

Warszawa, dnia 18 października 2023 r.

dr hab. Arkadiusz Ptak, Prof. IRWiR PAN
Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa
Polska Akademia Nauk
ul. Nowy Świat 72
Warszawa

Podstawą oceny pracy doktorskiej mgr Natalii Janowskiej pt. „Konstytucyjne ramy ustroju rolnego a polityka gospodarowania nieruchomościami w Polsce” (ss. 240) jest uchwała Rady Naukowej Dyscyplin: nauk o polityce i administracji oraz nauki o komunikacji społecznej i mediach UAM w Poznaniu. Pismem przewodniczącego tejże Rady prof. dr. hab. Andrzeja Stelmacha z dnia 12 lipca 2023 r. przesłano mi 1 egz. rozprawy doktorskiej.

Ocena pracy doktorskiej

Temat

Ustrój rolny oraz polityka gospodarowania nieruchomościami rolnymi, choć nie są dominującymi obszarami badań politologicznych to jednak, z uwagi na to że są częścią ustroju każdego państwa muszą być (i powinny) przedmiotem zainteresowania środowiska politologicznego. Przecież przyjęty ustrój rolny zawsze poprzedzony jest decyzją polityczną. Na każdym etapie stanowienia prawa czynnikiem, który w największy sposób wpływa na jego kształt jest decyzja podmiotów tworzących system polityczny danego państwa. Bynajmniej nie są to wyłącznie partie polityczne, ale i np. grupy lobbingowe, związki zawodowe itp. Nie bez znaczenia mają uwarunkowania międzynarodowe. Przyjęty ustrój rolny wraz z polityką gospodarowania nieruchomościami rolnymi musi również

uwzględniać interesy elektoratu, do którego odwołują się partie polityczne, które sprawują władzę, bądź też rywalizują o jej przejęcie.

Powyższe uwarunkowania mają szczególne znaczenie w przypadku Polski – tak w wymiarze historycznym, jak i współczesnym. Po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku „odziedziczono” pozaborcze zróżnicowanie struktury gospodarstw rolnych wraz z poziomem rozwoju rolnictwa, zaś na scenie politycznej II RP partie chłopskie stanowiły istotną część systemu partyjnego. Osią sporu wśród ugrupowań politycznych tamtego okresu była m.in. parcelacja wielkiej własności rolnej. Po II wojnie światowej „kwestia rolna” zyskała na jeszcze większym znaczeniu. Reforma rolna i likwidacja wiejskich gospodarstw rolnych na rzecz państwa lub indywidualnych rolników stała się częścią budowy nowego ustroju oraz olbrzymich zmian społecznych (np. zanik ziemiaństwa jako klasy społecznej). I choć nie powiodła się powszechna kolektywizacja rolnictwa, tak jak to miało miejsce w innych krajach socjalistycznych, to jednak zmiany na polskiej wsi i w samym rolnictwie były olbrzymie. Trzecia Rzeczypospolita musiała więc uwzględnić te uwarunkowania, choć sposób przeprowadzania zmian budzi sporo kontrowersji, zwłaszcza bezmyślny i szybki proces prywatyzacji sektora państwowego w rolnictwie, czy też uznanie, że rolnictwo podlega takim samym jak reszta gospodarki mechanizmom rynkowym (czego nie uczyniono w stosunku np. do górnictwa, hutnictwa itp.).

Mając powyższe na uwadze podjęty temat przez mgr Natalię Janowską stanowi ważny obszar badań nauk o polityce. Uwzględniając również fakt, że ustrój rolny i polityka gospodarowania nieruchomościami rolnymi stanowi główny obszar badań prawników i ekonomistów, podjęcie tych zagadnień przez przedstawicielkę nauk politycznych stanowi dodatkowy walor przedstawionej do oceny pracy.

Podjęty temat zyskuje na jeszcze większym znaczeniu z powodu pracy zawodowej autorki. Otóż mgr Natalia Janowska jest pracownikiem poznańskiego oddziału Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, czyli instytucji, która na co dzień zajmuje się m.in. gospodarowaniem nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. W pracy więc prezentowana jest przede wszystkim perspektywa „praktyka”.

Metodologia

Autorka wskazała, że zasadniczym celem pracy jest „(...) analiza polityki gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w kontekście zasad zawartych w ustawie zasadniczej, warunkujących kształt i kierunek rozwoju ustroju rolnego” (s. 5). Oprócz celu zasadniczego autorka wskazała cele dodatkowe (s. 6). Częścią procesu badawczego jest również pytanie badawcze, które zostało sformułowane w następujący sposób: czy polityka państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa jest zgodna z konstytucyjnymi ramami ustroju rolnego w Polsce? (s. 5).

Prawidłowy jest dobór metod badawczych (s. 7-9). Za kluczową przyjęto metodę instytucjonalno-prawną. Słusznie Autorka wskazała, że metoda ta pozwala na badanie instytucji politycznych z punktu widzenia przepisów prawa. Podjęty temat w całości uzasadnia wykorzystanie takiej metody badawczej. Nie bez znaczenia jest również wykorzystanie metody historycznej, na co zwróciłem już uwagę w pierwszej części oceny pracy doktorskiej wskazując na szereg uwarunkowań historycznych, które wpłynęły na obecny kształt ustroju rolnego oraz gospodarowanie nieruchomościami rolnymi. Przykłady ewolucji podmiotów działających w tym obszarze (Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, Agencja Nieruchomości Rolnych, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa)

uzasadniają tylko przyjęcie takich metod badawczych. Wśród innych metod są analiza systemowa oraz metoda porównawcza.

Głównym źródłem gromadzenia materiału badawczego są akty prawne stanowione przez polski parlament oraz administrację rządową w latach 1991-2021 oraz kluczowe dla tej problematyki wyroki Trybunału Konstytucyjnego wraz z uzasadnieniami z 2001 i 2015 roku. Materiał ten uzupełnia literatura przedmiotu w postaci monografii i artykułów naukowych oraz wewnętrzne zarządzenia głównej instytucji zajmującej się gospodarowaniem mieniem rolniczym, czyli Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

Struktura pracy

Przedstawiona do oceny praca doktorska składa się ze wstępu, czterech rozdziałów, zakończenia. Uzupełnieniem jest spis tabel i bibliografia (podzielona na monografie i opracowania; artykuły naukowe; akty prawne; wyroki, uzasadnienia i postanowienia oraz pozostałe źródła). Wstęp napisany jest prawidłowo, choć powinien być w zasadzie ograniczony do strony 12. Znalazły się w nim elementy, które wymagane są w tej części pracy doktorskiej. Kolejność rozdziałów nie budzi większych zastrzeżeń i można wyodrębnić jego dwie części.

Pierwsza część to rozdział pierwszy w całości poświęcony ustrojowi rolnemu państwa. Autorka swoje dywagacje rozpoczyna od Konstytucji RP (co jest istotne nie tylko w kontekście tematu rozprawy, ale również uwzględniając rolę tego aktu prawnego w ustroju każdego państwa) wskazując, że podstawą ustroju rolnego w Polsce jest gospodarstwo rodzinne. Ponieważ konstytucja z uwagi na swój charakter i specyfikę tylko w ograniczonym zakresie reguluje kwestię ustroju rolnego, autorka słusznie poszukuje odpowiedzi na ten temat w innych aktach prawnych (m.in. w ustawach i rozporządzeniach), wyrokach Trybunału

Konstytucyjnego oraz w prawniczych komentarzach i literaturze przedmiotu.

Druga część pracy to rozdziały od drugiego do czwartego. Są poświęcone polityce gospodarowania nieruchomościami rolnymi w Polsce. Na wstępie autorka wyjaśnia, czym jest Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, który dla podejmowanej tematyki jest kluczowy. Częścią rozdziału drugiego jest przedstawienie kryteriów powstawania zasobów Skarbu Państwa (prawne, ewidencyjne, finansowe, naturalne).

Rozdział trzeci rozpoczyna się od przedstawienia ewolucji podstaw prawnych gospodarowania zasobami własności rolnej. Autorka dokonuje przeglądu polskiego ustawodawstwa w zakresie zarówno form gospodarowania nieruchomościami, jak i instytucji zajmującymi się tym obszarem działania państwa. Ważną cezurą czasową w gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi jest 2016 rok, na co Autorka zwróciła uwagę. Szczególne znaczenie miała decyzja o czasowym wstrzymaniu sprzedaży niektórych nieruchomości oraz definicji „rolnika indywidualnego” (s. 104). Częścią zmian w ustroju rolnym w 2016 roku było powołanie nowej instytucji - Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, który przejął zadania wcześniej działających Agencji Nieruchomości Rolnych oraz Agencji Rynku Rolnego. Słusznie Autorka jedną część rozdziału trzeciego (s. 111 i nast.) poświęciła tej instytucji. Przedstawiając zadania i sposób funkcjonowania KOWR-u (wykorzystując m.in. wewnętrzne akty prawne KOWR-u) czytelnik dowiaduje się o specyfice tej instytucji oraz olbrzymim znaczeniu w całym procesie gospodarowania gruntami rolnymi w Polsce.

Ta część pracy pomija jednak aspekt polityczny podjętych wówczas decyzji przez Prawo i Sprawiedliwość wkrótce po wygranych wyborach parlamentarnych. Przyjęte rozwiązania budziły przecież spore

kontrowersje nie tylko na szczeblu centralnym, ale również wśród części rolników indywidualnych.

Kontrowersji nie budzą pozostałe części rozdziału trzeciego. Pierwsza przybliży problematykę form zagospodarowania gruntów rolnych ze szczególnym uwzględnieniem sprzedaży gruntów, dzierżawy, aportu, czy też nieodpłatnego przekazania nieruchomości jednostkom samorządu terytorialnego (oczywiście po spełnieniu określonych warunków, które Autorka wskazała). Z kolei inna część rozdziału trzeciego dotyczy obrotu nieruchomościami rolnymi z udziałem cudzoziemców. To istotna część pracy, bowiem kwestia ta stanowiła ważny element debaty podczas kampanii wyborczej do Sejmu RP w 2015 roku. Kończył się również 12 letni okres przejściowy wynegocjowany przez Polskę przy wstępowaniu do UE w zakresie ograniczeń obrotem nieruchomościami rolnymi. To dobry przykład w jakim stopniu uwarunkowania międzynarodowe oraz „krajowa polityka” mają wpływ na ustrój rolny danego państwa i potwierdza słuszność podejmowania tej problematyki przez przedstawicieli nauk politycznych.

Ostatni – czwarty rozdział – poświęcony jest gospodarstwom rodzinnym, które w świetle Konstytucji RP są podstawą ustroju rolnego RP. Ustawodawca nie zdecydował się jednak na definicję „gospodarstwa rodzinnego” Autorka zatem na podstawie innych aktów prawnych, ale również literatury przedmiotu poszukuje najważniejszych cech i atrybutów gospodarstwa rodzinnego (m.in. s. 188). Przedstawia je zarówno w kontekście historycznym, jak i międzynarodowym, głównie w Unii Europejskiej.

Bibliografia

Rozważania Autorki oparte zostały na podstawowej literaturze przedmiotu (monografie, opracowania, artykuły naukowe), aktach prawnych wraz z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, materiałach źródłowych oraz, jak to określiła Autorka, na innych materiałach internetowych i elektronicznych. Ważną częścią ocenianej pracy są wewnętrzne zarządzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, które umieszczono w bibliografii w części „Pozostałe źródła”.

W wykorzystanej literaturze znajdują się podstawowe pozycje politologiczne, ale również prawnicze, ekonomiczne i historyczne. Szczególne znaczenie, z uwagi na obszar badań, miały pozycje prawnicze. Autorami opracowań są przedstawiciele wielu ośrodków naukowych i akademickich w Polsce, co należy ocenić pozytywnie. Podobnie jest z wykorzystaniem komentarzy do Konstytucji i prawa rolnego – to pozycje najważniejszych wydawnictw prawniczych.

Wykorzystane w pracy pozycje internetowe nie budzą zastrzeżeń – są to głównie strony internetowe instytucji rządowych.

Ważniejsze uwagi

Z obowiązku oceniającego pracę muszę wskazać na pewne uchybienia, które występują w rozprawie. Zamieszczone tabele (s. 53, 78, 80, 186) przedstawiają dane z różnych okresów, co utrudnia porównanie zachodzących zmian w gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi w Polsce. Występuje brak konsekwencji w zapisie przypisów (s. 66, 87, 113, 191, 203, 204). Ponadto kilkakrotnie zdarzyło się Autorce użyć nienaukowego języka (s. 26, 27, 30, 32, 33, 58, 74, 81, 86, 141, 173). W pracy powinna być przeprowadzona bardziej uważna korekta językowa.

Konkluzja

Autorka wykazała się umiejętnością stosowania metod naukowych właściwych dla dyscypliny nauk o polityce. Praca jest ważna poznawczo. Potwierdza dużą wiedzę Autorki na temat polityki gospodarowania nieruchomościami rolnymi w Polsce. Pozytywnej oceny pracy nie obniżają przedstawione powyżej uwagi.

Podsumowując – przedstawiona do oceny praca mgr N. Janowskiej stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Ponadto Autorka wykazała się umiejętnością samodzielnego prowadzenia pracy naukowej oraz prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną w obszarze dyscypliny nauki o polityce. Spełnia zatem ona wymogi określone w ustawie o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki. Wnoszę więc o przyjęcie ocenionej rozprawy doktorskiej mgr N. Janowskiej do kolejnego etapu w przewodzie naukowym.