Państwa (s. 155–183). Autorka trafnie identyfikuje błąd odesłania w art. 10 ust. 6 ustawy o KZN: odwołanie do informacji z ust. 2–5 powinno (według przekonującej argumentacji) ograniczać się do ust. 2–4, ponieważ ust. 5 dotyczy szczególnych danych właściwych dla wykazu KOWR (s. 167). Jest to przykład samodzielnej, praktycznie użytecznej analizy legislacyjnej.

Interesująca jest krytyka przymusowego przejmowania nieruchomości od spółek Skarbu Państwa (s. 155–160). Autorka wskazuje, że publiczne podmioty gospodarcze nie korzystają z konstytucyjnych praw i wolności w taki sam sposób jak podmioty prywatne (s. 157–158), następnie jednak kwalifikuje przejęcie jako rozwiązanie mające de facto charakter wywłaszczenia i odwołuje się do art. 21 ust. 2 Konstytucji (s. 159–160). Wywód wymaga pełniejszego pogodzenia obu założeń. Należało dokładnie określić status spółki Skarbu Państwa jako podmiotu konstytucyjnych gwarancji majątkowych, znaczenie jej odrębnej osobowości prawnej oraz wzorzec kontroli. Sam fakt, że przeniesienie nieruchomości następuje przymusowo i za rekompensatą, nie wystarcza jeszcze do uznania, bez pogłębionej analizy statusu spółki oraz charakteru prawnego zastosowanego mechanizmu, że znajduje do niego bezpośrednie zastosowanie art. 21 ust. 2 Konstytucji i określone w tym przepisie przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia.

Nie oznacza to, że krytyka rozwiązania jest nietrafna. Przeciwnie: Autorka przekonująco wskazuje na brak praktycznej skuteczności mechanizmu: do Zasobu nie przejęto w tym trybie żadnej nieruchomości spółki Skarbu Państwa (s. 160 i 186). Zasadny jest też postulat rozważenia modelu dobrowolnego. Konkluzję tę lepiej jednak oprzeć przede wszystkim na nieprzydatności instrumentu, braku proporcjonalności organizacyjnej i niespójności systemowej, a tezę konstytucyjną przedstawić jako wymagającą pogłębionego uzasadnienia.

Na s. 174 Autorka uznaje administracyjne kary pieniężne za nieadekwatne w relacjach między organami administracji, a ich sporadyczne stosowanie traktuje jako dowód zbędności. Pierwsza część argumentu zasługuje na dyskusję, zwłaszcza wobec obciążenia starostów dodatkowymi obowiązkami bez odpowiedniego wsparcia. Sam fakt rzadkiego nakładania kary nie dowodzi jednak jej zbędności; może również świadczyć o wysokim poziomie wykonania obowiązków albo o prewencyjnym oddziaływaniu sankcji. Należało oddzielić trzy kwestie:

normatywną adekwatność sankcji, praktykę jej stosowania i przyczyny niewykonywania obowiązków.

Największą wartość dokumentacyjną mają dane o składzie Zasobu. Autorka przedstawia rozwój liczby i powierzchni nieruchomości w latach 2018-2025 oraz ich źródła (s. 184-188), a następnie dane regionalne (s. 189-206). Materiał umożliwia ocenę rzeczywistej skali KZN i pokazuje dominującą rolę gruntów pochodzących od KOWR.

W danych występuje jednak konkretna niespójność. Na s. 184–185 podano, że według stanu na 21 lipca 2025 r. Zasób obejmował 188 nieruchomości o powierzchni 814,2156 ha, natomiast wartość 811,9690 ha odniesiono do 2024 r. Na s. 188 stwierdzono już, że „aktualnie" 188 nieruchomości ma łączną powierzchnię 811,9690 ha. Wszystko wskazuje na omyłkowe przeniesienie wartości z 2024 r. do opisu stanu z 2025 r. Przed ewentualną publikacją błąd ten powinien zostać jednoznacznie skorygowany.

Rozdział trzeci pozostaje mimo tych uwag jednym z najważniejszych osiągnięć pracy. Autorka nie tylko odtwarza procedurę, ale dokumentuje jej efekty i potrafi wskazać konkretne miejsca wymagające zmiany ustawowej.

9. Szczegółowa ocena rozdziału czwartego

Rozdział czwarty, dotyczący gospodarowania Zasobem, jest najpełniejszą dogmatycznoprawną częścią rozprawy (s. 207–288). Autorka rozpoczyna od zestawienia otwartego katalogu form gospodarowania z ustawy o gospodarce nieruchomościami z katalogiem wynikającym z ustawy o KZN (s. 207–210), a następnie szczegółowo analizuje tryby zbywania, gospodarowanie bez przetargu, użytkowanie wieczyste, nabywanie praw, prawo pierwokupu i odkupu, ustanawianie zabezpieczeń oraz umowy najmu i dzierżawy.

Na szczególne uznanie zasługują własne stanowiska dotyczące możliwości zamknięcia przetargu bez wyboru oferty (s. 220–224), relacji regulacji o obniżeniu ceny (s. 249–251), błędnego odesłania w art. 52 ust. 6 ustawy o KZN (s. 261), nieadekwatnego odwołania w art. 30 do art. 22b (s. 272–273), skutków wykonania prawa pierwokupu (s. 274–280), niespójności kompetencji ministra i rady nadzorczej w sprawach zabezpieczeń (s. 285–287) oraz kolejnych umów dzierżawy (s. 287–288). Są to analizy szczegółowe, samodzielne i przydatne dla praktyki.

Nie wszystkie argumenty zostały jednak sformułowane dostatecznie precyzyjnie. Na s. 221 Autorka twierdzi, że możliwość zamknięcia przetargu bez wyboru oferty może pozostawać w sprzeczności z zasadą równości podmiotów wobec prawa. Należało wskazać wzorzec normatywny i odróżnić konstytucyjną zasadę równości od równorzędności podmiotów stosunku cywilnoprawnego. Nierównowaga kompetencji organizatora i uczestnika nie oznacza jeszcze automatycznie naruszenia art. 32 Konstytucji. Silniejszym argumentem byłoby wykazanie braku

dostatecznych kryteriów skorzystania z uprawnienia, ryzyka arbitralności oraz osłabienia jawności gospodarowania mieniem publicznym.

W wywodzie dotyczącym tajemnicy przedsiębiorstwa na s. 223 błędnie wskazano art. 11 ust. 2 ustawy o KZN, mimo że chodzi o art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Na s. 225 występuje natomiast błędne odesłanie wewnętrzne do punktu 4.1.1.1 zamiast do punktu 4.2.1.1. Są to przykłady usterek łatwych do poprawienia, ale w pracy prawniczej wymagających uwagi.

10. Szczegółowa ocena rozdziału piątego

Rozdział piąty analizuje spółki celowe oraz SIM i TBS z udziałem KZN (s. 289–337). Łączy prawo spółek, prawo mieszkaniowe, gospodarkę nieruchomościami i mechanizmy finansowania. Jest to obszar wymagający interdyscyplinarnej sprawności, którą Autorka zasadniczo wykazuje.

Na s. 289–290 wprowadzono rozróżnienie między SPE i SPV. Autorka prawidłowo zauważa, że w ESA 2010 występuje pojęcie *special purpose entity*, jednak następnie aprobuje pogląd łączący skrót SPE z łacińskim *societas privata europaea* (s. 290). Są to odmienne pojęcia. *Special purpose entity* oznacza jednostkę specjalnego przeznaczenia, natomiast *societas privata europaea* było nazwą projektu europejskiej spółki prywatnej. Ich utożsamienie wprowadza pewne zamieszanie i powinno zostać skorygowane.

Wartościowa jest analiza statusu, przedmiotu działalności i organizacji SIM (s. 300–322), a zwłaszcza zestawienie jej z zasadami wynikającymi z Kodeksu spółek handlowych i ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa. Autorka przekonująco pokazuje, że po niepowodzeniu modelu spółek celowych to właśnie SIM stały się głównym instrumentem aktywności KZN.

Szczególne znaczenie mają dane o wszystkich SIM i TBS z udziałem KZN (s. 301, 305–309). W tabeli nr 26 zsumowano liczbę gmin będących wspólnikami poszczególnych spółek i uzyskano 529, po czym stwierdzono, że wspólnikami SIM jest 529 gmin, czyli 20% łącznej liczby gmin i miast na prawach powiatu (s. 305–306). Obliczenie nie jest metodologicznie prawidłowe: 1/ suma członkostw w spółkach nie musi odpowiadać liczbie unikalnych gmin. Sama Autorka wskazuje na s. 335 przykłady gmin uczestniczących w więcej niż jednej spółce: Wrocławia, Tarnowskich Gór i Zabrza; 2/ miasta na prawach powiatu są jednocześnie gminami, nie powinny więc być ponownie dodawane do liczby 2477 gmin wskazanej w przypisie 618 na s. 306. W konsekwencji ani liczba 529 różnych gmin, ani wskaźnik 20% nie zostały w rozprawie wykazane. Błąd powraca w syntetycznych ocenach na s. 398 i 409. Prawidłowe obliczenie wymaga ustalenia liczby różnych gmin po wyeliminowaniu jednostek występujących w więcej niż jednej spółce oraz zastosowania właściwej podstawy obliczenia wskaźnika procentowego.

Tabela nr 27 prezentuje imponujący materiał: 75 nieruchomości wniesionych przez KZN, 219 wniesionych przez gminy, 24 098 lokali planowanych, 4829 w budowie i 692 wybudowane (s. 307–309). Źródło pod tabelą odwołuje się jednak do zapytań z 2 lutego 2025 r. oraz 13 stycznia 2026 r. (s. 308), podczas gdy przypis na s. 309 mówi o odpowiedziach z lutego i marca 2025 r. oraz o danych KZN uzupełnianych do lipca 2025 r. Nie wyjaśniono w pełni, które wiersze przedstawiają dane z jakiego dnia, jaki był odsetek odpowiedzi ani czy kategorie „planowane", „budowane" i „wybudowane" są rozłączne. Zestawienie jest wartościowe, ale przed wykorzystaniem do wnioskowania powinno zostać ujednolicone według jednego dnia referencyjnego albo opatrzone wyraźnym zastrzeżeniem o zróżnicowaniu dat.

Na s. 309 pozostawiono niedokończone zdanie: „Ponadto na terenie części gmin". Usterka ta jest szczególnie widoczna, ponieważ przerywa zasadniczy tok interpretacji danych.

Mocną stroną rozdziału jest przedstawienie montażu finansowego inwestycji SIM, w tym roli Funduszu Dopłat, finansowania zwrotnego SBC, grantu OZE, partycypacji i środków KPO (s. 322–336). Autorka nie ogranicza się do opisu instrumentów, lecz pokazuje ryzyko wynikające z wyczerpania środków, zmian legislacyjnych i kosztów utrzymywania spółek oczekujących na rozpoczęcie inwestycji (s. 323 i 335–337). Ta część ma duże znaczenie praktyczne.

W przypisach 668 i 669 na s. 336 podano datę dostępu 9 stycznia 2025 r. do komunikatów z 29 stycznia 2025 r. i 29 listopada 2024 r. W odniesieniu do pierwszego komunikatu jest to chronologicznie niemożliwe.

11. Szczegółowa ocena rozdziału szóstego

Rozdział szósty stanowi próbę syntetycznej oceny działalności KZN i jego perspektyw (s. 339–403). Trafny jest podział na dwa okresy rozdzielone wejściem w życie nowelizacji z 10 grudnia 2020 r. w dniu 19 stycznia 2021 r. (s. 339). Pozwala on uniknąć niesprawiedliwego oceniania całej historii KZN według kryteriów odnoszących się tylko do jednego modelu.

Autorka przekonująco wykazuje niepowodzenie pierwotnej koncepcji operatorów mieszkaniowych. Wskazuje na nieatrakcyjny dla inwestorów model czynszu normowanego, skomplikowane relacje z najemcami, brak aktu wykonawczego i niewystarczającą zdolność KZN do przygotowywania nieruchomości (s. 339-361). Jednocześnie zauważa pozytywny efekt w postaci utworzenia jednolitej bazy danych o nieruchomościach Skarbu Państwa (s. 362). Ocena nie jest więc jednostronna.

Wykorzystanie dwóch kontroli NIK jest jedną z najważniejszych zalet rozdziału (s. 370-390). Autorka odróżnia pierwszy okres, w którym przez dwa lata nie powołano ustawowych organów KZN, od późniejszego wzrostu aktywności (s. 371-374). Trafnie dostrzega też, że NIK

pozytywniej oceniała proces kształtowania Zasobu niż efektywność gospodarowania nim (s. 377 i 385-390).

Na uwagę zasługuje samodzielne stanowisko wobec zarzutu NIK dotyczącego kolejnych umów dzierżawy. Autorka uważa, że literalne brzmienie art. 51a ust. 4 ustawy o KZN nie obejmuje kolejnych umów zawieranych na okres do trzech lat, i proponuje uzupełnienie przepisu na wzór art. 23 ust. 1 pkt 7a ustawy o gospodarce nieruchomościami (s. 387-389). Niezależnie od możliwej polemiki jest to przykład krytycznej pracy ze źródłem kontrolnym, a nie bezrefleksyjnego przyjmowania ustaleń NIK.

Ostrożności wymagają wypowiedzi o motywach politycznych. Stwierdzenie, że zaniechanie likwidacji KZN mogło wynikać nie tylko ze względów merytorycznych, lecz także politycznych (s. 398), sugestia „rywalizacji pomiędzy ministrami" (s. 401) oraz teza, że uwarunkowania polityczne mają decydujące znaczenie dla przyszłości KZN (s. 403), mają charakter hipotez publicystycznych. Mogą być prawdopodobne, lecz nie zostały wykazane metodami przyjętymi w rozprawie. W pracy naukowej tego rodzaju stwierdzenia powinny zostać wyraźnie przedstawione jako przypuszczenia i poparte odpowiednim materiałem źródłowym. W jego braku należało ograniczyć wnioski do możliwego do wykazania rozproszenia kompetencji między organami oraz braku spójności podejmowanych przez nie działań.

W tabeli nr 28 na s. 386 w tytule pojawia się „PGN KNZ 2022-2024" zamiast „PGN KZN 2022-2024". Jest to drobna, lecz łatwo zauważalna omyłka.

12. Zakończenie i wartość wniosków de lege ferenda

Zakończenie obejmuje s. 405-429. Jego pierwsza część szeroko streszcza wyniki kolejnych rozdziałów (s. 405-414), następnie Autorka udziela syntetycznej odpowiedzi na główne pytanie (s. 414-415), po czym przedstawia szczegółowe postulaty *de lege ferenda* (s. 415-429). Odpowiedź końcowa jest wyważona. Autorka nie twierdzi, że regulacja jest w pełni prawidłowa, lecz stwierdza, że po nowelizacjach umożliwia ona realizację celu KZN w znacznie większym stopniu niż pierwotne brzmienie ustawy, choć nadal wymaga zmian (s. 414-415). Wniosek ten pozostaje zgodny z wynikami analizy: pierwotny model okazał się nieskuteczny, natomiast model oparty na SIM przyniósł widoczne, choć nadal ograniczone rezultaty.

Układ zakończenia można poprawić. Syntetyczna odpowiedź powinna pojawić się bezpośrednio po przypomnieniu pytania badawczego, a dopiero potem należałoby przedstawić argumenty, ograniczenia badania i postulaty. Obecnie czytelnik przechodzi przez blisko dziesięć stron streszczenia rozdziałów, zanim dociera do zasadniczej odpowiedzi na s. 414-415. Warto byłoby również wyodrębnić ograniczenia badania, zwłaszcza niejednakowe daty danych, braki odpowiedzi części podmiotów i trudność oddzielenia skutków prawa od jakości zarządzania.

Katalog wniosków de lege ferenda jest rozbudowany i konkretny. Obejmuje m.in. uchylenie regulacji o przymusowym przejmowaniu gruntów spółek Skarbu Państwa i konsekwencyjne zmiany wielu przepisów (s. 415-418), modyfikację prawa pierwokupu (s. 419-420), zmianę obligatoryjnej kary umownej (s. 420), uporządkowanie kompetencji dotyczących zabezpieczeń (s. 421-422), uregulowanie kolejnych umów dzierżawy (s. 422-423), poprawienie błędnych odesłań w art. 10 ust. 6, art. 13a i art. 52 ust. 6 ustawy o KZN (s. 423-424), korekty w ustawie o gospodarce nieruchomościami (s. 426-427) oraz dostosowanie rozporządzenia z 3 grudnia 2019 r. (s. 428). Tak szczegółowe postulaty mają rzeczywistą wartość dla legislatora.

Nie wszystkie propozycje są równie mocno uzasadnione. Postulat uchylenia sankcji za niewykonywanie obowiązków wykazowych opiera się częściowo na rzadkim stosowaniu kar (s. 418), co, jak wskazano wyżej, nie przesądza ich zbędności. Także rezygnacja z prawa pierwokupu tylko dlatego, że dotychczas nie zostało wykonane, wymaga zestawienia kosztów obsługi instrumentu z jego funkcją zabezpieczającą i potencjalną wartością nieruchomości, które mogą pojawić się w obrocie (s. 419). Postulaty te są dobrym punktem wyjścia do dyskusji, ale wymagają pełniejszej oceny alternatyw.

Na s. 410 błędnie wskazano datę drugiej kluczowej nowelizacji jako 20 grudnia 2020 r.; w innych miejscach rozprawy prawidłowo podano 10 grudnia 2020 r., m.in. na s. 339 i 362. Na s. 414 pozostawiono niepełne sformułowanie „kara umowna za niewykonanie lub nienależyte powinna", w którym brakuje wyrazów „wykonanie umowy". Na s. 426 użyto formy „Afordable housing" zamiast „Affordable housing". Na s. 427, w rozważaniach dotyczących sprzedaży nieruchomości użytkownikowi wieczystemu, najpierw poprawnie wskazano art. 51a ust. 2 pkt 4 ustawy o KZN, a następnie zaproponowano odwołanie do art. 52a ust. 1 pkt 4. Z kontekstu wynika, że drugie odesłanie jest omyłkowe i powinno prowadzić do art. 51a ust. 2 pkt 4.

13. Ocena języka i redakcji

Rozprawa jest zasadniczo napisana językiem komunikatywnym. Autorka sprawnie posługuje się terminologią kilku gałęzi prawa, a dłuższe partie dogmatyczne pozostają na ogół zrozumiałe. Styl jest jednak nierówny. Występują fragmenty o tonie publicystycznym, zwłaszcza na s. 398, 401 i 403.

Praca wymaga pełnej korekty językowej. Do reprezentatywnych usterek należą: „oddziałowujących" zamiast „oddziałujących" (s. 16), „sfomułowanie" zamiast „sformułowanie" (s. 19), „bazę danych o nieruchomościami" zamiast „bazę danych o nieruchomościach" oraz „PGL Lasy Polskie" zamiast „Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe" (s. 20), brak przyimka „w" w tytule rozporządzenia z 3 grudnia 2019 r. (s. 21), a także formy „ale i również" oraz „czasookresy" (s. 22).

W dalszych partiach pojawiają się m.in.: „państwowa podmiot" (s. 38), „uprawnienia właściciela lub wieczystego użytkowania" zamiast „użytkownika wieczystego" (s. 93), „decyzja komunalizacja" (s. 106), „instytucji w prawa rzymskiego" (s. 131), „Choć niewątpliwe..." zamiast „Choć niewątpliwie..." (s. 155), podwójne przeczenie „nie KZN nie przejął" (s. 186), a także użycie nieaktualnej nazwy „Wojskowa Agencja Mieszkaniowa" zamiast „Agencja Mienia Wojskowego" (s. 187).

W rozdziałach czwartym i piątym występują m.in. błędne odesłanie do ustawy o KZN zamiast ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (s. 223), błędne odesłanie wewnętrzne (s. 225), forma „wykonywane przez złożenia" (s. 282), wielokrotne „finasowanie" i „dofinasowanie" zamiast „finansowanie" i „dofinansowanie" (m.in. s. 291–292, 323, 332 i 337), „dacie powstanie" (s. 305), niedokończone zdanie na s. 309.

W rozdziale szóstym i zakończeniu należy poprawić m.in. „PGN KNZ" (s. 386), „na realizacją zadań" (s. 399), „ustawowego prawo pierwokupu" (s. 413), niepełne zdanie dotyczące kary umownej (s. 414), wadliwą składnię zdania o art. 13a (s. 423), „Afordable housing" (s. 426) oraz niespójne odesłanie do art. 51a i art. 52a (s. 427).

14. Bibliografia, orzecznictwo i źródła internetowe

Bibliografia jest obszerna i odpowiada interdyscyplinarnemu zakresowi rozprawy (s. 431–460). Obejmuje opracowania z prawa administracyjnego, cywilnego, finansowego, prawa spółek, gospodarki nieruchomościami i mieszkalnictwa, akty prawa krajowego i unijnego, orzecznictwo, dokumenty NIK oraz źródła internetowe. Dobór źródeł jest zasadniczo trafny.

Aparat bibliograficzny wymaga jednak ujednolicenia i ponownej weryfikacji. W pozycji J. Izdebskiego wskazano tom LXXXI „Roczników Nauk Prawnych" zamiast tomu XXXI; błąd występuje zarówno w przypisie na s. 15, jak i w bibliografii na s. 433. Na s. 435 użyto nazwy „Acta Universitas Wratislaviensis" zamiast „Acta Universitatis Wratislaviensis" oraz formy „ComparativeLegal" bez spacji. Na s. 440 pojawiają się błędy w opisie aktów unijnych, m.in. wielka litera w wyrażeniu „narodowych I regionalnych" oraz nieprawidłowy zakres stron „201-n.".

W wykazie aktów prawnych pod nr 60 błędnie podano tytuł ustawy z 11 kwietnia 2003 r. jako ustawę „o kształtowaniu ustroju rolnego przez Agencję Nieruchomości Rolnych" (s. 444), podczas gdy tytuł brzmi „o kształtowaniu ustroju rolnego". Na s. 447 pod numerem 122 rozszerzono tytuł ustawy z 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych o fragment, który nie należy do jej tytułu.

W wykazie orzecznictwa występują wcześniej wskazane błędy: sygnatura III CZP 96/94 zamiast III CZP 94/94 (s. 453) oraz umieszczenie wyroku II CSK 195/11 wśród uchwał (s. 454). Na

s. 456 pod numerem 6 sygnatura wyroku WSA w Warszawie z 26 sierpnia 2010 r. została podana jako „IV SA/Wa 5", a więc w formie niepełnej.

15. Ocena spełnienia ustawowych przesłanek rozprawy doktorskiej

Rozprawa prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną Autorki w dyscyplinie nauki prawne. Świadczy o tym swobodne operowanie konstrukcjami prawa administracyjnego, cywilnego, finansowego, prawa spółek i gospodarki nieruchomościami, szczególnie w rozważaniach o statusie KZN (s. 35–79), modelach wykonywania praw Skarbu Państwa (s. 93–154), gospodarowaniu Zasobem (s. 207–288) i spółkach z udziałem KZN (s. 289–337).

Autorka wykazała umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Samodzielność przejawia się w sformułowaniu problemu, zgromadzeniu rozproszonego materiału, pozyskaniu danych niepublikowanych, krytycznej analizie ustaleń NIK, zajmowaniu własnego stanowiska wobec problemów wykładni oraz formułowaniu szczegółowych postulatów *de lege ferenda*. Szczególnie widoczne jest to na s. 167, 184–206, 220–224, 249–251, 261, 272–280, 285–288, 305–309, 387–389 i 415–429.

Praca przedstawia oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Oryginalność polega na pierwszym tak szerokim połączeniu analizy statusu i instrumentów prawnych KZN z rekonstrukcją ewolucji ustawowej, danymi o praktyce działania oraz całościową oceną instytucji. Autorka dochodzi do uzasadnionego wniosku, że obecny model prawny daje KZN większą zdolność realizacji zadań niż model pierwotny, ale wymaga zmian normatywnych i organizacyjnych (s. 414–429).

Wskazane w recenzji uchybienia są liczne i niektóre mają charakter merytoryczny. Nie niweczą głównego rezultatu badań, nie przekreślają samodzielności Autorki i nie podważają całościowej wartości rozprawy.

16. Konkluzja

Rozprawa doktorska Pani magister Anny Wyleżoł pt. „Krajowy Zasób Nieruchomości - studium administracyjnoprawne" jest obszernym, aktualnym i samodzielnym opracowaniem ważnego, dotychczas niewystarczająco zbadanego problemu. Jej zasadnicze walory to kompleksowość, interdyscyplinarny warsztat prawniczy, wykorzystanie materiału pozyskanego samodzielnie, krytyczna ocena praktyki działania KZN oraz rozbudowane i konkretne postulaty *de lege ferenda*

Rozprawa wymaga korekty przed ewentualnym wydaniem, zwłaszcza w zakresie spójności danych finansowych i ilościowych, metodologicznego opisu badań, kilku tez prawnych, identyfikacji źródeł oraz języka. Uwagi te nie mają charakteru dyskwalifikującego.

Stwierdzam, że recenzowana rozprawa spełnia wymagania określone w art. 187 ust. 1-3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Wnoszę zatem **o dopuszczenie Pani magister Anny Wyleżoł do publicznej obrony rozprawy doktorskiej**.

.....

dr hab. Grzegorz Krawiec, prof. UKEN