

## **Recenzja**

### **pracy doktorskiej Pani mgr Natalii Janowskiej pt. „*Konstytucyjne ramy ustroju rolnego a polityka gospodarowania nieruchomościami w Polsce*”**

#### **1. Poćstawa prawna**

Podstawą prawną przygotowania recenzji była uchwała Rady Naukowej Dyscypliny: nauki o polityce i administracji oraz nauki o komunikacji społecznej i mediach Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu z dnia 12 lipca 2023 roku.

#### **2. Ogólna charakterystyka rozprawy**

Przedłożona do recenzji dysertacja przygotowana przez Panią magister Natalię Janowską jest interesującym z naukowego punktu widzenia studium, podejmującym aktualną i niezwykle ważną problematykę z zakresu ustroju rolnego i prowadzonej polityki rolnej oraz rozwiązania problemu tzw. kwestii agrarnej. Złożoność uwarunkowań prawnych i zachodzące zmiany, zarówno w zakresie ram prawnych, jak i politykach rolnych (krajowej i międzynarodowej – Unii Europejskiej (UE)) sprawiają, iż podjęte w pracy problemy badawcze stanowią duże wyzwanie dla badaczy. Autorka podjęła się niezwykle trudnego i złożonego tematu badawczego związanego z oceną ustroju rolnego i jego oddziaływania na politykę gospodarowania nieruchomościami rolnymi wraz z problemem oceny ich konsekwencji. Zwłaszcza w świetle zachodzących zmian ustrojowych oraz zróżnicowanej sytuacji regionalnej w Polsce, kwestia ta budzi wiele wątpliwości i skłania do poszukiwania odpowiedzi na pojawiające się pytania. Autorka do problemu podeszła z różnej perspektywy, uwzględniając przemiany natury historycznej, uwarunkowania ekonomiczne oraz porównania przestrzenne obejmujące odniesienia do krajów UE. Wymaga to zastosowania specyficznego w zakresie

metod aparatu badawczego, co też Autorka uczyniła. Przyjęte w pracy podejście historyczne pozwala wykazać ciągłość zachodzących zmian i ich konsekwencji dla kolejnych okresów, zwłaszcza, iż przekształcenia te mają z natury rzeczy powolny charakter na co dobitnie wskazują występujące jeszcze dziś dysproporcje sięgające okresu rozbiorów Polski.

### **3. Znaczenie problematyki podjętej w recenzowanej rozprawie**

W świetle przedstawionych przez Autorkę przesłanek, a także na podstawie literatury przedmiotu przyjęte w pracy problemy badawcze należy uznać za istotne z punktu widzenia rozwoju wiedzy i jej uporządkowania. Podjęta problematyka ma charakter uniwersalny i jest rozpatrywana w szerokim zakresie przestrzenno-czasowym, co czyni ją wartościowym podejściem. W wielu krajach, w szczególności Europy, utworzono systemy instytucjonalno-prawne, za pośrednictwem których kontrolowany i monitorowany jest obrót nieruchomościami rolnymi. W tym zakresie tworzone są na ogół odrębne przepisy ingerujące w konstytucyjne gwarancje wartości takie jak wolność działalności gospodarczej czy prawo własności. Mają one charakter specyficzny dla danego kraju i wynikają z ciągłości podejmowanych działań i historycznych uwarunkowań. Na te aspekty zwróciła szczególną uwagę Autorka podejmując badania w ramach recenzowanej dysertacji. Problematyka ta jest złożona i wykracza swoimi konsekwencjami poza kwestie prawne przyjmując interdyscyplinarny charakter. Jest przedmiotem bieżącego dyskursu naukowego z uwagi na długofalowe konsekwencje podejmowanych rozstrzygnięć i wielopłaszczyznowy charakter ich oddziaływania. Jak słusznie zauważyła Autorka, w tym mechanizmie szczególną rolę odgrywają rodzinne gospodarstwa rolne, które stanowią podstawową jednostkę w procesie produkcji rolnej, ale też tworzenia usług ekosystemowych i dóbr publicznych. Równocześnie zwrócono uwagę na tak istotną specyfikę gospodarstw rodzinnych łączących cechy przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowego. Podjęta tematyka, choć nie jest zupełnie nowa, to jednak z uwagi na zmieniające się uwarunkowania i rozwiązania instytucjonalno-legislacyjne budzi wiele wątpliwości i prowokuje do prowadzenia dalszych badań w tym obszarze. Z tej perspektywy recenzowana dysertacja pozwala w wielu aspektach uporządkować dotychczasową wiedzę, a także wzbogacić ją o przedstawienie nowych procesów zachodzących w rozważanym obszarze, w tym w sposób oryginalny ująć mechanizmy występujących przemian. Autorka w opracowaniu odwołuje się do szerokiej grupy czynników natury ekonomicznej, politycznej, społecznej oraz prawnej. Uwzględnione są w niej kwestie dotyczące ustawowych regulacji, systemu instytucjonalnego, polityki rolnej, struktury agrarnej czy zasad gospodarowania

nieruchomościami rolnymi. Czyni to, jak już wspomiano, przeprowadzone badania wieloaspektowymi i prowadzonymi z różnej perspektywy, co jest niewątpliwie **ważnym** walorem dysertacji. W świetle przedstawionych przesłanek można uznać, iż podjęta w dysertacji tematyka jest ważna, tak dla teorii jak i dla praktyki życia gospodarczego.

#### **4. Metodyka badań**

Zakres metodyczny został przedstawiony w pierwszej części pracy – wstępie, poprzedzającym główną treść dysertacji. Pozwala to na początku poznać założenia teoretyczne całej pracy i kolejne kroki badawcze. Jako cel główny pracy uczyniono *„analiza polityki gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w kontekście zasad zawartych w ustawie zasadniczej, warunkujących kształt i kierunek rozwoju ustroju rolnego”*. Jako cel dodatkowy przyjęto: *„analizę tematyki związanej z pojęciem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zasadność jego utrzymywania, jego zakresem normatywnym, zasadami gospodarowania państwowym mieniem rolnym, form gospodarowania nieruchomościami oraz naczędziami służącymi temu gospodarowaniu”*. Cele te są bardzo rozbudowane i przez to nieco nieprecyzyjne. W dalszej części wstępu następuje jednak rozwinięcie tych kwestii i próba wyjaśnienia zaprezentowanego celu badawczego. W tym aspekcie znacznie dokładniej określono natomiast problemy badawcze:

1. Czy polityka państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa jest zgodna z konstytucjonalnymi ramami ustroju rolnego w Polsce?
2. Czy ramy te są przez system respektowane?
3. Czy przepisy określone w polskim prawie są jednoznacznie interpretowane?
4. Czy wzbudzają poczucie tworzenia przestrzeni dla wątpliwości i odmiennej narracji?

Sformułowane w pracy doktorskiej problemy badawcze należy uznać za istotne z punktu widzenia rozwoju wiedzy z dyscypliny, w której realizowane były badania. Stanowią one ważny głos w toczącym się dyskursie o znaczeniu ustroju rolnego w przemianach agrarnych oraz ocenie czynników determinujących ten proces. Doktorantka umiejętnie dostrzegła i wskazała na istotny problem badawczy, który wart jest rozpatrzenia i przeanalizowania w szerszym kontekście.

Realizując cele badawcze i poszukując odpowiedzi na postawione problemy badawcze w dysertacji zastosowano różne metody badawcze. Wśród nich należy wymienić: metodę

instytucjonalno-prawną, którą Autorka uznała za kluczową w przyjętej strukturze badawczej, metodę historyczną, analizę systemową oraz metodę porównawczą. Zastosowane metody są adekwatne do postawionych problemów badawczych oraz przyjętej struktury badań i źródeł pozyskiwania danych. W tej sytuacji złożoność podjętej problematyki oraz wielopłaszczyznowy charakter badań uzasadniają, a nawet wymuszają konieczność zastosowania złożonej metodyki obejmującej potrzebę zastosowania kilku metod badawczych. W podsumowaniu do tej części można stwierdzić, iż wszystkie zastosowane metody badawcze, choć złożone, zostały poprawnie dobrane do przyjętych założeń i realizowanej procedury badawczej.

## **5. Struktura pracy i szczegółowa ocena merytoryczna jej poszczególnych części**

Przedłożona do recenzji dysertacja jest rozbudowanym studium i liczy łącznie z bibliografią 240 stron. Całość składa się z czterech rozdziałów, wstępu oraz podsumowania. Recenzowana praca doktorska jest dobrze udokumentowana i oparta na analizie licznych pozycji literatury przedmiotu obejmującej artykuły i książki, strony internetowe oraz materiały źródłowe. Dowodzi to dobrego rozpoznania piśmiennictwa polskiego. Autorka wykazała się umiejętnością posługiwania się tak licznymi publikacjami i zdolnością syntezy wiedzy oraz właściwego zaprezentowania dotychczasowych ustaleń o charakterze teoretycznym.

Struktura pracy jest logiczna i odpowiada przyjętym celom pracy, a w szczególności poszukiwaniu odpowiedzi na sformułowane problemy badawcze. Kolejność rozdziałów również nie budzi większych zastrzeżeń. Jest ona zgodna z logiką postępowania badawczego wyjaśnioną we wstępie pracy. Rozdziały posiadają także właściwe objętości dla rozpraw doktorskich i są w większości zrównoważone w stosunku do całości pracy. Pewien wyjątek stanowi jedynie rozdział trzeci, który jest bardziej rozbudowaną częścią w stosunku do pozostałych. W mojej opinii zabrakło wyodrębnienia oddzielnego rozdziału poświęconego metodyce pracy. Ten rolę wypełnia wstęp, w którym zawarto wspomniane treści, choć sprawia to, iż jest on bardziej rozbudowany i pełni jednocześnie wiele funkcji, w tym także metodyczną.

Praca rozpoczyna się wstępem, który jest wprowadzeniem do tematu i jego szerokim uzasadnieniem. Równocześnie stanowi też część metodyczną pracy. Przedstawiono w nim założenia metodyczne, podając cele, metody i podjęte w pracy problemy badawcze. Wyszczególniono w nim obszar oraz zakres czasowy badań. Zaprezentowano zastosowane metody badawcze i co istotne wyraźnie wskazano jakie zagadnienia były analizowane za pośrednictwem każdej z nich. Omówiono zawartość poszczególnych rozdziałów, a także

oczekiwane rezultaty badań oraz występujące ograniczenia w prowadzonych analizach i całościowo w stosunku do przeprowadzonych rozważań. Wskazuje to na dojrzałość badawczą i zrozumienie całego procesu badawczego. Część ta spełnia swoje podstawowe funkcje, wprowadzając czytelnika do tematyki rozprawy i zarysowując przebieg badań naukowych oraz wskazując na zasadność ich podjęcia.

Pierwszy rozdział został poświęcony ustrojowi rolnemu państwa oraz jego zróżnicowania i jego determinantom. Stanowi on podstawę teoretyczną do dalszych analiz prowadzonych w dysertacji. Przedstawiono w nim ustawowe uregulowania ustroju rolnego, ale też, co istotne z punktu widzenia całej pracy, ewolucyjne zmiany tych przepisów, umiejscowione na osi czasu. Takie podejście pozwoliło wykazać wpływ regulacji na zachodzące zmiany oraz wskazać na długofalowe konsekwencje poszczególnych etapów w systemie prawnym dla omawianej materii. Przedstawiono w nim także ciągłość przekształceń instytucji zarządzających. W tym aspekcie zwrócono także uwagę na instytucjonalne uregulowania. W ramach tych analiz dokonano oceny działań i zakresu kompetencji Agencji Własności Skarbu Państwa, a następnie Agencji Nieruchomości Rolnych i Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR). Pozwoliło to wykazać złożoność czasową zachodzących przekształceń w zakresie ustroju rolnego w Polsce. W tym zakresie istotne było wskazanie ograniczeń spowalniających proces przekształceń i administrowania nieruchomościami rolnymi jakie napotykały poszczególne instytucje, a w szczególności KOWR. Regulacje, jak bowiem wykazano, ograniczały aktywną politykę w aspektach agrarnych. W kolejnych częściach zwrócono uwagę na uwarunkowania polityczne, ekonomiczne i społeczne ustroju rolnego. Takie rozdzielenie jest jak najbardziej zasadne i pozwala wskazać na zróżnicowaną płaszczyznę czynników wpływających na rozważaną sferę. W tej części w mniejszym stopniu zwrócono uwagę na czynniki ekonomiczne determinujące ustrój rolny. Również kwestia rozwoju przemysłu czy szerzej agrobiznesu bardziej należy przypisać uwarunkowaniom ekonomicznym niż społecznym, jak uczyniła to Autorka (s. 52). Można też było pokusić się o rozwinięcie tych obszarów i wskazanie przynajmniej zarysu konsekwencji wyodrębnionych uwarunkowań na rozważany w rozdziale problem. Te aspekty nie zostały odpowiednio zaakcentowane w tej części pracy, a wydają się istotne z punktu widzenia prowadzonych badań. Wskazany problem starzenia się społeczności rolników na dłuższą metę będzie też stanowić poważną barierę rozwojową w produkcji rolnej. W tej części zabrakło też podsumowania cząstkowego dla tej części pracy syntezy ustalanie Autorki. Można też dodać drobną uwagę, iż forma przedstawiona na s. 54 to wykres a nie tabela.



W rozdziale drugim poruszono problem zasobu własności rolnej skarbu państwa i ich wieloaspektowej analizie. Zgodnie z przyjętą logiką rozdział rozpoczyna się od wyjaśnienia pojęcia zasobu własności rolnej w różnych podejściach. Wskazano także na różne płaszczyzny, a następnie kryteria w oparciu o jakie zasób ten może być definiowany i klasyfikowany. Jest to dobre wprowadzenie do dalszych wywodów zawartych w tym rozdziale. Zwrócono uwagę na kwestię znacznego zróżnicowania nieruchomości rolnych i ich przeznaczenia, co często jest pomijane w opracowaniach. W dalszej części rozdziału, po zdefiniowaniu najważniejszych pojęć, omówiono zasady gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Co bardzo istotne zwrócono także uwagę na kwestię regulacji, obejmujących zakres kontroli nad prywatnym rynkiem ziemi rolnej, który w wielu krajach jest ściśle kontrolowany. W zakresie uwag można wskazać na brak tytułów zamieszczonych w tym rozdziale tabel (s. 78, 80). Można też zastanowić się czy zamiast przywoływać relatywnie długie fragmenty uregulowań prawnych (s. 64-66), nie lepiej byłoby przenieść je do załączników. Natomiast w samym rozdziale pozostawić jedynie komentarz i ustosunkowanie się samej Autorki do zaprezentowanych regulacji i ich znaczenia dla omawianych problemów badawczych. Ponadto, dane w tabelach 2-3 są interesujące i ważne dla całego wyводу, jednak dotyczą roku 2010. Można by je uzupełnić o bardziej aktualne informacje, co pozwoliłoby też wskazać na zachodzące zmiany w zakresie powierzchni przejętych gruntów (może także ich rozdysponowania) oraz zmianach formy przekształceń własnościowych gruntów rolnych.

W rozdziale trzecim, relatywnie najdłuższym w stosunku do pozostałych części, przedstawiono prowadzoną w perspektywie czasowej politykę gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa. Rozważania rozpoczęto od zaprezentowania w szczegółach podstawy prawnej stanowiącej płaszczyznę regulacyjną dla zarządzania nieruchomościami rolnymi. W kolejnej części omówiono funkcjonowanie KOWR, ostatniej z utworzonych w wyniku ewolucji instytucjonalnej jednostki, zajmującej się gospodarowaniem rozważanym zasobem. W następnym podrozdziale zaprezentowano ponadto formy zagospodarowania nieruchomości rolnych (choć w samym tytule użyto pewnego zawężenia do gruntów rolnych). Ostatnia część obejmuje analizę i ewaluację szczególnego aspektu gospodarowania nieruchomościami rolnymi, dotyczącego udziału w nich cudzoziemców. Wyróżnienie tego obszaru jest zasadne z uwagi na specyficzne przepisy występujące w wielu krajach, w tym w Polsce chroniące dostępność ziemi rolnej dla cudzoziemców. W tym kontekście poszukiwano wyjaśnienia sprzeczności między konstytucyjnie zagwarantowanymi swobodami jednostek a restrykcjami wprowadzonymi w rozważanym przedmiocie. Autorka na podstawie krytycznej oceny istniejących przepisów prawa wskazała na rozwiązania budzące wiele wątpliwości jakie

występują w tym zakresie oraz poszukiwała uzasadnienia dla takich, a nie innych rozwiązań. Jest to szczególnie wartościowa część recenzowanej dysertacji. Dotyczy to choćby badanej kwestii wyłączenia gruntów z obrotu w okresie pięcioletnim. W mojej opinii zabrakło szerszego udokumentowania, na podstawie dostępnych danych, obrotu nieruchomościami rolnymi w badanym okresie. W konsekwencji można by postawić pytanie jakie są skutki gospodarowania nieruchomościami rolnymi w kolejnych okresach, w ramach różnych uregulowań instytucjonalnych? W tym miejscu można też zapytać o wnioski wynikające z dotychczasowych doświadczeń w funkcjonowaniu KOWR, które Autorka awizuje jednak nie rozwija (s. 150).

Ostatni z rozdziałów to przedstawienie roli i znaczenia w ustroju rolnym gospodarstwa rodzinnego jako podstawowej jednostki w strukturze produkcji rolnej w Polsce. Rozdział rozpoczęto od wyjaśnienia czym jest gospodarstwo rolne i jak jest ujmowane w literaturze przedmiotu oraz w dokumentach prawnych. Stanowi ono, w zamyśle Autorki, główny podmiot, do którego adresowane są działania polityki rolnej na szczeblu krajowym czy też międzynarodowym (wspólna polityka rolna - WPR). Jedną z kluczowych kwestii poruszonej w tej części są zmiany struktury agrarnej i podejmowane próby rozwiązania tzw. kwestii agrarnej. Problem ten ujęto w kolejnym podrozdziale. W tym kontekście odniesiono się do prowadzonej polityki rolnej i jej oddziaływania na strukturę agrarną. Proces przemian strukturalnych jest relatywnie powolny z uwagi na uwarunkowania funkcjonowania gospodarstw rodzinnych łączących funkcje przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowego, na co słusznie zwróciła uwagę Autorka. Podsumowując tę część rozważań przedstawiono dla porównania sytuację gospodarstw rolnych w innych krajach Unii Europejskiej objętych wspólną polityką rolną. Zwrócono uwagę na istniejące znaczne dysproporcje i ich uwarunkowania, mające często historyczne podłoże. Przedstawiono relatywnie długą perspektywę historyczną zachodzących zmian i prób instytucjonalnego regulowania funkcjonowania gospodarstw rolnych i stymulowania przekształceń agrarnych w wybranych krajach UE. Można też do tej części sformułować kilka uwag. W mojej opinii bardziej zasadne byłoby pogrupowanie definicji odnoszących się do gospodarstw rolnych, a dopiero później przejść do innych form działalności, np. spółek kapitałowych (s. 185-188, s. 200). Wskazując na wzrost cen rynkowych za jeden hektar ziemi rolnej należy pamiętać o korekcie wynikającej z występowania inflacji. Oczywiście wzrost cen ziemi w ujęciu realnym występował, jednak był niższy od ujęcia nominalnego. Ponadto, porównując struktury agrarne pomiędzy poszczególnymi krajami trzeba dodatkowo zwrócić uwagę na strukturę produkcji rolnej. Dobrym przykładem jest choćby sytuacja w analizowanej w pracy Holandii, w której produkcja rolna jest specyficzna (s. 203).

W tej części zabrakło podsumowania cząstkowego, zwłaszcza po przedstawieniu zróżnicowanej sytuacji w poszczególnych krajach UE.

Opracowanie kończy rozbudowane podsumowanie, w którym odniesiono się do sformułowanych problemów badawczych i zaprezentowanych we wstępie celów badań. Autorka w sposób kompleksowy przedstawiła wyniki potwierdzające przyjęte założenia. W tej rozbudowanej części przedstawiono odniesienia do wcześniej omawianych problemów. Zaprezentowano rekomendacje co do kierunków zmian legislacyjnych w zakresie ustroju rolnego i zasad gospodarowania nieruchomościami rolnymi. Jest to szczególnie ważne z punktu widzenia celów pracy. Zabrakło jedynie bezpośredniego odwołania się do celów pracy, choć pośrednio takie nawiązanie występuje.

## **6. Ocena strony formalnej**

Strona formalna nie budzi większych zastrzeżeń. Praca jest napisana jasnym, zrozumiałym, aczkolwiek fachowym językiem. Zaprezentowane w rozdziałach wywody i wnioski są czytelne oraz logiczne. Można oczywiście wskazać pewne mankamenty. W pracy pojawiają się sporadycznie drobne błędy językowe lub niewłaściwe sformułowania, charakterystyczne bardziej dla języka potocznego, np. s. 29 „eksportowany” – termin naukowy mający zupełnie inną konotację niż w języku potocznym, „gloryfikowały” (s. 30), „dość dobra sytuacja” – nieprecyzyjne określenie (s. 87). Pomyłką jest powtórzenie treści ze stron 36-38 na stronach 94-96. Jednak z uwagi na objętość pracy ich skala nie jest znacząca. Rekapitulując, pod względem redakcyjnym i lingwistycznym, a także w zakresie stosowania poprawnych zasad dla odsyłaczy bibliograficznych, pracę całościowo należy ocenić pozytywnie.

## **7. Konkluzja końcowa**

W przedłożonej do recenzji pracy podjęto aktualny i ważny z punktu widzenia badawczego temat, a w wyniku przeprowadzonych analiz wskazano interesujące wnioski i spostrzeżenia dotyczące ustroju rolnego w Polsce w odniesieniu do nieruchomości rolnych. Podstawowym walorem dysertacji jest jej kompleksowość i wielowymiarowość zaprezentowanego ujęcia problemu. Autorka dowiodła poprawności warsztatu naukowego w procesie formułowania założeń procesu badawczego, ich analizy, a następnie wnioskowania na podstawie przeprowadzonych dociekań. Wykazała się także bogatą wiedzą z zakresu dyscypliny naukowej, w której mieści się rozprawa. Za szczególne walory pracy należy uznać:

- interesujący poznawczo temat pracy,
- wykorzystanie bogatej literatury przedmiotu,



- wieloaspektowość dociekań naukowych.

Podsumowując stwierdzam, że przedstawione w niniejszej recenzji uwagi krytyczne i polemiczne w niczym nie obniżają pozytywnej oceny pracy. Rozprawa spełnia wszystkie warunki stawiane pracom doktorskim, a tym samym stanowi podstawę do ubiegania się o nadanie stopnia naukowego doktora. Na tej podstawie wnioskuję o przyjęcie rozprawy i dopuszczenie do jej publicznej obrony na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.



dr hab. inż. Piotr Kułyk, prof. UZ