

**Recenzja rozprawy doktorskiej Pani Małgorzaty Mańki
pt. "Ekonomiczne i społeczne skutki przekształcenia
użytkowania wieczystego w prawo własności"**

1. Podstawa sporządzenia recenzji

Podstawę sporządzenia recenzji stanowi pismo Przewodniczącej Rady Naukowej Dyscypliny ekonomia i finanse Pani dr hab. Wiesławy Lizińskiej, prof. UWM z dnia 18 września 2024 r. oraz art. 30 Ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki z dnia 14 marca 2003 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 1789 ze zm.) w związku z art. 179 ust. 2 Ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1669 ze zm.) i Uchwała 107/2024 Rady Naukowej Dyscypliny Ekonomia i Finanse Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie z dnia 18 września 2024 roku.

Opinia dotycząca rozprawy doktorskiej powinna zawierać odpowiedź na następujące pytania:

1. Czy rozprawa doktorska prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie ekonomia i finanse?
2. Czy rozprawa doktorska wykazuje umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez osobę ubiegającą się o nadanie stopnia doktora?
3. Czy rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej?

Wyrażam przekonanie, że przygotowana recenzja rozprawy doktorskiej zawiera odpowiedzi na powyższe pytania.

2. Znaczenie problematyki podjętej w rozprawie

Rozprawa doktorska Pani Małgorzaty Mańki dotyczy ekonomiczno-społecznych skutków przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności. Prawa własności są kategorią znajdującą się w obszarze zainteresowania zarówno nauk prawnych, jak i ekonomicznych. Można założyć, że ekonomiczne prawa własności są tym do czego ludzie dążą,

czyli celem, natomiast prawo własności jako pojęcie prawne należy postrzegać jako środek prowadzący do tego celu.

Problem podjęty w pracy jest ważny i aktualny. Jest ważny dlatego, że dotyczy żywotnych interesów tak właścicieli, jak i użytkowników wieczystych nieruchomości. Aktualny, ponieważ problem użytkowania wieczystego, a w zasadzie jego przekształcania w prawo własności nie został rozwiązany i wywołuje szereg kontrowersji. Skala problemu jest większa niż można by sądzić na podstawie np. powierzchni gruntów pozostających w Polsce w użytkowaniu wieczystym. Instytucja użytkowania wieczystego jest prawem rzeczowym, które może być ustanawiane jedynie na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków a zatem prawo to może być ustanowione wyłącznie na nieruchomościach będących przedmiotem własności publicznej. Z funkcji i charakteru użytkowania wieczystego wynika, że instytucja ta pozwala Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego na „scedowanie” uprawnień właścicielskich, bez wyzbycia się prawa własności, i to tak dalece, że z chwilą oddania gruntu w użytkowanie wieczyste, w relacje prawnorzeczowe z osobami trzecimi wchodzi tylko użytkownik wieczysty. Trzeba jednak wyraźnie zaznaczyć, że posiadanie prawa użytkowania wieczystego nie jest tożsame z posiadaniem prawa własności nieruchomości. Z jednej strony jest bowiem ustanawiane na okres 99 lat, z drugiej, z ważnych względów, umowa o wieczyste użytkowanie może zostać rozwiązana przed tym terminem, co dla użytkownika wieczystego oznacza pewne obciążenie natury ekonomicznej i psychologicznej, w porównaniu do dysponowania własnością nieruchomości.

Doświadczenia historyczne wskazują, że co pewien czas pojawiają się próby „wychodzenia” z tej formy posiadania i władania nieruchomością na rzecz jej zamiany na własność. W procesie tym pojawiają się wielorakie dylematy dotyczące postrzegania korzyści i kosztów leżących po stronie dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych, jak i ocen społecznych tego procesu.

Tym samym trzeba stwierdzić, że rozprawa doktorska Pani Małgorzaty Mańki podejmuje ważny problem badawczy sprowadzający się do pytania o ocenę ekonomiczno-społecznych skutków przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Jak podkreśla Doktorantka wybór problemu badawczego podyktowany był kilkoma przesłankami. Wymienia wśród nich: podstawy teoretyczne i praktyczne, istnienie luki badawczej w obszarze weryfikacji i potrzeba oceny społecznych skutków przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, ściśle związanych z ekonomicznymi aspektami tych praw, ograniczony dorobek empiryczny dotyczący skutków przekształceń

prawa użytkowania wieczystego w prawo własności i brak odniesienia do sytuacji międzynarodowej w tym zakresie. W innych krajach europejskich występują podobne, ale nie tożsame prawa o długoterminowym charakterze. Autorka wskazuje też, że w literaturze przedmiotu podejmuje się głównie ekonomiczne aspekty przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, czy też ekonomiczne zagadnienia użytkowania wieczystego, często z pominięciem społecznych skutków tego procesu, co stanowi ważną do wypełnienia lukę badawczą. Zasadność podjęcia problematyki ekonomicznych i społecznych skutków przekształcania praw użytkowania w prawo własności wynika również ze znaczenia tego zagadnienia w gospodarce Polski a moim zdaniem także z tego, że jest to zagadnienie ważne z politycznego punktu widzenia. Co jakiś czas odzywają dyskusje na temat ewentualnych zewnętrznych oczekiwań odszkodowawczych, czy reprivatyzacyjnych. Łatwiej wysuwać takie roszczenia do mienia będącego własnością publiczną niż prywatną.

Wnikliwa analiza tego problemu, jak podkreśla Autorka pracy, może też stanowić asumpt dla sformułowania nowego spojrzenia na temat „wygaszania” prawa użytkowania wieczystego. Tym bardziej, że dotychczasowe rozważania teoretyczne, analiza przepisów prawa i ich ewolucja w kierunku ograniczenia znaczenia użytkowania wieczystego w polskim systemie prawnym oraz sposobach władania nieruchomościami w powiązaniu z aktualną sytuacją gospodarczą, wskazują na złożoność tego problemu. Tym samym badania na temat ekonomicznych i społecznych skutków tego procesu zyskują na znaczeniu, a inicjatywa podjęcia tematu w recenzowanej rozprawie wychodzi temu naprzeciw.

Z powyższych względów uważam wybór tematu rozprawy doktorskiej za w pełni uzasadniony. Podjęte zagadnienie jest aktualne oraz istotne z teoriopoznawczego, metodycznego i praktycznego punktu widzenia.

3. Struktura rozprawy doktorskiej oraz jej ogólna ocena

Recenzowana rozprawa doktorska składa się ze wstępu, czterech rozdziałów, części podsumowującej, wykazu piśmiennictwa, źródeł, przepisów prawa, spisu tabel, spisu rysunków oraz załączników. Łącznie liczy 311 stron. Pierwsze dwa rozdziały mają charakter teoretyczny, wprowadzający w badaną problematykę. Stanowią podwaliny dla rozważań w rozdziale prezentującym wyniki badań empirycznych. Rozdział pierwszy dotyczy podstaw merytorycznych i formalno-prawnych przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności. Zaprezentowano tu istotę prawa do nieruchomości, w tym prawa własności i użytkowania wieczystego, wskazując na różnice i podobieństwa między nimi, a także przybliżono pozostałe sposoby władania nieruchomością. Omówiono status prawny

użytkowania wieczystego w Polsce i nawiązujące do niego konstrukcje prawne w wybranych krajach europejskich oraz podstawy przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, w świetle kolejnych zmian krajowych systemów prawnych w tym zakresie. Rozdział drugi obejmuje zagadnienia ekonomicznych i społecznych aspektów praw własności i użytkowania wieczystego, w tym problem własności w teoriach naukowych, ekonomicznych aspektów prawa własności i użytkowania wieczystego, definiowania wartości rynkowej i ceny rynkowej nieruchomości, opodatkowania różnych form władania nieruchomością oraz społecznych aspektów prawa własności i użytkowania wieczystego. Rozdział trzeci zawiera opis celów, zakresu czasowego i merytorycznego badań oraz metodyki badań a rozdział czwarty prezentuje wyniki badań na temat skutków ekonomicznych i społecznych przekształcania użytkowania wieczystego w prawo własności. Na zakończenie pracy przedstawiono podsumowanie, wyniki związane z weryfikacją hipotez badawczych oraz wnioski z przeprowadzonych badań.

Stwierdzam, że struktura pracy jest w zasadzie prawidłowa. Poszczególne rozdziały są zaprezentowane we właściwej kolejności i składają się na czytelny wywód naukowy, najpierw zaprezentowano podstawy teoretyczne, a następnie cel i założenia badań empirycznych, wyniki i wnioski. Pragnę jednak zauważyć, że cel, zakres i metodyka badań zostały przedstawione dopiero w rozdziale trzecim. Jestem zwolennikiem sytuowania rozdziału metodycznego zaraz po wstępie, choć zdaję sobie sprawę z tego, że w tym zakresie stosowane są różne konwencje, w tym tak, jak w recenzowanej pracy. Usytuowanie rozdziału metodycznego na początku pracy umożliwia poznanie całościowej koncepcji i zamierzeń badawczych, w tym celu pracy i celu badań, hipotez badawczych oraz metodyki badań, co pozwala lepiej zrozumieć przyświecający pracy zamysł badawczy i sposób jego rozwiązania. W obecnym układzie pracy pierwsze dwa rozdziały nie zostały przywołane w celach badań, czy zadaniach badawczych dotyczących warstwy teoretycznej, podobnie jak nie został jednoznacznie określony problem badawczy, pomimo zapowiedzi na stronie 18, że *„W rozdziale (trzecim) przedstawiony został problem badawczy, cel główny i cele szczegółowe badań oraz pytania badawcze i hipotezy badawcze”*. Na usprawiedliwienie Autorki podam, że wokół rozumienia tego czym jest problem badawczy, istnieje dyskusja. Niektórzy autorzy, utożsamiają problem badawczy z opisem tematu badań i celu pracy oraz pytań, na które poszukuje się odpowiedzi (można przyjąć, że tak jest on rozumiany w recenzowanej pracy), inni z kolei problem badawczy kojarzą z kluczowym pytaniem, na które prowadzone badanie ma przynieść odpowiedź.

Powyższe uwagi mają charakter dyskusyjny. Jaki jest w tym względzie pogląd Autorki recenzowanej rozprawy na ten temat?

4. Ocena merytoryczna rozprawy

W pracy za główny cel badań przyjęto ocenę ekonomicznych i społecznych skutków przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności dla właścicieli gruntów (jednostek samorządu terytorialnego, ich związków, Skarbu Państwa) i użytkowników wieczystych (osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, podmiotów gospodarczych spółdzielni mieszkaniowych). W nawiązaniu do celu głównego sformułowano trzy następujące cele szczegółowe:

1. Identyfikacja, opisanie i ocena procesu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności;
2. Identyfikacja, opisanie oraz ocena ekonomicznych skutków przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności;
3. Identyfikacja, opisanie oraz ocena społecznych skutków przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Cele zostały sformułowane w sposób klarowny. Uważam, że użyty wyraz „opisanie” można było pominąć w formułowaniu celów szczegółowych pracy. Praca doktorska z ekonomii ze swej natury jest pracą pisaną. Po zapoznaniu się z zawartością pracy zauważam, że lista faktycznie zrealizowanych celów szczegółowych jest szersza, niż wykazano. Zaliczam do nich także: zaprezentowanie teoretycznych podstaw własności, praw własności jako kategorii ekonomicznej a także zdefiniowanie i wskazanie podobieństw oraz różnic między prawem własności a prawem wieczystego użytkowania.

Autorka sformułowała trzy następujące hipotezy badawcze:

- H1: Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności to dla jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz Skarbu Państwa (jako właścicieli gruntów) proces niekorzystny ze względów ekonomicznych oraz formalno-prawnych wyrażanych jako pomniejszenie publicznego majątku i zagrożenie bezpieczeństwa.
- H2: Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności jest korzystne ze względów formalno-prawnych w polskim systemie prawnym.
- H3: Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności jest korzystne ze względów ekonomicznych i społecznych dla posiadaczy tego prawa (użytkowników wieczystych, a po przekształceniu praw właścicieli).

Uważam, że hipotezy mają znaczną wartość poznawczą. Jednak do sposobu ich sformułowania zgłaszam pewne uwagi. Hipoteza pierwsza i trzecia mają charakter złożony, stąd ich weryfikacja może nie być jednoznaczna. W hipotezie pierwszej stwierdza się, że

przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności to proces niekorzystny ze względów ekonomicznych i formalno-prawnych wyrażanych jako pomniejszenie publicznego majątku i zagrożenie bezpieczeństwa. Nie jest jasne o jakie bezpieczeństwo chodzi, choć można się domyślać. Dlatego jestem zwolennikiem budowania hipotez prostych, jednoznacznych, poddających się zero jedynekowej weryfikacji. To znaczy takich, które przewidują związek między pojedynczą zmienną zależną i pojedynczą zmienną niezależną. Jest to ważne z punktu widzenia nie budzącej wątpliwości weryfikacji hipotezy, polegającej na jej przyjęciu lub odrzuceniu. Inna uwaga dotyczy użycia w hipotezie trzeciej wyrazu „korzystne”. Korzystne, czyli jakie? Korzystność jest miarą oceną. W sensie ekonomicznym, polegającą na porównywaniu wyniku użytecznego działania i kosztów jego uzyskania. Korzystność wyraża zatem różnicę między osiągniętym rezultatem, a nakładami, jakie trzeba było w związku z tym ponieść. Jest to zatem różnica między wartością rezultatu (wyniku użytecznego działania), a poniesionymi nakładami (kosztami działania). Z dalszej części pracy wynika, że o tak rozumianą korzyść z ekonomicznego punktu widzenia chodzi.

Autorka uznała, że zrealizowanie celu głównego i celów szczegółowych oraz weryfikacja hipotez badawczych wymaga, odpowiedzi na następujące pytania pomocnicze:

- P1: Czy użytkownicy wieczystości (a po przekształceniu praw właściciela) mają świadomość *różnic pomiędzy prawem własności a prawem użytkowania wieczystego*?
- P2: Jakie czynniki mają wpływ na zasadność przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności?
- P3: Jakie skutki społeczne można dostrzec w przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności?
- P4: Czy zmiana statusu prawnego z użytkownika wieczystego na właściciela po przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności gruntu jest korzystną zmianą stanowiącą pozytywny skutek przekształcenia prawa?
- P5: Czy istnieje potrzeba całkowitego wyeliminowania z polskiego systemu prawnego prawa użytkowania wieczystego i czy taka perspektywa zmiany jest korzystna dla jednostek samorządu terytorialnego, ich związków i Skarbu Państwa oraz jakie mogą być tego skutki?
- P6: Czy pominięcie przedsiębiorstw w procedurze przekształcenia z mocy prawa tj. według ustawy z dnia 20 lipca 2018r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Ustawa z 2018 r. o przekształceniu...2024) powoduje mniejszą motywację przedsiębiorców do inwestycji na gruntach niebędących ich własnością?

P7: Czy ograniczenia ustawowe oraz niejednolite warunki konwersji praw i możliwości nabycia prawa własności przez przedsiębiorców można uznać za krzywdzące i sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości?

Postawione pytania i odpowiedzi na nie, są ważne dla rozpoznania zjawiska i procesu dowodzenia a ostatecznie dla realizacji celów pracy. W przedstawionym zestawie pytań nie ma pytania dotyczącego ekonomicznych skutków przekształcenia dla obu stron interesariuszy uczestniczących w tym procesie. Chyba, że w zamierzeniu Autorki poświęcone temu zagadnieniu jest pytanie P4, które jest jednak mało precyzyjne. W pytaniach P4 i P5 zabrakło, moim zdaniem, precyzji w ich sformułowaniu. Jeżeli w pytaniu P5 pytamy, czy jest korzystna dla dotychczasowych właścicieli, to trzeba dookreślić, z jakiego punktu widzenia? Do tej kwestii jeszcze powrócę w dalszej części recenzji.

Niezależnie od tych uwag, uważam, że przedstawione pytania są poznawczo interesujące i wprost nawiązują (przynajmniej część z nich) do przyjętych w pracy celów szczegółowych. Szkoda, że w podsumowaniu nie udzielono na nie jednoznacznych odpowiedzi, choć w pracy takie odpowiedzi się znajdują, jednak w pewnym rozproszeniu.

Zakres merytoryczny badań obejmował poznanie ekonomicznych i społecznych skutków przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. W ramach jego realizacji przeanalizowano:

- zmiany przepisów prawa dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności,
- zmiany we wpływach z tytułu opłaty pierwszej i opłat rocznych za użytkowanie wieczyste do budżetu podmiotów właścicielskich (w tym badanej gminy) oraz z tytułu przekształceń;
- zmiany we wpływach z tytułu przekształceń do budżetu podmiotów właścicielskich (w tym badanej gminy);
- skutki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności dla posiadaczy tego prawa;
- społeczną ocenę zasadności przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w świetle regulacji prawnych;
- korzyści i straty związane z prawem użytkowania wieczystego i konwersją praw, stanowiące źródło różnorodnego oddziaływania na społeczeństwo,
- formalno-prawne korzyści przekształcenia praw w polskim systemie prawnym,

- ograniczenia ustawowe w zakresie podmiotów uprawnionych do przekształcenia, niejednolite warunki konwersji praw i możliwości nabycia prawa własności przez osoby fizyczne i przedsiębiorców.

Wynika z tego, że zakres merytoryczny badań jest dość szeroki, może nawet zbyt szeroki w stosunku do przyjętych celów badań, co ostatecznie znalazło swój rezultat w znacznej objętości pracy oraz klarowności prowadzonego wywodu naukowego.

Zakres przedmiotowy obejmował nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste i ich w prawo własności, na podstawie ewoluujących w czasie przepisów prawa. Z kolei zakres przestrzenny badań empirycznych dotyczył miasta Olsztyn w granicach administracyjnych, a więc jednego, konkretnego miasta, funkcjonującego w określonych warunkach historycznych, kulturowych, geograficznych, społecznych, infrastrukturalnych i ekonomicznych. Tym samym przeświadczenie Autorki, wyrażone na stronie 164 pracy, cyt.: *„uzyskane wyniki mogą być odnoszone do wszystkich miast o podobnym statusie, powierzchni, potencjale gospodarczym i liczbie ludności w Polsce”* jest moim zdaniem zbyt radykalne, by nie powiedzieć, nieuprawnione. Wyprowadzanie zbyt daleko idących wniosków na podstawie badań fragmentarycznych (w tym studium przypadku) zawsze jest dość ryzykowne. W takich sytuacjach zalecałbym pewną ostrożność we wnioskowaniu.

W ujęciu podmiotowym zakres badań obejmował: osoby fizyczne i przedsiębiorców – jako posiadaczy prawa użytkowania wieczystego (podmioty przekształceń) oraz właścicieli, reprezentowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego – Gminę Olsztyn i Skarb Państwa.

Badania empiryczne obejmowały kilka okresów czasowych. W przypadku badań dotyczących wpływów z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste gruntów oraz wpływów z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów w prawo własności w Gminie Olsztyn był to okres od 2002 do 2023 roku. Zakres czasowy badań studiów przypadków (dotyczących odpowiednio osób fizycznych i przedsiębiorców) obejmował okres od 2003 r. tj. od daty wniesienia po raz pierwszy opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste po nabyciu lokali: mieszkalnego i użytkowego do 2023 r., a w przypadku Spółdzielni Mieszkaniowej wybranej do studium przypadku - od dnia 08 września 2023 r. tj. od dnia złożenia wniosku z żądaniem sprzedaży nieruchomości w trybie art. 198 g ustawy do dnia 31 grudnia 2023 r. Zakres czasowy badań ankietowych obejmował okres lipiec - sierpień 2023 r. Pomimo różnych zakresów czasowych należy uznać, że Autorka pokonała wynikające z tego utrudnienia.

Źródłem danych wykorzystanych w badaniach były materiały źródłowe wtórne i pierwotne. Zgromadzono i przeanalizowano: literaturę przedmiotu (209 pozycji), akty prawne dotyczące problematyki badań (37 aktów), uchwały Rady Miasta Olsztyn, materiały

pochodzące z dokumentacji sprawozdawczej Urzędu Miasta Olsztyn, a zwłaszcza dane gromadzone przez Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami oraz Wydział Finansów i Podatków a także informacje pobrane ze stron internetowych (łącznie 32 informacje i źródła). Można zatem stwierdzić że wykorzystano bogaty zestaw piśmiennictwa, źródeł z zakresu problematyki objętej badaniami.

Materiały źródłowe pierwotne pozyskano w trakcie badań ankietowych przeprowadzonych w oparciu o dwa kwestionariusze ankiet na temat identyfikacji skutków społecznych i ekonomicznych przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz studiów przypadków.

Badaniami objęto właścicieli nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym: tj. gminę Olsztyn jako podmiot jednostki samorządu terytorialnego oraz starostwo grodzkie odpowiadające za nieruchomości będące własnością Skarbu Państwa, a także użytkowników wieczystych, czyli podmioty, które nabyły prawa właścicielskie w wyniku przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Badaniami objęto również przedstawicieli studiów przypadku w celu szczegółowej analizy skutków przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności dla osób fizycznych oraz przedsiębiorców.

Po zebraniu materiałów źródłowych dokonano ich selekcji, uporządkowano i wstępnie opracowano.

W celu identyfikacji ekonomicznych skutków przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności wykorzystano dane dotyczące:

- a) powierzchni i struktury użytków gruntowych stanowiących własność Gminy Olsztyn w latach 2008-2023 i dochodów Gminy Olsztyn z tytułu użytkowania wieczystego gruntów oraz z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów w prawo własności w latach 2002-2023, z wyodrębnieniem wpływów z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste i z tytułu przekształcenia praw oraz wpływów z tytułu nabycia prawa własności przez użytkowników wieczystych i ich udziału w dochodach bieżących i majątkowych działu gospodarka gruntami i nieruchomościami w Gminie Olsztyn w latach 2019-2023,
- b) opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz podatku od

nieruchomości i skutków finansowych konwersji praw w latach 2003-2023 na przykładzie lokalu mieszkalnego wybranego do studium przypadku,

c) opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz podatku od nieruchomości i skutków finansowych konwersji praw w latach 2003-2023 na przykładzie lokalu użytkowego (związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę) wybranego do studium przypadku,

d) wartości nieruchomości i ich ceny przy sprzedaży w trybie art. 198 g ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami prawa użytkowania wieczystego gruntu na rzecz przedsiębiorców, w tym Spółdzielni Mieszkaniowej wybranej do studium przypadku.

W celu identyfikacji społecznych skutków przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności wykorzystano dane zgromadzone w trakcie badań ankietowych, które zostały przeprowadzone w lipcu i sierpniu 2023 r. Badania właściwe poprzedzono badaniami pilotażowymi na próbie 15 respondentów. Badania ankietowe zostały przeprowadzone w oparciu o dwa kwestionariusze ankiet. Kwestionariusze ankiet dostarczano respondentom osobiście lub wysłano drogą elektroniczną.

Adresatami kwestionariusza ankiety pierwszej byli użytkownicy wieczystości (podmioty przekształceń tj. po przekształceniu praw właściciele i współwłaściciele). Rozdano i wysłano łącznie 1000 kwestionariuszy ankiety (1) losowej grupie respondentów gminy miejskiej Olsztyn. Uzyskano zwrot 400 kwestionariuszy ankiety (1) wypełnionych prawidłowo.

Kwestionariusz ankiety (2) skierowano do pracowników Urzędu Miasta Olsztyn, ale głównym założeniem był udział w badaniach przede wszystkim pracowników Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Miasta Olsztyn.

W obu ankietach zastosowano pięciostopniową skalę Likerta. Informacje uzyskane z kwestionariuszy ankiet wprowadzono do bazy danych. Wyniki opracowano w programie Statistica PL 13.3 TIBCO Software Inc. oraz Microsoft Excel 365.

W analizie badań ankietowych wykorzystano statystyczną analizę opisową oraz graficzną i tabelaryczną prezentację wyników badań. Na wstępie analizy statystycznej dokonano oceny normalności rozkładów występujących w bazie zmiennych (odpowiedzi ankietowanych). W przypadku wszystkich badanych zmiennych wyniki testu Shapiro-Wilka wskazały, że należy odrzucić założenie o normalności rozkładów. W związku z powyższym wybrano zamiast testów parametrycznych testy nieparametryczne: testy różnic H Kruskala-Wallisa oraz U Manna-Whitney'a. W pracy zastosowano następujące metody badawcze: metoda badania dokumentów, metoda studiów przypadku oraz metody statystyczne. Badania teoretyczne i empiryczne realizowano według określonej procedury opisanej na stronach 166-167.

Oceniając koncepcję metodyczną i zastosowaną metodykę badań stwierdzam, że jest ona poprawna i pozwoliła na weryfikację hipotez badawczych oraz zrealizowanie przyjętych celów badań.

Nasuwają się jednak następujące pytania dotyczące niektórych istotnych szczegółów zastosowanej metodyki badań:

1. Kto przeprowadził badania pilotażowe i w jaki sposób wybrano respondentów do tych badań?
2. Z czego wynika „okrągła” liczba 1000 rozdanych i rozesłanych kwestionariuszy ankiety (1)?
3. Jak ustalono listę adresową, w tym adresy email?
4. W jakim celu ankietę (2) skierowano do tych pracowników Urzędu Miasta, którzy z racji zajmowanych stanowisk nie byli związani bezpośrednio z problematyką przekształceń prawa użytkowania wieczystego w prawo własności?
5. Co zdecydowało o wyborze obiektów do studiów przypadku?
6. Dlaczego nie podjęto próby wyrażenia wielkości wpływów z opłat za użytkowanie wieczyste i dochodów z tytułu przekształcenia z długiego okresu czasu w wartościach realnych?
7. Jakie wnioski nasuwają się w zakresie ewentualnych korekt obowiązujących zasad wyceny wartości prawa użytkowania wieczystego i opłat za wieczyste użytkowanie, w tym stawek procentowych?

Przeprowadzone badania, zdaniem Autorki wykazały, że:

- a) wyzbywanie się zasobów nieruchomości przez jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i Skarb Państwa na skutek konwersji praw i sprzedaży prawa własności gruntów na rzecz użytkownika wieczystego, nie jest korzystne dla tych instytucji. Prowadzi bowiem zmniejszania się wpływów budżetowych z tytułu oddania gruntu w użytkowanie wieczyste i z tytułu przekształcenia praw oraz stopniowej utraty stabilnych źródeł dochodów z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste i ich aktualizacji oraz pomniejszenia majątku publicznego. Oznacza to pozytywną weryfikację hipotezy pierwszej.
- b) przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności prowadzi do uporządkowania form prawnych do mienia w Polsce. W aspekcie formalno-prawnym przekształcenie praw skutkuje ponadto uproszczeniem systemu prawnego i procedury dysponowania nieruchomością oraz likwidacją długoterminowego zobowiązania związanego z użytkowaniem wieczystym, co stanowi o większej przejrzystości, pewności i stabilności prawnej, a także efektywności w zarządzaniu gruntami. Potwierdza to prawdziwość hipotezy drugiej.
- c) poprzez uregulowanie statusu prawno-własnościowego gruntów na skutek konwersji praw użytkownicy wieczystości uzyskują prawo własności nieruchomości, co wywiera pozytywny wpływ na ich sytuację finansową i społeczną. Z ekonomicznego punktu widzenia przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności stanowi dla użytkownika wieczystego tego gruntu korzyść majątkową. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności implikuje znaczne korzyści ekonomiczne i społeczne dla posiadaczy tego prawa (użytkowników wieczystych, a po przekształceniu praw właścicieli), co potwierdza założenia hipotezy trzeciej.

Po zapoznaniu się z zawartością recenzowanej rozprawy stwierdzam, że ma ona zarówno mocniejsze strony, jak i strony słabsze.

Do mocniejszych stron rozprawy zaliczam:

1. Podjęcie aktualnego i ważnego problemu badawczego. W literaturze zagadnienie użytkowania wieczystego i skutków jego przekształceń w prawo własności z punktu widzenia interesariuszy tego procesu nie jest szeroko podejmowane i opisane, w szczególności w zakresie próby jednoczesnego ujęcia aspektów ekonomicznych i społecznych. Na dodatek istniejące w tym zakresie rozwiązania budzą szereg kontrowersji.
2. Zakreślenie płaszczyzny teoretycznej i merytorycznej jako podstawy dla rozważań wyników badań empirycznych. W pracy przedstawiono podstawowe pojęcia i zagadnienia bezpośrednio związane z przekształceniem praw, w tym pojęcie własności w teorii ekonomii. Zdefiniowano pojęcie wartości rynkowej i ceny rynkowej nieruchomości, wartości prawa własności i prawa użytkowania wieczystego. Przybliżono ekonomiczne i społeczne aspekty prawa własności oraz użytkowania wieczystego.
3. Przedstawienie genezy i ewolucji stanu prawnego przekształceń prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności na tle istniejących podobnych, ale nie tożsamy, konstrukcji prawnych w wybranych krajach europejskich. Dokonano analizy kolejnych chronologicznie aktów prawnych z tego zakresu oraz ich oceny, z zaznaczeniem obserwowanej aktywności działań w zakresie przekształceń użytkowania wieczystego w prawo własności. Wskazano obowiązki publiczno-prawne właścicieli i użytkowników wieczystych (zasady opodatkowania, wnoszenia opłat za użytkowanie i za przekształcenie).
4. Dobór i zastosowanie metodyki badań właściwej dla realizacji celów badań. Zgromadzono bogaty materiał badawczy dotyczący aspektów ekonomicznych przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności za długi okres czasu, z wykorzystaniem studiów przypadku, oraz obejmujący dane pozwalające na identyfikację społecznych skutków tego procesu, na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych w kilku grupach respondentów. Zastosowano właściwe z punktu widzenia celów badań metody badawcze, w tym studia przypadku oraz testy statystyczne.

5. Poprawne rozwiązanie problemu badawczego, zrealizowanie celu badań, zweryfikowanie hipotez badawczych i zaprezentowanie ważnych spostrzeżeń i wniosków o charakterze poznawczym i utylitarnym oraz rekomendacji, z podkreśleniem, że problem ze względu na jego złożoność wymaga dalszych badań.
6. Wykazanie, że konwersja praw wywołuje zróżnicowane skutki dla właścicieli i użytkowników wieczystych. Dla właścicieli, czyli jednostek samorządu terytorialnego, ich związków i Skarbu Państwa oznacza stopniową utratę stabilnych źródeł dochodów z opłat za użytkowanie wieczyste z uwzględnieniem ich aktualizacji. Dla użytkowników wieczystych z kolei prowadzi do uregulowania statusu prawno-własnościowego gruntów, co jest związane ze zwiększeniem pewności prawno-ekonomicznej, możliwości niezakłóconego inwestowania oraz eliminacji obciążeń finansowych z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste i ryzyka ich wzrostu w czasie. W aspekcie ogólnospołecznym konwersja praw prowadzi do uproszczenia oraz ujednolicenia systemu prawnego i zbliżenia go do standardów europejskich.

Poza wymienionymi mocnymi stronami recenzowana rozprawa wykazuje pewne słabości i słabsze strony. Zaliczam do nich:

1. Brak zaprezentowania skali zjawiska użytkowania wieczystego nieruchomości w Polsce, co pozwoliłoby przybliżyć rozmiar tego zjawiska z uwzględnieniem jego przestrzennego zróżnicowania.
2. Pominięcie opisu metody studium przypadku oraz wskazania jej zalet i ograniczeń w badaniach ekonomiczno-społecznych, co jest istotne dla procesu wnioskowania. Uważam, że świadomość zarówno zalet, jak i ograniczeń tej metody sugeruje zachowanie ostrożności w formułowaniu bardzo jednoznacznych wniosków. Sugestia ta ma swoje odniesienie do recenzowanej pracy, bowiem niektóre wnioski są sformułowane zbyt jednoznacznie. Na przykład stwierdzenie, że konwersja praw jest korzystna dla użytkowników wieczystych, co do zasady jest prawdziwe. W rzeczywistości jednak odmienna sytuacja finansowa użytkowników

wieczystych może różnicować efekty, jakie uzyskują oni w wyniku przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

3. Brak przedstawienia analizowanych zjawisk ekonomicznych (np. dochody, opłaty) w długich okresach czasu wartościach realnych, obok zaprezentowanych wartości nominalnych. Zmiana wartości pieniądza w czasie uzasadnia taką dwutorową analizę.
4. Pominięcie wykorzystania ujęć modelowych w analizach ekonomicznych, które pozwoliłyby na rozpatrywanie różnych scenariuszy przekształceń prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, chociażby w celu poszukiwań takich rozwiązań, które w sposób zrównoważony uwzględniałyby interesy ekonomiczne tak właścicieli, jak i użytkowników wieczystych nieruchomości. Na tej podstawie można by też zaproponować korektę stawek procentowych opłaty wieczystej, sposobu wyceny wartości nieruchomości jako przedmiotu prawa użytkowania wieczystego w stosunku do prawa własności, czy zasad ustalania współczynnika korygującego. Obecnie obowiązujące zasady nie muszą trwać „wiecznie”.
5. Przyjęcie założenia, że ustalone w ramach przeprowadzonych badań ekonomiczne skutki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności mają charakter uniwersalny, niezależny od aktualnej sytuacji ekonomicznej tak właścicieli, jak i użytkowników wieczystych. W rzeczywistości może wystąpić taka sytuacja, że dla jednych właścicieli, z danego punktu widzenia, przekształcenie może być korzystane a dla innych nie. Przykładowo w gminach z niedoborem środków własnych na pokrycie wkładu własnego w projektach inwestycyjnych finansowanych z budżetu UE, zgoda na przekształcenie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości we własność na rzecz dotychczasowego użytkownika, może być istotnym źródłem zasilenia finansowego budżetu gminy, pozwalającym na skorzystanie z możliwego dofinansowania do ważnych inwestycji infrastrukturalnych w ramach programów UE. To z kolei, po ich realizacji, może przyczynić się do ożywienia działalności gospodarczej na terenie gminy i w efekcie przysporzyć gminie dodatkowych wpływów budżetowych w latach kolejnych, nie można wykluczyć, że wyższych niż wpływy z opłat za wieczyste użytkowanie. Tego rodzaju przekształcenie użytkowania wieczystego we własność może nie być zasadne

ekonomicznie w gminach o dobrej kondycji finansowej. Korzystając z metody modelowej można by rozważyć różne scenariusze przekształceń i ich skutki ekonomiczne. Trzeba zauważyć, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego we własność nie musi być postrzegane wyłącznie jako akt jednorazowy, czyli zamiana jednego aktywa (materialnego) na inny jego rodzaj (środki pieniężne). Po takiej transakcji zamiany mogą następować kolejne, przynoszące wzrost wartości dodanej. Stąd ważna jest ocena procesu przekształcenia na podstawie rachunku „ciągnionego”.

Wniosek końcowy

Podsumowując, stwierdzam, że niezależnie od zgłoszonych uwag krytycznych, które mają w przewadze mają charakter dyskusyjny, rozprawa doktorska Pani Małgorzaty Mańki prezentuje wystarczającą ogólną wiedzę teoretyczną Kandydatki w dyscyplinie ekonomia i finanse. Rozprawa ma w znacznym stopniu charakter interdyscyplinarny, stąd prezentuje wiedzę ogólną zarówno z ekonomii, jak i prawa, co biorąc pod uwagę podjęty problem badawczy, było zasadne i niezbędne. Prawa własności są bowiem kategorią znajdującą się w obszarze zainteresowania obu nauk: ekonomicznych i prawnych. To interdyscyplinarne podejście ma swoje konsekwencje w postaci pewnych niedostatków zaprezentowanego zakresu wiedzy teoretycznej z ekonomii (np. problem zmiany wartości pieniądza w czasie, brak rozważań modelowych). Rozprawa potwierdza, że Autorka wykazała się umiejętnością samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Można uznać, że rozprawa doktorska spełnia na poziomie zadowalającym wymóg oryginalnego rozwiązania problemu naukowego oraz oryginalnego rozwiązania w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej.

Zważenie mocniejszych i słabszych stron rozprawy pozwala stwierdzić, że przewagę mają te pierwsze. W ramach rozprawy wygenerowano nową wiedzę z zakresu ekonomicznych i społecznych skutków przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, pozyskaną w prawidłowo przeprowadzonym procesie badawczym, z wykorzystaniem właściwie dobranych źródeł i metod badawczych oraz prawidłowo przeprowadzonej procedury wnioskowania, co podkreślono, wskazując atuty rozprawy. Z pewnością zakres wygenerowanej nowej, oryginalnej wiedzy mógłby być większy, gdyby w rozprawie uwzględniono przynajmniej część z poruszonych kwestii w ramach słabszych stron

rozprawy. Niezależnie od tego, moja odpowiedź, jako recenzenta, na postawione na początku recenzji wszystkie trzy pytania jest pozytywna.

Uważam, że rozprawa doktorska Pani Małgorzaty Mańki pt. „Ekonomiczne i społeczne skutki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności” spełnia wymogi stawiane pracom doktorskim z dziedziny nauk społecznych w dyscyplinie ekonomia i finanse i tym samym wnoszę o dopuszczenie jej Autorki do publicznej obrony.

