

dr Radosław Pastuszko  
adiunkt w Katedrze Prawa Rolnego i Gospodarki Gruntami  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

**AUTOREFERAT PRZEDSTAWIAJĄCY OPIS DOROBKU  
I OSIĄGNIĘĆ NAUKOWYCH HABILITANTA**

**1. Imię i Nazwisko**

Radosław Pastuszko

**2. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe/artystyczne – z podaniem nazwy, miejsca i roku ich uzyskania oraz tytułu rozprawy doktorskiej.**

- 1997-2002: studia magisterskie w Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Prawa i Administracji, kierunek prawo, ukończone z wynikiem bardzo dobrym
- 2002: egzamin magisterski złożony z wynikiem bardzo dobrym i uzyskanie tytułu zawodowego magistra prawa w Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Prawa i Administracji
- 2002-2006: studia doktoranckie w Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Prawa i Administracji
- 2006: obrona rozprawy doktorskiej nt. *Charakter umów z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego za świadczenia emerytalno – rentowe* i uzyskanie stopnia naukowego doktora nauk prawnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Promotor: prof. dr hab. Aleksander Oleszko, recenzenci: prof. dr hab. Edward Drozd, prof. dr hab. Mirosław Nazar

**3. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych**

- 1.10.2002 - 30.09.2007 – asystent (część etatu) w Katedrze Prawa Rolnego i Gospodarki Gruntami na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
- 1.10.2007 – nadal – adiunkt w Katedrze Prawa Rolnego i Gospodarki Gruntami na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

- 1.10.2009 – nadal – Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie (umowa o dzieło)
- 2010 - 2011 – Puławska Szkoła Wyższa

**4. Wskazanie osiągnięcia wynikającego z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. 2017 r. poz. 1789):**

**a) tytuł osiągnięcia naukowego/artystycznego**

Monografia: *Dostęp do zasobu gruntów rolnych w procesach globalizacji. Zagadnienia prawne*

**b) (autor/autorzy, tytuł/tytuły publikacji, rok wydania, nazwa wydawnictwa, recenzenci wydawniczy)**

Radosław Pastuszko, *Dostęp do zasobu gruntów rolnych w procesach globalizacji. Zagadnienia prawne*, Lublin 2019, Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, ss. 300, ISBN: 978-83-66159-10-5

Recenzentami wydawniczymi monografii są: dr hab. Adam Niewiadomski oraz dr hab. Katarzyna Popik – Konarzewska, prof. WSEI.

**c) omówienie celu naukowego/artystycznego ww. pracy/prac i osiągniętych wyników wraz z omówieniem ich ewentualnego wykorzystania**

**4.1. Uzasadnienie wyboru tematu**

Przedłożona do oceny monografia poświęcona jest problematyce uwarunkowań prawnych dostępu do zasobu gruntów w perspektywie procesów globalizacyjnych.

Wybór tematu pracy podyktowany został przede wszystkim brakiem opracowania monograficznego, które omawiałoby przedmiotowe zagadnienie. Dla prawa rolnego problematyka gruntów rolnych stanowiła i nadal stanowi rdzeń prowadzonych badań, analiz oraz trwałego zainteresowania piśmiennictwa i orzecznictwa. Przyjmuje się, że grunty rolne stanowią w ustawodawstwie przedmiot szczególnej regulacji, co tradycyjnie uzasadniane jest potrzebą ochrony gruntów jako dobra produkcyjnego o niepomnażalnym charakterze. O ile w latach ubiegłych ustawodawstwo i badania skupiały się na różnych aspektach prawa własności (własności rolniczej) i analizie prywatnoprawnej treści tego prawa, jego wykonywania i ograniczania, w szczególności w aspekcie obrotu własnościowego, o tyle obecnie kontekst zagadnień prawnych dotyczących gruntów rolnych jest znacznie szerszy.

Globalne procesy gospodarcze ujawniły bowiem nowe okoliczności, ze względu na które ochrona gruntów rolnych w najszerszym ujęciu jakim jest dostęp do takich gruntów, zasługuje na uwzględnienie, a niekiedy staje się dominująca.

Coraz powszechniej podnoszone jest znaczenie i funkcje gruntów rolnych w kontekście wymagań środowiskowo-klimatycznych, przestrzennych, kulturowych, społecznych jako czynnika rozwoju obszarów wiejskich, kształtowania struktury ludności, migracji, a także trwałości powiązań rodzinnych, sąsiedzkich, integracji i spójności rozwoju lokalnego. Swoisty renesans problematyki gruntowej w dogmatyce prawa rolnego wynikający z globalnych procesów gospodarczych, zmian instytucjonalnych Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej oraz ewolucji rozwiązań prawa polskiego, stał się podstawą do nowego, odmiennego od tradycyjnego spojrzenia i oceny sytuacji prawnej gruntów rolnych.

#### **4.2. Tezy badawcze**

Dostęp do zasobu nieruchomości rolnych jest podstawą prowadzenia działalności gwarantujących podtrzymanie życia i zdrowia indywidualnego człowieka, jak i całych społeczeństw, a w konsekwencji stanowi czynnik kształtujący i gwarantujący bezpieczeństwo publiczne i ład społeczny. Rolnictwo jest najstarszym i najbardziej tradycyjnym rodzajem działalności wytwórczej i produkcyjnej, ale faktyczny dostęp do gruntów rolnych (zasobu gruntów) jest konsekwentnie i coraz szybciej ograniczany w wyniku przemian gospodarczych. Presja wynika z licznych czynników rozwojowych. Typowe i znane od lat, stanowią konsekwencję industrializacji oraz postępujących procesów urbanizacyjnych. Równie oczywiste są konsekwencje wynikające z dewastacji środowiska naturalnego. Pojawiają się jednak nowe zjawiska stanowiące czynnik w istotny sposób wpływający na możliwość dostępu do gruntów. Należy do nich zaliczyć zwiększenie liczebności ludności świata oraz globalizację procesów gospodarczych – także w zakresie produkcji rolnej. Od pierwszych lat XXI w. obserwowane jest nasilające się zjawisko wielkoobszarowego przejmowania gruntów, w szczególności – gruntów rolnych. Wydaje się, że szereg z tych czynników nie znajduje należytego odzwierciedlenia na poziomie regulacji międzynarodowej i Unii Europejskiej. Można wręcz przyjąć, że obowiązujące rozwiązania prawne, które formalnie służą ochronie gruntów – zasobu gruntów, nie pełnią swojej funkcji, a wręcz mogą w nadmierny i nieuzasadniony sposób wpływać na ograniczenie dostępu do gruntów. Nie jest obojętne, jak ukształtowane jest prawo dostępu do zasobu gruntów rolnych, komu przysługuje, a także jakie cele są realizowane przy ich wykorzystaniu. Można wskazać na pewną nieprzystawalność obowiązujących rozwiązań prawnych do problemów, które kreowane są praktyką gospodarczą

w warunkach globalnych. Dotyczy to w szczególności sytuacji w krajach rozwijających się, których ludności zamieszkująca obszary wiejskie jest uzależniona od negatywnych skutków zmian klimatycznych i środowiskowych oraz zmian struktury własnościowej gruntów następującej w wyniku zagranicznych inwestycji w nieruchomości. Zasoby gruntowe pozostają dla większości ludzi na obszarach wiejskich najbardziej podstawowymi zasobami naturalnymi. W dobie postępujących zmian klimatycznych i globalnych przemian własnościowych dostęp do zasobu gruntów stał się jeszcze bardziej istotny.

Zagrożenie dostępu do zasobów nieruchomości rolnych stanowi realne zagrożenie dla istniejącego ładu społecznego i gospodarczego i wymaga podjęcia odpowiednich działań, wśród których zasadnicze znaczenie powinny mieć rozwiązania prawne. Ze względu na charakter zagrożeń zasadne jest wykształcenie nowych instrumentów, których celem jest zapobieganie ograniczeniu dostępu do zasobów naturalnych, w szczególności zasobu gruntów rolnych oraz zasobów powiązanych, tj. wodnych i leśnych.

Otwarte pozostaje pytanie, czy możliwe jest w ogóle stworzenie systemu instrumentów prawnych i pozaprawnych, który będzie w stanie adekwatnie realizować postulat ochrony dostępu do zasobów przy uwzględnieniu globalnej skali problematyki. Tym istotniejsza staje się kwestia poszukiwania instrumentów, które choć pośrednio będą miały wpływ na realizację założonych postulatów – zapewnienia zrównoważonego dostępu do gruntów rolnych w wymiarze produkcyjnym, przy uwzględnieniu skutków społecznych, środowiskowych i gospodarczych. Wskazane instrumenty, jak się wydaje, mogą funkcjonować w odpowiednich granicach na poziomie prawa międzynarodowego, prawa UE i prawa polskiego. Proponowane w niniejszej monografii ujęcie problematyki zbliżone jest do rozważań prowadzonych w zakresie prawa ochrony środowiska, w szczególności prawa ochrony przyrody. Dotyczy to przede wszystkim normatywnego modelu dostępu i korzystania z poszczególnych zasobów naturalnych.

Regulacje prawne wpływające na faktyczny dostęp do zasobu gruntów rolnych są kształtowane w odmienny sposób, realizują odmiennie cele i mają zróżnicowany charakter w prawie międzynarodowym, prawie Unii Europejskiej i prawie polskim. W odniesieniu do polskiego porządku prawnego szczególnie wyraźny jest fakt zróżnicowania metody regulacji – prywatnoprawnej i publicznoprawnej. Wskazana różnorodność skutkuje szeregiem konsekwencji, które muszą zostać uwzględnione dla realizacji założonego celu badawczego.

Ustalenie, czy istnieją podstawy do wyróżniania w wymiarze prawnym reguł dostępu do gruntów rolnych – zasobu gruntów, może być rozumiane w zróżnicowany sposób. Prawne uwarunkowania dostępu do gruntów rolnych rozważane są w kontekście szczególnych cech

tych gruntów, które powodują, że są niezbędne do zaspokajania potrzeb społecznych i publicznych. Zmieniające się relacje społeczne, sposoby zagospodarowywania nieruchomości, a także ich funkcje powodują, że modelowo ujmowany zasób gruntów rolnych wymaga omówienia zróżnicowanych regulacji prawnych o odmiennych celach regulacji, dla których charakterystyczne jest swoiste starcie prawa publicznego i prywatnego. Uwzględnienia wymaga także różnorodność znaczeniowa pojęć, która występuje w zależności od metody i celu danego aktu normatywnego.

Istotne znaczenie mają również skutki regulacji prawnych wykraczające poza bezpośrednią sferę terytorialnego zakresu obowiązywania prawa. Tradycyjna sfera rozważań prawnych w odniesieniu do gruntów rolnych, która skupiała się na zagadnieniach prawa własności i obrotu w krajowych porządkach prawnych musi ulec poszerzeniu. Omówione w monografii procesy globalizacyjne, które bezpośrednio oddziałują na strukturę agrarną w państwach, w których dochodzi do wielkoobszarowych przejęć gruntów, mogą stanowić podstawę do redefinicji zagadnienia i zastosowania znacznie szerszego zakresu oceny zagadnień prawnych związanych z dostępem do gruntów rolnych (zasobu gruntów). Wymaga to uwzględnienia, że zróżnicowane instrumenty prawne występujące na poziomie międzynarodowym oraz krajowym promują różnorodne wartości normatywne. Rosnąca presja na grunty rolne skłania do pogodzenia odmiennych wartości normatywnych i może jednocześnie stanowić poważne wyzwanie dla konkurujących uprawnień.

Szczególnie istotne znaczenie mają, stopniowo uwzględniane w rozwiązaniach normatywnych, pozagospodarcze aspekty związanych z gruntami, takie jak ich wymiar środowiskowy, społeczny i kulturowy, a nawet ogólnoludzki - humanitarny. W zależności od okoliczności, instrumenty normatywne mogą służyć ochronie różnych praw do gruntów, znacznie wykraczając poza tradycyjny wymiar prawa własności.

Funkcje jakie pełnią grunty rolne, powodują że stają się one w coraz szerszym zakresie przedmiotem analiz publicznoprawnych, w których grunty rolne wśród całego konglomeratu zasobów naturalnych są bez wątpienia dobrem szczególnym, stanowiącym swoistą gwarancję kształtowania i utrzymania ładu społecznego, i w tym kontekście mogą być traktowane jako dobro publiczne w wymiarze funkcjonalnym. Podkreślenia wymaga również silny związek między gruntami wykorzystywanymi w rolnictwie i skutkami dokonanych w ich zasobie zmian dla innych zasobów naturalnych, w szczególności zasobów wodnych czy leśnych.

Założenie o szczególnym charakterze gruntów rolnych oznacza w płaszczyźnie normatywnej poddanie tych gruntów szczególnej ochronie prawnej. Ochrona ma przede wszystkim charakter zachowawczy i zmierza do utrzymania odpowiedniego potencjału



produkcyjnego gruntów rolnych. Wskazana cecha jest wyraźnie widoczna zarówno w odniesieniu do tradycyjnej sfery regulacji prywatnoprawnej dotyczącej problematyki obrotu własnościowego, kształtowania właściwej struktury obszarowej, jak i w odniesieniu do typowych rozwiązań publicznoprawnych, np. ochrony jakościowej i ilościowej gruntów rolnych. Postępujące procesy globalizacyjne, które skutkują realnym zagrożeniem dla stabilności dostępu do zasobów gruntów rolnych, wymagają znacznie wyraźniejszej artykulacji uwarunkowań wpływających na dostęp do gruntów, która stanowi podstawową płaszczyznę dla właściwych rozwiązań normatywnych. Tylko bowiem w sytuacji, gdy istnieć będą instrumenty gwarantujące dostęp do zasobu gruntów rolnych, mogą zostać ukształtowane adekwatne prawne mechanizmy korzystania z gruntów rolnych, respektujące wszystkie realizowane przez nie funkcje.

### **4.3. Cele pracy**

W monografii podjęta została próba analizy normatywnych aspektów dostępu do zasobu gruntów rolnych w perspektywie globalnej, która uwzględnia przedmiotowe i podmiotowe płaszczyzny zagadnienia. Praca zmierza do wykazania i systematyki czynników warunkujących dostęp do zasób gruntów rolnych oraz ustalenia czy w obecnym stanie rzeczy uzasadnione jest konstruowanie kategorii prawa dostępu do zasobu gruntów rolnych jako podstawy dla dalszych rozwiązań szczegółowych, a zwłaszcza czy na obecnym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego stosowane rozwiązania prawne we właściwym stopniu uwzględniają wszystkie dające się wychwycić funkcje zasobu gruntów rolnych oraz ich wpływu na stosunki społeczne i relacje gospodarcze.

Kolejny cel pracy zmierza do określenia charakteru i zakresu dostępności do zasobu gruntów. Wymagało to scharakteryzowania pojawiających się zagrożeń, uwzględniając prawne i pozaprawne czynniki ograniczające dostęp oraz ich konsekwencje. Dokonana charakterystyka stanowi podstawę dla zasadniczych rozważań co do instrumentów prawnych warunkujących dostęp do zasobu gruntów z uwzględnieniem rozwiązań prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem systemu prawnego Wspólnej Polityki Rolnej oraz prawa krajowego.

Grunty rolne, niezależnie od zaspokajania jednostkowych potrzeb uprawnionego podmiotu, służą docelowo realizacji potrzeb o charakterze społecznym i publicznym, co jest najbardziej widoczne w przyjętej w pracy globalnej perspektywie rozważań. Szczególny charakter gruntów rolnych jest niezależny od statusu – publicznoprawnego lub prywatnoprawnego – podmiotu uprawnionego do władania gruntem, a ocena możliwości

dostępu do niego wymaga wyjścia poza tradycyjne ujęcie nabycia prawa własności lub innego prawa rzeczowego bądź obligacyjnego, umożliwiającego korzystanie z gruntów. Nieadekwatna okazała się także perspektywa kształtowania struktury przestrzennej – struktury agrarnej. Uzasadniona natomiast jest próba ujęcia zasobu gruntów jako swoiście rozumianego dobra publicznego, które służy realizacji celów publicznych niezależnie od statusu własnościowego. Grunty coraz częściej służą zaspokojeniu potrzeb określonych społeczności i w tym zakresie zyskują wymiar publiczny. W tym kontekście okazuje się, że tradycyjne powiązanie podmiotu z własnością rzeczy jest niewystarczające do kompleksowego oddania rzeczywistego stanu faktycznego, ale także prawnego.

#### **4.4. Metody badawcze**

Analiza w rozprawie została przeprowadzona przy wykorzystaniu metod właściwych do rozwiązywania problemów prawnych. Zasadnicze znaczenie miała analiza aktów normatywnych prawa międzynarodowego, prawa europejskiego oraz prawa krajowego, a także, w ograniczonym zakresie wyznaczonym celem badawczym pracy, prawa wybranych państw trzecich. Zwraca uwagę rozproszenie regulacji prawnych oraz ich zróżnicowany charakter, bardzo mocno powiązany z ochroną praw człowieka, ochroną środowiska, prawem inwestycyjnym, prawem do bezpiecznej żywności, a dopiero w ostatniej kolejności z prawem własności. Istotne znaczenie dla oceny istniejącego systemu ochrony dostępu do zasobu gruntów rolnych mają akty *soft law*, kształtujące zasadnicze priorytety ochrony dostępu do zasobu gruntów rolnych. Metodyka badań uwzględnia analizę stanowisk wyrażanych w doktrynie, zwłaszcza zagranicznej, która zjawisku ograniczenia dostępu do zasobu gruntów rolnych poświęca zdecydowanie więcej uwagi niż piśmiennictwo krajowe, a nawet europejskie. W obszernym zakresie do prowadzonych badań wykorzystane zostało orzecznictwo kształtujące reguły interpretacji prawa dostępu do zasobu gruntów rolnych przy realizacji wielkoobszarowych przejęć gruntów.

Wieloaspektowa analiza przedmiotowego zagadnienia wymagała ponadto zastosowania metod badawczych wykraczających poza metodę prawnodogmatyczną. W odniesieniu do określenia skutków rozwiązań prawnych, spójności celu i realizowanej funkcji konieczne było uwzględnienie wyników badań empirycznych, w szczególności ekonomicznych, ekonomicznej analizy prawa, ekonometrycznych i socjologicznych. Tylko bowiem na podstawie pozyskanych danych liczbowych zobrazować można skalę i rozmiar zagrożeń wywołanych wielkoobszarowym przejmowaniem zasobu gruntów rolnych, określić skutki społeczne i gospodarcze, ujawnić różnice praw do gruntów oraz poziom ich realizacji, a także wskazać,

że zagrożenia globalne – najbardziej widoczne w państwach tzw. globalnego Południa – nie są obce krajom Unii Europejskiej, a podmioty UE są poważnie zaangażowane w proces przejęć wielkoobszarowych. Stąd w pracy pojawiają się w stopniu koniecznym tabele i zestawienia, zaś w przypisach przywołane zostały najbardziej spektakularne przypadki obrazujące proces wielkoobszarowych przejęć zasobu gruntów rolnych.

Pomocniczo wykorzystana została także metoda historyczna.

Wielopłaszczyznowym badaniom podporządkowany został także układ metodologiczny.

#### **4.5. Struktura pracy**

Konstrukcja pracy obejmuje trzy części, na które składa się osiem rozdziałów. W części pierwszej, przedstawiono ustalenia terminologiczne i uwarunkowania ekonomiczne dostępu do gruntów rolnych. Merytoryczne rozważania i analizy poprzedzone zostały uwagami z rozdziału I, który stanowi swoistą siatkę pojęciową, wyjaśniającą i definiującą pojęcia pojawiające się w dalszych częściach pracy. W odniesieniu do znaczenia pojęć, zwłaszcza zaczerpniętych z opracowań nauk innych niż prawne, dokonano uzasadnienia ich rozumienia i interpretacji, zgodnie z powołanymi w treści i przypisach źródłami.

Rozważania tej części zostały ograniczone do kwestii podstawowych, determinujących dalsze, zasadnicze dla celu pracy uwagi. Z tych też względów nie mają one charakteru szczegółowej analizy, nie pretendują też do całościowego ujęcia. Stanowią niezbędny metodologicznie punkt wyjścia i wprowadzenie do zagadnień zasadniczych, porządkując terminologię i kształtując przejrzystość i czytelność rozważań.

W rozdziale II zawarto charakterystykę wielkoobszarowego przejmowania gruntów rolnych, które należy uznać za najbardziej charakterystyczny element przemian wyznaczonych globalizacją procesów gospodarczych. Próba zdefiniowania tak specyficznych przejęć dostępu, została uzupełniona danymi statystycznymi obrazującymi zakres, skalę oraz uwarunkowania i konsekwencje transnarodowych przejęć gruntów rolnych. Przedstawione analizy stanowią konieczną podstawę dla kwalifikacji procesu wielkoobszarowych przejęć w perspektywie normatywnej i oceny wpływu na dostęp do zasobu gruntów rolnych w płaszczyźnie globalnej.

Część druga opracowania obejmuje rozważania dotyczące prawnych mechanizmów dostępu do zasobu gruntów rolnych w procesach globalizacji. Przeprowadzona analiza została sformułowana w ramach czterech rozdziałów.

Rozdział III dotyczy przemian prawa własności i postrzegania tego prawa przy uwzględnieniu zróżnicowanych w skali światowej rozwiązań. Szczęólnego znaczenia nabiera



w tym miejscu, odmienna od klasycznej zachodniej kultury prawnej, problematyka systemów zwyczajowych mających zastosowanie w państwach, w których dochodzi do największej liczby wielkoobszarowych przejęć gruntów, co bezpośrednio wpływa na dostęp do zasobu gruntów. Rozważaniami objęty został również proces nadawania tytułów prawnych do przejmowanych gruntów.

Problematyka zawarta w rozdziale IV charakteryzuje związek między dostępem do zasobu gruntów i prawem człowieka do odpowiedniej żywności, które wynika w szczególności z art. 11 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (MPPGSK). Dostęp do zasobów gruntowych jest niezbędny do korzystania z prawa do odpowiedniej żywności. Dla niektórych grup ludności, które są najbardziej narażone w wyniku wielkoobszarowych przejęć gruntów rolnych, oznacza to ochronę istniejącego dostępu do ziemi, wody, pastwisk, łowisk lub lasów, z których wszystkie mogą być zasobami produkcyjnymi niezbędnymi do godnego życia. W takich przypadkach prawo do odpowiedniej żywności może uzupełniać klasyczny wymiar ochrony praw do gruntów.

W rozdziale V przedstawiono pozostałe prawa człowieka, które wydają się w największym stopniu powiązane z ochroną dostępu do gruntów i mogą stanowić pośrednią podstawę do formułowania swoistego rodzaju „prawa dostępu do zasobu”. Można przyjąć, że ochrona dostępu do zasobu stanowi w tym wypadku swojego rodzaju metazasadę, która umożliwia ochronę innych, uznanych na poziomie międzynarodowym i regionalnym praw człowieka. Odnosi się to przede wszystkim do prawa do integralności kulturowej, równości płci i ochrony praw kobiet oraz prawa do mieszkania. Wskazana perspektywa powiązań między prawami człowieka i ochroną dostępu do gruntów znajduje swoje potwierdzenie w przyjętej w dniu 18 grudnia 2018 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ Deklaracji o prawach chłopów i innych osób pracujących na obszarach wiejskich, na którą w treści monografii zwrócona została szczególna uwaga.

Rozdział VI opracowania stanowi próbę połączenia wątków prawnogospodarczych oraz wynikających z ochrony praw człowieka, które znajdują zastosowanie w odniesieniu do wielkoobszarowych przejęć gruntów rolnych i ograniczenia dostępu do zasobów gruntowych. Wydaje się, że właściwą perspektywą jest w tym wypadku zasada zrównoważonego rozwoju, która uwzględnia wymiar społeczny i ekonomiczny przedstawianej problematyki.

Część trzecia dotyczy zagadnienia dostępu do zasobu gruntów rolnych w płaszczyźnie rozwiązań prawnych Unii Europejskiej. Rozważania zawarte w rozdziale VII dotyczą działań podejmowanych przez UE, które wywierają skutek w odniesieniu do państw trzecich w zakresie wielkoobszarowych przejęć gruntów. Analiza obejmuje zarówno przedstawienie

podstawowych rozwiązań prawnopolitycznych wpływających na ograniczenie dostępu do zasobu gruntów, jak i przedstawienie inicjatyw uwzględniających negatywne konsekwencje zjawiska.

Analiza zawarta w rozdziale VIII pracy odnosi się do wewnętrznego wymiaru dostępu do gruntów rolnych w Unii Europejskiej. Przedstawiono w tym zakresie reguły obrotu gruntami rolnymi w państwach członkowskich UE w perspektywie zasady swobodnego przepływu kapitału na tle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Druga płaszczyzna obejmuje charakterystykę dostępu do gruntów rolnych w państwach członkowskich UE warunkowaną zarówno swobodami traktatowymi, jak i konsekwencjami modelu prawnego Wspólnej Polityki Rolnej oraz pozostałych polityk gospodarczych Unii.

Rozważania zamykają wnioski końcowe.

#### **4.6. Konkluzje**

Przedstawione w pracy rozważania oraz analiza regulacji prawnych pozwoliła na sformułowanie pewnych konkluzji natury ogólnej oraz bardziej szczegółowych.

Rozpocząć należy od **konkluzji o charakterze generalnym**, która odnosi się do redefiniowania dotychczasowych pól badawczych prawa rolnego. Przedstawione zagadnienie dostępu do zasobu gruntów rolnych w wymiarze globalnym odbiega od dominującego w prawie rolnym dyskursu naukowego, który koncentruje się wokół utrwalonych płaszczyzn, konstrukcji i mechanizmów prawa rolnego krajowego i europejskiego. Procesy globalizacji, zwłaszcza w sferze dostępu do zasobu gruntów rolnych, nie omijają jednak państw członkowskich Unii, a instytucje UE – jak wynika z przeprowadzonych badań – stały się zarówno poważnym uczestnikiem międzynarodowych inwestycji kapitałowych w grunty rolne zagrażających regułom dostępu, jak i inicjatorem praktycznych i prawnych działań zabezpieczających kontrolowany, stabilny i sprawiedliwy dostęp do zasobów naturalnych. Tym samym zasadne jest poszerzenie perspektywy analizy doktrynalnej prawa rolnego o zagadnienia globalizacyjne, ujmowane dotychczas zbyt marginalnie. Niniejsze opracowanie otwiera w tym względzie dyskusję i stanowi punkt wyjścia do włączenia w obszar badawczy problemów prawnych globalnego rolnictwa oraz wskazuje na pierwszy, lecz fundamentalny punkt odniesienia, jakim jest dostęp do zasobu gruntów rolnych.

Pozostawiając otwartym definitywne rozstrzygnięcie, czy i jak ostatecznie takie prawo określić, można jednak sformułować **konkluzje częściowe**, które wskazują na konieczność podjęcia wysiłku doktrynalnego i legislacyjnego na rzecz ochrony globalnego, regionalnego i lokalnego dostępu do zasobu gruntów rolnych.

- ✓ Koncepcja prawnej ochrony dostępu do zasobu gruntów rolnych czerpie swoją podstawę z uznania, że dostęp do gruntów stanowi swoistą metazasadę, na której opierają się dalsze uprawnienia ogólnoludzkie, środowiskowe i gospodarcze ze względu na wieloaspektowość wynikających z niego skutków. W takim ujęciu niewystarczający okazuje się dominujący sposób pojmowania gruntów jako zglobalizowanego zasobu, którego funkcje ograniczają się jedynie do płaszczyzny gospodarczej, finansowej oraz rynkowej – rynku gruntów. Przyczynia się to do zakwestionowania istniejącego krajowego, europejskiego i międzynarodowego systemu ochrony inwestycji, realizowanych kosztem ludności miejscowej pozbawianej dostępu do gruntów.
- ✓ Nie dość pojemne jest także formułowanie instrumentów chroniących prawo własności prywatnej. Uznanie prawa do gruntów, którego zasadniczym elementem jest dostęp, skutkuje tym, że zasób gruntów rolnych staje się szczególnym wspólnym dobrem, do którego ludzie i społeczności mają dostęp, które kontrolują, zarządzają i wykorzystują w wielu różnych formach, w celu godnego życia, zgodnie z ich kontekstem społecznym i kulturowym. W związku z tym instrumenty prawne powinny uznać, chronić i gwarantować różnorodność systemów praw i tytułów władania gruntami rolnymi. Spójnie doktrynalnie i możliwe do zrealizowania prawo do gruntów to przede wszystkim ustalone prawa człowieka uwzględniające prawo dostępu do zasobu gruntów rolnych, interdyscyplinarne aspekty gospodarcze, polityczne i społeczne polityki gruntowej.
- ✓ Wzrost znaczenia gruntów rolnych w globalnym obrocie gospodarczym i prawnym stanowi konsekwencję szeregu uwarunkowań. Jako główne przyczyny wskazuje się konwergencję kryzysów: żywnościowego, paliwowego, energetycznego, klimatycznego, środowiskowego i finansowego, oraz rozwój nowych ośrodków produkcji gospodarczej, inwestycji, handlu i konsumpcji, zmieniające się wzorce podaży i popytu na produkty rolne, a także wzrastającą liczbę ludności.
- ✓ Do kolejnych przyczyn zaliczany jest również paradygmat tzw. zielonej gospodarki, która pod pretekstem dążenia do wzrostu gospodarczego, produkcji i konsumpcji przekształca zasoby naturalne w kapitał inwestycyjny, oraz rosnące zapotrzebowanie na towary rolne do zastosowań przemysłowych. Kolejne kluczowe znaczenie mają zmiany w wykorzystaniu zasobów. Grunty rolne są w tej perspektywie postrzegane jako przedmiot inwestycji, której celem jest przejęcie i utrzymanie kontroli dostępu nad zasobami gruntowymi od podmiotów korzystających z nich dotychczas. Zjawisko wielkoobszarowego przejmowania gruntów pozostaje w związku z komercyjno-przemysłowym modelem produkcji, który zależy od wysokich nakładów zewnętrznych,

w szczególności nawozów chemicznych i pestycydów. Ten rodzaj produkcji prowadzi do niszczenia rolniczej różnorodności biologicznej i wywiera nieodwracalne konsekwencje społeczne.

- ✓ Presja na zasób gruntów rolnych nasila się również w perspektywie przemian klimatycznych. Konsekwencje zmian klimatu stanowią istotne zagrożenie dla dostępu, kontroli i wykorzystania tych zasobów przez zależne od nich osoby i społeczności. Ich źródki do życia ulegają negatywnemu wpływowi, ponieważ zasoby wyczerpują się, gleby stają się nieurodzajne, a zmiany klimatyczne i ekstremalne zjawiska pogodowe nasilają się. Dostęp do gruntów i powiązanych z nimi zasobów jest dodatkowo ograniczany przez systemy ochrony i łagodzenia skutków zmian klimatu. Nastęstwem przyjmowanych rozwiązań prawnych są przejęcia dostępu do gruntów miejscowej ludności, dla których podstawą jest argument, że gospodarki chłopskie i sposób wykorzystywania przez nie zasobów naturalnych są mało lub całkowicie nieefektywne, a niektóre wspólnotowe systemy produkcji są wręcz ekologicznie destrukcyjne. Taka narracja przedstawia rolnictwo tradycyjne i chłopskie oraz wykorzystanie przez nie zasobów jako ważne negatywne czynniki zmian klimatu i sugeruje, że grunty i związane z nimi zasoby należy odebrać chłopom, rybakom, pasterzom i ludności rdzennej, a następnie przeznaczyć do „wydajniejszych” sposobów wykorzystania przez profesjonalne podmioty, które systemowo uwzględniają uwarunkowania klimatyczne.
- ✓ Kolejne argumenty przemawiające za kształtowaniem ochrony dostępu do zasobu gruntów rolnych wynikają z eksterytorialności dokonywanych przejęć. Globalizacja relacji gospodarczych i prawnych przejawia się w poszukiwaniu przez inwestorów zasobów gruntowych poza terytorium państw czy obszarów gospodarczych miejsca pochodzenia. Podstawową ich konsekwencją jest ograniczenie dostępu do zasobu gruntów oraz uniemożliwienie prowadzenia najbardziej tradycyjnego rodzaju działalności wytwórczej człowieka jakim jest rolnictwo. Przy czym utrata dostępu nie zawsze oznacza utratę praw do gruntów, w szczególności rozumianych jako sformalizowane prawo własności. W rzeczywistości dostęp do gruntów i kontrola nad nimi są w wielu państwach regulowane, zarządzane i wykorzystywane w ramach nieformalnych lub zwyczajowych systemów, które nie są uznawane lub skutecznie chronione przez formalne systemy prawne. W kontekście przejmowania gruntów dochodzi do utraty dostępu do gruntów bez formalnego wywłaszczenia. Utrata praw dostępu do gruntów może także następować w sposób pośredni na mocy odpowiednio sformułowanych postanowień umów czy porozumień. Praktyki takie są powszechne



w wielkoobszarowych przejęciach gruntów rolnych, także z udziałem europejskich podmiotów gospodarczych i finansowych.

- ✓ Uznanie dostępu do zasobu gruntów rolnych za dobro prawnie chronione przyczynia się do podważenia tendencji do traktowania gruntów i powiązanych z nimi innych zasobów naturalnych jako zwykłych towarów, będących przedmiotem „prostego” obrotu gospodarczego i prawnego. Nadto, kwestionuje rozwiązania prawne regulujące dopuszczające swobodne korzystanie z zasobów naturalnych przez inwestorów lub lokalną władzę bez respektowania zwyczajowych i nieformalnych praw do gruntów, które nie gwarantują sprawiedliwego dostępu do zasobów naturalnych i kontroli nad nimi.
- ✓ Utrata dostępu do gruntów często odnosi się, przynajmniej formalnie, do obszarów uznawanych za grunty „niewykorzystywane”, „odłogowane” lub „wolne”, ale które są wykorzystywane przez społeczności do różnych celów egzystencjonalnych, kulturowych czy religijnych. Takie wykorzystanie określane jest jako „wtórne wykorzystanie” gruntów, co uzasadniać ma dopuszczalność ich przejęcia i wysiedlania ludności autochtonicznej, dla której są one niezbędne do utrzymania własnej odrębnej społeczności, kultury, wierzeń czy obrzędów. Inwestycje gruntowe często ograniczają również swobodę przemieszczania się ludności lokalnej, uniemożliwiając jej dostęp do przejętych gruntów, a niemal zawsze powodują ograniczenie uznanych praw człowieka.
- ✓ Dotychczasowy system praw człowieka nie uznaje wprost prawa do gruntów, a tym bardziej nie posługuje się formułą prawa dostępu do gruntów (zasobu gruntów).
- ✓ Dostęp do zasobu gruntów rolnych, jako dobro chronione, może stanowić odpowiednią podstawę i gwarancję dla uznanych już i chronionych praw człowieka. Mimo rosnącej świadomości i uznania nierozzerwalnego związku między gruntami a innymi prawami człowieka, międzynarodowe prawo człowieka gwarantuje do tej pory w ograniczonym ujęciu prawa do gruntów. Przeprowadzona w pracy analiza wyraźnie wskazuje na stale rosnący zbiór instrumentów *soft law*, w których uznaje się nierozzerwalny związek między dostępem do gruntu a prawami człowieka, oraz na znaczenie ochrony dostępu do gruntów. Także część praw człowieka określonych w podstawowych traktatach dotyczących praw człowieka zawiera postanowienia dotyczące gruntów i zasobów naturalnych.
- ✓ Grunty i powiązane z nimi zasoby naturalne są warunkiem realizacji uznanych praw człowieka, w szczególności prawa do odpowiedniej żywności (art. 11 MPPGSK). Prawa kobiet, w tym prawa kobiet na wsi (art. 14 Konwencji w sprawie likwidacji

wszelkich form dyskryminacji kobiet), oraz prawa ludności rdzennej są ściśle związane z bezpiecznym, stabilnym i sprawiedliwym dostępem do gruntów i powiązanych zasobów. Dotyczy to zwłaszcza dostępu do zbiorników wodnych wykorzystywanych jako łowiska oraz obszarów leśnych. Zjawisko przejmowania gruntów zagraża również prawu człowieka do odpowiedniego mieszkania (art. 11 MPPGSK), zwłaszcza gdy wysiedlenia dotyczą rodzin lub całych społeczności. W sytuacjach, w których transakcje dotyczące gruntów doprowadziły do wysiedleń i przymusowych eksmisji, przemoc ze strony publicznych lub prywatnych sił bezpieczeństwa prowadzi do naruszenia prawa do korzystania z najwyższego możliwego do osiągnięcia standardu zdrowia fizycznego i psychicznego (art. 12 MPPGSK). Biorąc pod uwagę bliskie związki kulturowe wielu społeczności z ziemią, na której żyją, przejmowanie gruntów może również prowadzić do naruszenia prawa do udziału w życiu kulturalnym (art. 15 ust. 1 MPPGSK). Przejmowanie gruntów ma również poważny wpływ na prawa obywatelskie i polityczne osób dotkniętych tym procesem. Kwestia braku konsultacji z mieszkańcami narusza prawo osób do udziału w prowadzeniu spraw publicznych (art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych MPPOiP), prawo dostępu do informacji (art. 19 MPPOiP), prawo do samostanowienia narodów i wolność słowa (art. 19 MPPOiP). Jest to również naruszenie zasady wolnej, uprzedniej i świadomej zgody (FPIC).

- ✓ Analiza wielkoobszarowych działań inwestycyjnych skierowanych na pozyskanie dostępu do zasobu gruntów rolnych dostarcza licznych argumentów przemawiających za koniecznością stworzenia skutecznych mechanizmów ochrony.

**Kolejna grupa konkluzji** uzasadniającej konstruowanie prawa dostępu do zasobu gruntów rolnych związana jest z badaniami nad **znaczeniem i funkcją prawa własności** jako instrumentu ochronnego.

- ✓ Zachodni model własności prywatnej w wymiarze globalnym stanowi tylko jedną z wielu form władania, korzystania i ochrony dostępu do zasobu gruntów rolnych. W szeregu kultur prawnych i tworzonych w ich ramach zasad dostęp, zarządzanie i korzystanie z gruntów opiera się na zwyczajowych i wspólnotowych systemach i praktykach w zakresie prawa własności, które są osadzone w relacjach społecznych i systemie wartości danej grupy, radykalnie odbiegając od klasycznego ujęcia prawa własności. Na forum międzynarodowym, tę różnorodność najlepiej ujęło FAO. Zgodnie z przyjętą definicją FAO „prawo własności” to stosunek, zdefiniowany prawnie lub

zwyczajowo, między ludźmi w odniesieniu do gruntów i innych zasobów naturalnych. Taka konstrukcja wskazuje na wielopłaszczyznowy charakter prawa oraz odzwierciedla, przynajmniej w pewnym stopniu, złożony związek społeczności i osób z gruntami i innymi zasobami naturalnymi, jak również z samą naturą. Należy podkreślić, że koncepcja została opracowana w celu uwzględnienia praw dostępu i użytkowania podmiotów, które nie posiadają formalnie uznanych praw własności. Wydaje się, że w perspektywie dostępu do gruntów należy ją rozumieć przez pryzmat Komentarza ogólnego CESCR nr 4 Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, zgodnie z którym „bezpieczeństwo własności” stanowi dla ludzi i społeczności ważną podstawę do ochrony zajmowanych przez nich terenów i korzystania z nich oraz walki z przymusową eksmisją, bez względu na to, czy dysponują właściwymi tytułami prawnymi.

- ✓ Zagadnienia regulacji dostępu do gruntów pozostają w gestii ustawodawstwa krajowego, ale wydaje się, że ze względu na swoje znaczenie i konsekwencje, wynikające z procesów globalizacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem zjawiska wielkoobszarowych przejęć gruntów, powinny stać się przedmiotem bardziej rozbudowanej regulacji o charakterze międzynarodowym. Ze względu na znaczenie handlu międzynarodowego w kształtowaniu obrotu gruntami, należy zauważyć, że międzynarodowe prawo inwestycyjne zwraca mało uwagi na temat przeciwdziałania procesom przejmowania gruntów. Nie ma jak dotąd kompleksowych ram rozwiązań prawnych bezpośrednio związanych z wielkoobszarowym przejmowaniem gruntów rolnych w obszarze handlu i inwestycji. Rozwój prawa w tej dziedzinie stanowiłby dla społeczności międzynarodowej szansę na określenie zasad, które ograniczą stawianie interesów korporacji przed zrównoważonym rozwojem i prawami człowieka w negocjacjach dotyczących gruntów. Samoregulacja biznesu i systemy odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw są niewystarczające do rozwiązania problemów związanych z prawami człowieka w kontekście przejmowania gruntów i ograniczania dostępu do zasobu. Nie chronią przed naruszeniami praw człowieka i nie zapewniają odpowiedzialności państw, odpowiedzialności prawnej zaangażowanych podmiotów korporacyjnych i dostępu do skutecznych środków zaradczych dla dotkniętych osób i społeczności.
- ✓ Proces przejmowania gruntów można również zaobserwować w odniesieniu do Unii Europejskiej. Skala przejmowania gruntów rolnych w UE jest bez wątpienia ograniczona w porównaniu z państwami w Afryce, Azji oraz Ameryce Łacińskiej, ale

ma charakter postępujący. Różnica skali nie ma jednoznacznego wymiaru, zasoby gruntowe UE i poszczególnych państw członkowskich są bowiem bez porównania mniejsze niż zasoby w państwach rozwijających się. Szczególną cechą występującą na obszarze UE jest ściśle powiązanie procesów przejmowania oraz koncentracji gruntów rolnych, co wpływa na ograniczenia dostępu do gruntów. Przyczyny procesów mają zróżnicowany charakter. Podstawowe znaczenie miała w tym zakresie stosunkowo niska cena gruntów rolnych w nowych państwach członkowskich Europy Wschodniej w porównaniu ze starszymi państwami członkowskimi UE. Stało się to główną przyczyną dla inwestorów do nabywania gruntów rolnych w tych państwach i w pewnym zakresie doprowadziło wręcz do procesów o charakterze spekulacyjnym. Procesy reform własnościowych w byłych państwach socjalistycznych spowodowały w części przypadków pojawienie się wręcz dualistycznych struktur agrarnych, w których wykorzystanie gruntów jest równoległe silnie skoncentrowane i rozdrobnione. Wskazana sytuacja ułatwiła proces przejmowania gruntów rolnych i dalej postępującej koncentracji gruntów (Bułgaria, Rumunia). Grunty rolne stanowią jednak atrakcyjną perspektywę inwestycyjną nie tylko we wschodnioeuropejskich państwach członkowskich. Można zaobserwować pojawienie się nowych podmiotów, niepowiązanych dotychczas z działalnością rolniczą, które nabywają grunty rolne z założeniem zmiany ich przeznaczenia. Proces ten został nazwany mianem „sztucznej eksploatacji gruntów rolnych” i polega na faktycznej utracie gruntów rolnych na rzecz rozwoju miast, turystyki i innych pozarolniczych przedsięwzięć komercyjnych. Przyczynia się to do koncentracji gruntów rolnych w UE i ogranicza dostęp do zasobu gruntów rolnikom.

- ✓ Pozostałe czynniki mają jeszcze szerszy zakres i odnoszą się do wszystkich państw członkowskich, wynikają bowiem z poszczególnych polityk UE i stosowanych w tym zakresie instytucji prawnych. Szczególnie widoczny jest związek między procesem koncentracji gruntów i koncentracją korzyści wynikających z modelu prawnego wsparcia bezpośredniego w ramach WPR, który miał miejsce w latach 2007-2013. Obowiązująca w tym okresie modelowa zasada systemu jednolitej płatności, która nie była związana z produkcją, stanowiła reakcję na poważne problemy związane z subsydiowaniem nadprodukcji. Powiązanie płatności z powierzchnią gruntów prowadziło jednak bezpośrednio do procesów koncentracji gruntów rolnych w największych gospodarstwach, zaburzając jednocześnie skalę wsparcia w odniesieniu do pozostałych gospodarstw rolnych. Nawet jeżeli obecny model WPR wprowadza



bardziej zrównoważone systemy i zasadę modulacji, ogólną zasadą pozostaje uzależnienie wysokości wsparcia od powierzchni gospodarstwa. Analiza materiału normatywnego i statystycznego wykazała też nieco paradoksalny wpływ Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Kumulacja własności ziemskiej, jest bowiem konsekwencją rozwiązań z zakresu bezpośredniego wsparcia rolnictwa w części państw członkowskich, które doprowadziły do sytuacji, w której ponad 80% powierzchni gruntów rolnych znajduje się we władztwie faktycznym (często pokrywającym się również z zakresem własności) jedynie 3% podmiotów gospodarczych. Z uwagi na rozmiar zjawiska, należy przypisać mu cechy globalne.

- ✓ Kolejny czynnik warunkujący koncentrację gruntów i ograniczenie dostępu odnosi się do wysokiego i nadal rosnącego poziomu koncentracji na rynku żywności w UE, który pozwala na nadużywanie siły nabywczej podmiotów rynkowych, ogranicza dochody producentów rolnych i pośrednio zwiększa podatność na procesy przejmowania i koncentracji gruntów rolnych. Nie można również pominąć w tym miejscu rozwiązań prawnych z zakresu polityki UE dotyczących odnawialnych źródeł energii, które zachęciły nowych inwestorów do rozwoju upraw roślin energetycznych wpływając na skalę nabywania gruntów rolnych i istotny wzrost cen nieruchomości. Nadmierna koncentracja gruntów rolnych w ramach największych gospodarstw prowadzi do faktycznego ograniczenia znaczenia europejskiego modelu rolnictwa rodzinnego i może budzić poważne wątpliwości w perspektywie celów Wspólnej Polityki Rolnej określonych przepisami traktatowymi. Naciski ekonomiczne wywołane procesami koncentracji gruntów rolnych i przejmowania gruntów rolnych doprowadziły do wzmocnienia nierównego dostępu do gruntów w sektorze rolnym między gospodarstwami przemysłowymi a gospodarstwami tradycyjnymi.
- ✓ Zasady regulujące funkcjonowanie rynku wewnętrznego są głównym mechanizmem legislacyjnym, który reguluje transakcje dotyczące gruntów w UE i między jej państwami członkowskimi. Zgodnie z art. 26 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym zapewniony jest swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału zgodnie z postanowieniami traktatów. Nabycie własności lub innego tytułu prawnego do gruntów oraz rozporządzenie prawem może wiązać się z każdą ze wskazanych swobód traktatowych, ze szczególnym uwzględnieniem swobodnego przepływu kapitału. Zasada swobodnego przepływu kapitału ma szczególne znaczenie, gdy spojrzeć się na rynek nieruchomości w Europie, gdyż umożliwia obywatelom i przedsiębiorcom

z jednego kraju UE inwestowanie w innych państwach członkowskich. Bez swobodnego przepływu kapitału nie może istnieć swobodny przepływ pracowników. Rolnicy muszą mieć możliwość osiedlenia się w nowych państwach członkowskich i muszą mieć możliwość nabywania i inwestowania w gospodarstwa.

- ✓ Tym niemniej, należy jeszcze raz podkreślić, że grunt – zwłaszcza grunt rolny – nie jest zwykłym towarem rynkowym. Coraz częściej zadawane jest pytanie, czy ze względu na szczególny charakter gruntów rolnych nie powinno być uzasadnione ograniczenie stosowania standardowych zasad rynkowych i przyjęcie, że rynek gruntów rolnych powinien podlegać większej regulacji. Można rozważyć, czy tradycyjne ujęcie swobodnego przepływu kapitału jest uzasadnione w odniesieniu do obrotu gruntami rolnymi, w szczególności w odniesieniu do krajów trzecich, ale także w obrębie UE.
- ✓ Za uznaniem, że grunt rolny nie jest zwykłym towarem rynkowym przemawiają liczne argumenty. Ziemia jest „kapitałem naturalnym” wspierającym efektywną pod względem zasobów, ekologiczną i konkurencyjną gospodarkę. Jest także zasobem ograniczonym, który podlega różnym zastosowaniom i sprzecznym interesom. Rozwiązania prawne powinny gwarantować wykorzystanie ziemi, które szanuje środowisko i ekosystemy, jednocześnie tworząc miejsca pracy na obszarach wiejskich. Zrównoważony model rolnictwa (osadzony w realiach lokalnych, społecznych i ekologicznych) jest możliwą i wiarygodną odpowiedzią na koncentrację i niedobór gruntów w UE. Naciski ekonomiczne będące wynikiem przyjętych rozwiązań prawnych wpływających na procesy koncentracji i przejmowania gruntów rolnych doprowadziły do wzmocnienia nierównego dostępu do gruntów w sektorze rolnym między gospodarstwami przemysłowymi a gospodarstwami tradycyjnymi, małymi lub rolno-ekologicznymi.

**Ostatnia konkluzja ma charakter podsumowujący.** Uznanie za zasadne, że dostęp do szeroko rozumianego zasobu gruntów rolnych w różnych jego przejawach jest dobrem zasługującym na ochronę, otworzy drogę do poszukiwania i wdrażania właściwych instrumentów ochronnych na wszystkich poziomach oddziaływania, w tym instrumentów prawa rolnego, a docelowo do ukształtowania prawa dostępu do zasobu gruntów rolnych.

## **5. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo - badawczych (artystycznych)**

### **5.1. Wprowadzenie**

Pozostałe osiągnięcia naukowo-badawcze obejmują przede wszystkim działalność publikacyjną oraz aktywny udział w konferencjach naukowych. Omówienie tych osiągnięć polega na charakterystyce zainteresowań naukowych z uwzględnieniem głównych wątków badawczych zawartych w publikacjach i referatach oraz na wskazaniu niektórych, podstawowych wyników badań. Aktywność naukowo-badawcza po uzyskaniu stopnia doktora nauk prawnych ma charakter przedmiotowo zróżnicowany. Obejmuje przede wszystkim zagadnienia związane z nauką prawa rolnego, problematyką prawną obrotu nieruchomościami oraz prawa o notariacie. Podstawowe kierunki prowadzonej aktywności naukowo-badawczej koncentrują się wokół czterech głównych obszarów, scharakteryzowanych w kolejnych punktach.

### **5.2. Obrót nieruchomościami**

Zagadnienia obrotu nieruchomościami stanowią jedną z najważniejszych materii prawa rolnego, dlatego problematyce tej poświęciłem szereg opracowań o zróżnicowanym charakterze.

W obszarze moich badań naukowych znalazły się kwestie odnoszące się do zagadnień obrotu nieruchomościami rolnymi w perspektywie międzynarodowej (R. Pastuszko, *Land grabbing. Podstawowe zagadnienia prawne*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. 26, nr 1, s. 147-156) oraz systemu prawnego Unii Europejskiej (B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Obrót nieruchomościami rolnymi a prawo Unii Europejskiej*, „Problemy Rolnictwa Światowego” 2018, tom 18 (XXXIII), z. 3, s. 156–164). Istotnym elementem przedmiotowej problematyki obrotu nieruchomościami są ekspertyzy i opinie dotyczących modelu obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce po upływie okresu przejściowego określonego Traktatem Akcesyjnym, które zostały sporządzone dla Sejmu i Senatu RP (B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Ramy prawne obrotu nieruchomościami rolnymi po 2016 roku*, Zeszyty Biura Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, OE-197, Kancelaria Senatu 2012; B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Opinia prawna na temat propozycji zmian regulacji prawnych dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi*, Zeszyty Biura Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, Opinie i Ekspertyzy OE-217, Kancelaria Senatu 2014; B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Konstytucyjne wytyczne w zakresie ochrony gospodarstwa rodzinnego w nowych założeniach prawa obrotu nieruchomościami rolnymi*, Zeszyty Biura Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, OE-224, Kancelaria Senatu 2014; B. Jeżyńska,

R. Pastuszko: *Opinia do projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (druk sejmowy nr 3109) z dnia 2 marca 2015 r.; B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Zakres regulacji prawnej ustroju rolnego w Polsce*, MRiRW 2016). Przedstawione we wskazanych opracowaniach analizy i wnioski koncentrowały się na problematyce dopuszczalności i potencjalnego zakresu rozwiązań krajowych rozwiązań normatywnych regulujących obrót nieruchomościami rolnymi w świetle postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz modelu ustrojowego wyznaczonego Konstytucją RP. Nie budzi wątpliwości, że przepis art. 23 Konstytucji może stanowić podstawę dla szczególnej regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi. Podstawowe znaczenie w tym zakresie realizować miała ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. W wymiarze formalnym, wprowadzenie konstrukcji gospodarstwa rodzinnego do ustawodawstwa zwykłego należy ocenić pozytywnie. Powstaje jednak pytanie, na ile ustawowe pojęcie gospodarstwa rodzinnego realizuje programową funkcję art. 23 Konstytucji w płaszczyźnie materialnej. Określenie gospodarstwa rodzinnego przyjęte w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego zostało zdeterminowane tylko przez jeden element wskazywany tradycyjnie w treści pojęcia „ustrój rolny”. Zakres przedmiotowy ustawy koncentruje się na kształtowaniu stosunków własnościowych w rolnictwie i to w nader ograniczonym zakresie, który może ponadto budzić poważne zastrzeżenia w odniesieniu do adekwatności i precyzji przyjętych rozwiązań instytucjonalno-prawnych. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego jako konkretyzacja zasady wyrażonej w art. 23 Konstytucji, powinna znacząco wykraczać poza konstrukcję *stricte* formalną, zbudowaną na przesłankach powierzchni gospodarstwa oraz przymiotu rolnika indywidualnego. Dotychczasowy sposób zdefiniowania pojęcia rodzinnego gospodarstwa rolnego i rolnika indywidualnego w ustawodawstwie zwykłym, zdecydowanie odbiega od regulacji prawnej statusu gospodarstw rodzinnych w krajach Europy Zachodniej, a kolejne nowelizacje ustawy wydają się jedynie komplikować sytuację, a z pewnością nie usuwają wielokrotnie sygnalizowanych w piśmiennictwie błędów dotychczasowej regulacji. Nowe rozwiązania powinny w znacznie większym zakresie tworzyć instrumenty gwarantujące poprawę istniejącej struktury agrarnej, racjonalnego wykorzystania gruntów na cele produkcji rolnej, kontrolę obrotu spekulacyjnego oraz zapewnienia trwałości innych form gospodarczego władania gruntem, zwłaszcza długoterminowych dzierżaw rolniczych.

Szczególny charakter nieruchomości rolnych był również przedmiotem analizy w płaszczyźnie regulacji wieczystoksięgowej (R. Pastuszko, *Charakter oraz szczególne funkcje ksiąg wieczystych w obrocie nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” 2015, nr 5, s. 181-200; w wersji anglojęzycznej R. Pastuszko, *Disposition of agricultural immovable property*



*(agricultural farm) and the protective function of the land and mortgage register – comparative legal analysis*, „Deutsch-Polnische Juristen-Zeitschrift” 2016, nr 1-2, s. 60-70). W publikacjach wykazano wybrane aspekty realizacji funkcji ksiąg wieczystych w stosunku do nieruchomości rolnych, w odniesieniu do których stan prawny ujawniony w księdze wieczystej znacznie częściej niż w przypadku pozostałych rodzajów nieruchomości nie odzwierciedla rzeczywistego stanu prawnego. Przyczyny takiego stanu rzeczy mają zróżnicowany charakter i odnoszą się zarówno do płaszczyzny *stricte* wieczystoksięgowej, jak i do regulacji materialnoprawnej przy uwzględnieniu dalece zróżnicowanych podstaw prawnych wpisu właściciela jako nabywcy nieruchomości rolnej, co dotyczy w szczególności konsekwencji rozwiązań prawnych przyjmowanych w okresie przed 1990 r. Publikacje z tego zakresu mają bardzo wyraźny walor praktyczny, który został dostrzeżony i wysoko oceniony przez notariuszy.

Kolejną część ocenianego dorobku stanowią opracowania, których przedmiotem był obrót nieruchomościami rolnymi w perspektywie szczególnych rozwiązań normatywnych polskiego systemu ubezpieczeń społecznych w rolnictwie, co stanowi kontynuację badań przedstawionych w rozprawie doktorskiej (R. Pastuszko, *Od „przekazania gospodarstwa rolnego” do „zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej”. Uwagi na tle ewolucji systemu ubezpieczeń społecznych w rolnictwie*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2015, nr 55/56, s. 56-73; R. Pastuszko, *Kwalifikacja prawna umów zawieranych w związku z przekazaniem gospodarstwa rolnego w celu uzyskania świadczeń emerytalno-rentowych* [w:] B. Jeżyńska (red.), *Obrót gospodarczy w prawie rolnym*, Lublin 2009, s. 129-167; R. Pastuszko, *System emerytalno-rentowy rolników indywidualnych* [w:] A. Oleszko (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 337-355; R. Pastuszko, *Rozwiązanie umowy z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego za świadczenia emerytalno-rentowe*, „Rejent” 2007, nr 1, s. 73-93; R. Pastuszko, *Klasyfikacja (typy) umów przekazania gospodarstwa rolnego za świadczenia emerytalno-rentowe*, „Rejent” 2006, nr 11, s. 102-112; R. Pastuszko, *Gospodarstwo rolne jako przedmiot obrotu własnościowego w celu uzyskania świadczeń emerytalno-rentowych*, „Rejent” 2006, nr 10, s. 91-105; R. Pastuszko, *Nabycie własności nieruchomości rolnych w związku z przekazaniem gospodarstwa rolnego za świadczenia emerytalno-rentowe*, „Rejent” 2006, nr 9, s. 100-113). Instytucje prawne ubezpieczenia społecznego rolników powiązane z obrotem nieruchomościami rolnymi były przedmiotem daleko idącej ewolucji. Nabycie prawa do świadczeń emerytalno – rentowych w rolnictwie związane było w przeszłości z „przekazaniem gospodarstwa rolnego”, co w przeważającej mierze sprowadzało się do alienacji rolniczej własności gruntowej. Alienacja ta w rozwoju ewolucyjnym przybierała różną

postać, od przejścia prawa własności w trybie administracyjnym (na rzecz Skarbu Państwa) przez swobodne (w różnym zakresie tej swobody) przeniesienie własności w trybie instytucji cywilnoprawnych uregulowanych w ustawodawstwie szczególnym (emerytalno – rentowym) bądź wreszcie w obrocie powszechnym na gruncie Kodeksu cywilnego i ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Znaczna różnorodność uregulowań oraz brak konsekwencji ustawodawcy uwarunkowane zostały zróżnicowanymi celami oraz funkcjami przekazywania gospodarstw rolnych za świadczenia emerytalno – rentowe, wynikającymi ze zmiennych założeń polityki rolnej. Cele związane z przekazaniem gospodarstwa zmierzały w ujęciu historycznym od socjalizacji własności rolniczej (do 1989 r.), przez niezależne od uwarunkowań ustrojowych założenia poprawy socjalno-bytowej rolników indywidualnych, zmiany struktury obszarowej na wsi i wspierania zmiany pokoleniowej w rolnictwie aż do dostosowania instytucji systemu emerytalno – rentowego do uregulowań Unii Europejskiej. Odejście od modelu kreowania szczególnych, pozakodeksowych typów umów na rzecz samodzielnych przesłanek funkcjonalnych w ustawodawstwie ubezpieczeniowym należy bez żadnych wątpliwości ocenić pozytywnie. Nadużyciem będzie jednak przyjęcie, że w świetle autonomicznego pojęcia działalności rolniczej w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, zagadnienia własnościowe i model obrotu nieruchomościami rolnymi pozostają obojętne. Szczęólnego znaczenia dla oceny faktu zaprzestania działalności rolniczej oraz zakresu obowiązków organów emerytalno-rentowych nabiera wraz ze zmianami w zakresie powszechnego obrotu nieruchomościami rolnymi.

Przedmiotem badań były również zagadnienia obrotu innymi kategoriami nieruchomości oraz innymi praw rzeczowych - w zakresie wyznaczonym przez prawo spółdzielcze (R. Pastuszko, *Stan prawny własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu ujawniony w księdze wieczystej na podstawie uchylonego art. 215 prawa spółdzielczego a możliwość rozporządzenia tym prawem przez spadkobiercę*, „Rejent” 2014, nr 12, s. 131-141) oraz ustawę o własności lokali (R. Pastuszko, *Zamiana piwnic jako części składowych lokalu między właścicielami dwóch lokali tej samej wspólnoty mieszkaniowej*, „Rejent” 2014 nr 9, s. 136-139).

Część ze wskazanych zagadnień stała się również przedmiotem moich wystąpień na konferencjach naukowych (załącznik nr 4a).

### **5.3. Instrumenty prawne Wspólnej Polityki Rolnej**

Kontynuacją problematyki prawnorolnej oraz związanych z nią problemów ochronny środowiska tak w procesach produkcji rolnej, jak i rozwoju obszarów wiejskich, są badania

dotyczące instrumentów prawnych oraz modelu prawnego Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej w zakresie rozwiązań rynkowych oraz rozwoju obszarów wiejskich, których wyniki zostały przedstawione w kolejnych publikacjach (B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Pakiet legislacyjny WPR 2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego: kompleksowa analiza prawna*, Zeszyty Biura Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, OE-186, Kancelaria Senatu 2014; R. Pastuszko, rozdziały: *Europejski model rolnictwa, Organizacja i mechanizmy rynku rolnego, Rozwój obszarów wiejskich* [w:] A. Oleszko (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 147-159, s. 193-207, s. 260-284; R. Pastuszko (2008), *Instrumenty prawne jednolitej wspólnej organizacji rynków rolnych*, „Annales UMCS. Sectio G (Ius)” 2007/2008, nr 54/55, s. 103-113; R. Pastuszko, *Wspólna polityka rolna w zakresie organizacji jednolitego rynku rolnego i bezpieczeństwa żywnościowego* [w:] A. Oleszko, *Prawo żywnościowe wspólnotowego rynku rolnego*, Wolters Kluwer 2006, s. 13-22). Przedmiotem rozważań był system fundamentalnych instytucji prawnych określonych w prawie pierwotnym oraz pochodnym (wtórnym) Unii Europejskiej. Analiza dotyczyła systematyki oraz oceny instrumentów prawnych polityki rolnej UE w poszczególnych płaszczyznach wsparcia i organizacji rolnictwa. Badania w tym zakresie wskazały na nowe zagrożenia dla możliwości, zakresu, intensywności, i profilu korzystania z gruntów rolnych oraz stanowiły asumpt dla podjęcia wieloletnich badań nad problemami globalnymi rolnictwa, których efektem jest przedłożona do oceny monografia.

Równocześnie uwzględnione zostały zagadnienia stosowania poszczególnych instytucji prawnych w uwarunkowaniach rozwiązań normatywnych przyjętych w krajowym porządku prawnym (R. Pastuszko, *Renty strukturalne w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. Wybrane zagadnienia administracyjnoprawne w aspekcie praktyki notarialnej*, „Rejent” 2009, nr 10, s. 109-120; R. Pastuszko, *Zakres kognicji w postępowaniu o przyznanie renty strukturalnej w wyniku zawarcia umowy przeniesienia własności nieruchomości rolnych*, „Rejent” 2007 nr 11, s. 95-106).

Rozszerzeniem wskazanej płaszczyzny badawczej stały się zagadnienia środowiskowych aspektów polityki rolnej UE oraz problematyki prawnej ochrony zasobów naturalnych i bioróżnorodności (B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Ekologiczne aspekty Wspólnej Polityki Rolnej* [w:] R. Biskup, M. Pyter, M. Rudnicki, J. Trzewik (red.), *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, Lublin 2014, s. 183-198; B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Ochrona bioróżnorodności przed uwalnianymi do środowiska obcymi gatunkami inwazyjnymi. Zagadnienia prawne* [w:] B. Jeżyńska, E. Kruk, *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 255-265). Problematyka z zakresu ochrony zasobów naturalnych była również

przedmiotem części referatów przedstawianych na konferencjach naukowych (załącznik nr 4a) oraz udziału w realizacji projektu „Studia podyplomowe – Prawne instrumenty ochrony środowiska” realizowanego na Wydziale Prawa i Administracji w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 maja 2016 r., który był finansowany ze środków funduszy norweskich i funduszy EOG, pochodzących z Islandii, Liechtensteinu i Norwegii oraz środków krajowych. Szczegółowy zakres badań dotyczył problematyki ochrony gleby i gospodarowania zasobami naturalnymi, korzystanie z nieruchomości na obszarach prawnej ochrony przyrody oraz środowiskowych aspekty polityki rozwoju obszarów wiejskich. Kierunki rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej, kładące szczególny nacisk na kwestie pro – środowiskowe, zwane „zazielenieniem WPR”, nie straciły na aktualności. Przeciwnie, najnowsze założenia dla WPR po roku 2020, wskazują że zagadnienia ochrony środowiska w rolnictwie nabiorą szczególnej wagi i objęte będą najdalej idącym wsparciem finansowym.

#### **5.4. Ustrój notariatu**

Istotna część mojej dotychczasowej działalności naukowej dotyczy problematyki ustrojowej prawa o notariacie. Prowadzone w tym zakresie badania koncentrowały się wokół zróżnicowanych zagadnień problemowych, m.in. ogólnych problemów ustrojowych i podstaw działania notariatu w Polsce (A. Oleszko, R. Pastuszko, *Prawo o notariacie. Kodeks etyki zawodowej notariusza. Księgi wieczyste. Postępowanie wieczystoksięgowe*, Warszawa 2016, ss. 360; Oleszko, R. Pastuszko, *Ustrój polskiego notariatu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, t. XXII, s. 551-562) oraz klasyfikowania notariusza jako przedsiębiorcy świetle ogólnej regulacji prawnej działalności gospodarczej (R. Pastuszko, *Glosa do wyroku NSA z 19.05.2005 r., FSK 1656/04*, „Rejent” 2011, nr 7/8, s. 173-178). Wśród różnorodnych konstrukcji ujmowania statusu prawnego notariusza należy się opowiedzieć za tym kierunkiem, który przyjmuje status osoby zaufania publicznego pełniącego z mocy ustawy funkcje publiczne państwa w postaci dokonywania czynności notarialnych mających charakter urzędowy, a ich podstawą jest koncepcja przymusu notarialnego. Konsekwencją przyjmowania konstrukcji notariatu jako działalności państwa w wyodrębnionej strukturze jego funkcji publicznych jest powszechnie podkreślana zasada prewencji jurysdykcyjnej notariatu. Jakkolwiek notariusz pozostaje poza strukturą wymiaru sprawiedliwości, to w istocie jest jego częścią - sprawując tzw. prewencję jurysdykcyjną przez to, że zapobiega sporom, trudnościom dowodowym, a co najważniejsze, zapewnia bezpieczeństwo prawne w sferze szeroko rozumianego obrotu prawnego. Charakter



dokonywanych czynności powoduje, że status notariusza różni się w oczywisty sposób od statusu przedstawicieli innych zawodów prawniczych zaufania publicznego.

Z zagadnieniem statusu notariusza związane była również analiza jego obowiązków zawodowych (R. Pastuszko, *Prewencyjna opieka prawna notariusza umożliwiająca rolnikowi wybór umowy w systemie emerytalno-rentowym* [w:] E. Drozd, A. Oleszko, M. Pazdan (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego, prawa o notariacie i prawa europejskiego ofiarowane Panu Rejentowi Romualdowi Szytkowi*, Kluczbork 2007, s. 475-483; R. Pastuszko, *Obowiązek wyjaśniająco-doradczy notariusza a wysłuchanie stron czynności notarialnej* [w:] R. Szytk (red.), *III Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej. Nowoczesny notariat w bezpiecznym państwie*, Warszawa-Kluczbork 2006, s. 261-276). Zgodnie z art. 80 § 3 pr. o not. notariusz obowiązany jest udzielać stronom niezbędnych wyjaśnień dotyczących dokonywanej czynności notarialnej. Obowiązek powyższy pozostaje w zależności z przepisem § 2 art. 80 pr. o not., nakazującą notariuszowi przy dokonywaniu czynności notarialnych czuwać nad należyтым zabezpieczeniem praw i słusznym interesów stron oraz innych osób, dla których dana czynność może powodować skutki prawne (obowiązek bezstronności). Unormowania te wyznaczają kryteria (o charakterze zasad zawodowych), które określają granice szczególnej staranności zawodowej notariusza. Wpływają także na jego funkcje ustrojowe i w znacznym stopniu je charakteryzują.

Kolejna płaszczyzna przeprowadzonych badań odnosiła się do samorządu zawodowego notariuszy oraz statusu prawnego organów samorządowych (R. Pastuszko, *Kształtowanie sytuacji prawno-ustrojowej samorządu notarialnego w świetle orzecznictwa* [w:] A. Oleszko, *Ustrój i zadania samorządu notarialnego*, Warszawa 2016, s. 371 – 468; A. Oleszko, R. Pastuszko, *Charakter samorządu notarialnego jako strony w postępowaniu o powołanie (odwołanie) notariusza*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2013, nr 3, s. 5-17). Przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji wyznaczył podstawowe zadania samorządów zawodowych oraz zasady ich funkcjonowania, do których należy reprezentacja osób wykonujących zawód zaufania publicznego oraz sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów. Organy samorządu notarialnego pełnią jednocześnie funkcje i zadania o charakterze publicznym, które należy ujmować w kategoriach obowiązków, a nie uprawnień (art. 65 ust. 1 Konstytucji).

Kolejny aspekt odnosił się do statusu notariusza w świetle uregulowań prawa krajowego oraz prawa UE w odniesieniu do wymogu obywatelstwa (R. Pastuszko, *Obywatelstwo jako wymóg podmiotowy powołania na notariusza w państwie członkowskim UE w świetle projektu nowelizacji ustawy - Prawo o notariacie*, „Rejent” 2012, nr 3, s. 84-97; A. Oleszko, R. Pastuszko, *Glosa do wyroku ETS z 25.06.2009 r., C-14/08*, „Rejent” 2010, nr 12, s. 72-78).

Wymóg obywatelstwa danego państwa, traktowany jako przesłanka powołania na notariusza należy rozpatrywać z perspektywy prawa europejskiego w odniesieniu do zasady swobody przedsiębiorczości wyrażonej w art. 49 TFUE w zw. z art. 51 tego Traktatu. Zgodnie z art. 49 TFUE, ograniczenia swobody przedsiębiorczości obywateli jednego Państwa Członkowskiego na terytorium innego Państwa Członkowskiego są zakazane. Powyższa reguła w szczególności oznacza zakaz dyskryminacji ze względu na kraj pochodzenia. Według art. 51 TFUE, ograniczenia swobody mogą zostać wprowadzone w odniesieniu do „działalności, która w jednym z Państw Członkowskich jest związana, choćby przejściowo, z wykonywaniem władzy publicznej”. Trybunał Sprawiedliwości dokonał wykładni tego pojęcia, odmawiając notariatowi przymiotu tej „władzy”. Zapewnienie sądowej ochrony prawnej nie sprzeciwia się jednak temu, że ochronę tę z mocy ustawy danego państwa mogą sprawować także inne instytucje, którymi są m.in. notariaty – państw członkowskich. Ochronę tę sprawuje notariusz nie jako przedsiębiorca prowadzący kancelarię – lecz jako osoba zaufania publicznego działająca w ramach pełnienia funkcji publicznych państwa w postaci wydawania (wystawiania) dokumentów urzędowych z uwzględnieniem miejsca i przebiegu tych czynności w ramach ustanowionego porządku prawnego. Okoliczność, że sądom przysługuje badanie ważności czynności prawnej stwierdzonej w notarialnym dokumencie nie przeczy temu, że notariusz pełni funkcje organu porządku prawnego w ramach przyznanych mu kompetencji.

Przedmiotem badań było również zagadnienie odpowiedzialności notariuszy w płaszczyźnie prawnokarnej (J. Barańska-Pastuszko, R. Pastuszko, *Kwalifikacja prawna niedopełnienia przez notariusza obowiązków zawodowych w świetle praktyki karnistycznej* [w:] A. Dańko-Roesler, A. Oleszko, R. Pastuszko (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego oraz notarialnego. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Maksymilianowi Pazdanowi*, Warszawa 2014, s. 19-30; A. Oleszko, R. Pastuszko, *Odpowiedzialność karna notariusza (wybrane zagadnienia)* [w:] A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger (red.), *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, Lublin 2011, s. 501-510). Analizowane zagadnienie obejmowały również potencjalne konsekwencje dla ochrony dóbr osobistych bezpodstawnie oskarżonego notariusza (A. Oleszko, R. Pastuszko, *Notariusz jako podmiot ochrony dóbr osobistych wobec oczywiście bezzasadnego oskarżenia i wyroku uniewinniającego* [w:] A. Dańko-Roesler, A. Oleszko, R. Pastuszko (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego oraz notarialnego. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Maksymilianowi Pazdanowi*, Warszawa 2014, s. 278-288) oraz wybrane przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej (R. Pastuszko, *Zarzut braku staranności zawodowej notariusza jako podstawa*

*deliktu dyscyplinarnego notariusza*, „Rejent” 2010, nr specjalny, s. 209-218). Niezależnie od przyjmowania na gruncie prawa o notariacie rozwiązania przypisującego notariuszowi status funkcjonariusza publicznego, nie ulega wątpliwości, że z mocy art. 115 § 13 pkt 3 k.k. notariusz w zakresie ochrony, jak i odpowiedzialności za dokonane czynności notarialne jest funkcjonariuszem publicznym. Ustawodawca w niektórych wypadkach kwalifikując notariusza jako funkcjonariusza publicznego przewiduje, że określone przestępstwo popełnia z tytułu niedopełnienia obowiązków płatnika (art. 10 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 10 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz art. 7 § 2 pr. o not. w zw. z art. 231 k.k. bądź art. 271 § 1 k.k.). Uwagę jednak zwraca, że nienależytą staranność zawodową notariusza wystarczająco zabezpiecza odpowiedzialność odszkodowawcza (art. 49 pr. o not. w zw. z art. 415 k.c.), która w pełni może zrekompensować poniesioną szkodę przez poszkodowanego bez angażowania aparatu karnego wymiaru sprawiedliwości. Przyjęta w tym wypadku społeczna szkodliwość czynu jest zupełnie iluzoryczna wobec wystarczających sankcji dyscyplinarnych oraz cywilnoprawnych w pełni rekompensujących poniesioną szkodę oraz satysfakcję osobistą poszkodowanego z tytułu przypisania notariuszowi deliktu dyscyplinarnego.

W ramach prowadzonej działalności badawczej analizie poddano również zakres stosowania do notariuszy ustawy o dostępie do informacji publicznej (A. Oleszko, R. Pastuszko, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2018 r.*, I OSK 547/16, „Rejent” 2019, nr 1, s. 73-83) oraz problematykę związaną z odbyciem aplikacji notarialnej oraz uzyskaniem zaświadczenia stanowiącego przesłankę przystąpienia do egzaminu zawodowego (A. Oleszko, R. Pastuszko, *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 22.01.2013 r. VI SA/Wa 2150/12*, „Rejent” 2013, nr 7, s. 86-92).

### **5.5. Tryb dokonywania czynności notarialnych**

Problematyka prawa o notariacie, stanowiąca przedmiot moich badań naukowych, nie ograniczała się jedynie do zagadnień ustrojowych i obejmowała również zagadnienia związane z trybem dokonywania poszczególnych czynności notarialnych i obowiązkami notariuszy w powiązaniu z właściwą regulacją materialnoprawną danego rodzaju czynności prawnej. Uzasadnieniem dla tak określonego przedmiotu badań naukowych stały się liczne i częste nowelizacje, jakie na przestrzeni ostatnich lat objęły prawo o notariacie w Polsce.

Wyniki badań przeprowadzonych w ramach niniejszego obszaru zostały do tej pory przedstawione w kilku opracowaniach. W analizach tych zająłem się problematyką charakteru i mocy dowodowej aktu notarialnego (A. Oleszko, R. Pastuszko, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7.02.2017 r.*, I OSK 1101/15, „Rejent” 2018, nr 2, s. 82-92;

A. Oleszko, R. Pastuszko, *Charakter i moc urzędowa aktu notarialnego zawierającego czynność prawną* [w:] M. Pazdan, M. Jagielska, E. Rott-Pietrzyk, M. Szpunar, *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Popiołkowi*, Warszawa 2017 Wolters Kluwer, s. 1207-1220; A. Oleszko, R. Pastuszko, *Charakter urzędowy czynności notarialnych* [w:] Z. Władek (red.), *Księga życia i twórczości. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Romanowi A. Tokarczykowi. T. 5. Prawo*, Lublin 2014, s. 267-284; R. Pastuszko (2012), *Charakter czynności notarialnych w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości* [w:] A. Dańko-Roesler, J. Jacyszyn, M. Pazdan, W. Popiołek, *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce*, Warszawa 2012, s. 405-413; A. Oleszko, R. Pastuszko (2010), *Tryb dokonywania czynności notarialnych - analogie do postępowania cywilnego* [w:] A. Jakubecki, J. A. Strzępka (red.), *Jus et Remedium. Księga jubileuszowa Profesora Mieczysława Sawczuka*, Wolters Kluwer 2010; A. Oleszko, R. Pastuszko (2010), *Tryb dokonywania czynności notarialnych jako postępowanie o charakterze cywilnoprawnym*, „Rejent” 2010, nr 7/8, s. 83-96). Akt notarialny dokumentuje niejako dwa obszary prawne. Pierwszy wymaga zachowania co najmniej konstytutywnych elementów formalnych przewidzianych przepisami prawa notarialnego. Jeżeli dotyczy czynności prawnej, istotne jest czy została dokonana przez fakty konkludentne, które wyrażają niewątpliwą treść oświadczenia (oświadczeń) woli i jednocześnie nie mogą stanowić podstawy przypisania czynnościom prawnym treści, która z nich nie wynika. Treść tę może uzupełniać ustawa, zasady współżycia społecznego i ustalone zwyczaje (art. 56 k.c.). Kompetencja notariusza dokonania czynności notarialnej realizowana jest w postępowaniu notarialnym i czynności notarialne należy identyfikować z czynnościami podejmowanymi w ramach realizacji jego funkcji publicznej jako strażnika porządku prawnego. W sprawach wątpliwych co do wykładni danego uregulowania prawnego, albo w sytuacjach możliwej oceny dokonania czynności notarialnej uważanej za sprzeczną z prawem (art. 81), notariusz w tzw. trybie autokontroli ma możliwość korekty swojego stanowiska i obowiązek podjęcia stosownej decyzji w odniesieniu do dokonania czy odmowy sporządzenia czynności (§ 2 art. 83). Kompetencją notariusza jest nadać oświadczeniu woli (wiedzy) stron dokonujących czynności prawnej wymagany kształt prawny.

Problematyka mieszcząca się we wskazanej części dorobku naukowego dotyczyła również poszczególnych rodzajów czynności i obowiązków notariusza, m.in. powołania spadkobiercy w testamencie notarialnym (R. Pastuszko, *Redakcja testamentu notarialnego w zakresie powołania spadkobiercy czy ustanowienia zapisobiercy zwykłego*, „Rejent” 2018, nr 3, s. 44-60), elementów i wymagań formalnych aktu notarialnego (R. Pastuszko, *Glosa do*



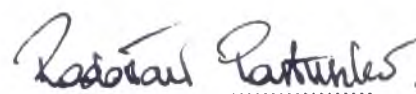
wyroku SA w Szczecinie z 7.04.2015 r., I ACa 221/14, „Rejent” 2016, nr 12, s. 125-135; R. Pastuszko, *Imię jako element stwierdzenia tożsamości przy dokonaniu czynności notarialnej*, „Rejent” 2015, nr 2, s. 127-132), osób obecnych przy dokonywaniu czynności notarialnej (R. Pastuszko (2015), *Znaczenie prawne osób obecnych przy sporządzeniu aktu notarialnego*, „Rejent” 2015, nr 4, s. 114-123) oraz powiązanych z czynnością notarialną zagadnień wieczystoksięgowych (R. Pastuszko, *Data złożenia wniosku aktowego w sądzie wieczystoksięgowym a zamieszczenie wzmianki o wpłynięciu wniosku*, „Rejent” 2015, nr 1, s. 108-113; R. Pastuszko, *Zakres związania notariusza treścią pełnomocnictwa przy sporządzeniu umowy i zamieszczeniu w akcie notarialnym wniosku wieczystoksięgowego*, „Rejent” 2014, nr 8, s. 121-126).

Szczegółowy wykaz opublikowanych prac naukowych oraz informacje o osiągnięciach dydaktycznych, współpracy naukowej i popularyzacji nauki został zamieszczony w załączniku nr 4a. W związku z tym w autoreferacie ograniczono się do streszczenia i podsumowania moich dotychczasowych osiągnięć naukowo-badawczych po uzyskaniu stopnia naukowego doktora nauk prawnych:

- Łącznie na mój dorobek naukowy po uzyskaniu stopnia naukowego doktora składa się 51 publikacji (załącznik nr 4a) - jestem autorem i współautorem: 23 artykułów opublikowanych w czasopismach naukowych, 8 głos do orzeczeń, 15 publikacji naukowych zamieszczonych w pracach zbiorowych pod redakcją (monografiach), współautorem podręczników *Prawo rolne* oraz *Prawo żywnościowe wspólnotowego rynku rolnego*, współredaktorem naukowym monografii oraz tematycznego numeru czasopisma *Studia Iuridica Lublinensia [ERIH+]*. W załączniku nr 4a wskazano również 25 publikacji naukowych sprzed obrony rozprawy doktorskiej.
- Wziąłem czynny udział w 13 międzynarodowych i ogólnokrajowych konferencjach naukowych, w trakcie których wygłosiłem referaty
- Pełniłem funkcje: członka komitetu naukowego 4 konferencji naukowych, sekretarza komitetu organizacyjnego konferencji naukowej, członka komitetu organizacyjnego 4 konferencji naukowych oraz seminarium naukowego.
- Należę i aktywnie działam w jednej organizacji naukowej.
- W swojej pracy dydaktycznej prowadziłem i prowadzę wykłady oraz ćwiczenia – na studiach magisterskich i licencjackich na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie na kierunkach: prawo, administracja I i II stopnia, prawno-biznesowym (studia I stopnia) oraz prawno-menedżerskim (studia II stopnia); na Wydziale Zamiejscowym UMCS w Puławach na kierunku Administracja publiczna;

w Wyższej Szkole Ekonomii i Innowacji w Lublinie na kierunku administracja; na studiach podyplomowych na Uniwersytecie Przyrodniczym w Lublinie.

- Byłem promotorem 50 prac magisterskich (42 – administracja, 8 – bezpieczeństwo wewnętrzne) oraz 102 prac dyplomowych na studiach I stopnia (84 – administracja, 13 - bezpieczeństwo wewnętrzne, 5 - kierunek prawno-biznesowy) prowadząc seminaria magisterskie i dyplomowe z prawa rolnego i gospodarki gruntami na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie oraz 105 prac dyplomowych (kierunki administracja oraz bezpieczeństwo wewnętrzne) w Wyższej Szkole Ekonomii i Innowacji w Lublinie (załącznik nr 4a).
- Aktywnie uczestniczę w popularyzacji nauki, w szczególności w drodze opracowania ekspertyz i opinii prawnych na rzecz Sejmu i Senatu RP, na zlecenie których sporządziłem 5 opracowań we współautorstwie z dr hab. Beatą Jeżyńską, prof. UMCS. Prowadziłem również szkolenie dla notariuszy oraz sędziów oraz wykłady dla aplikantów notarialnych Izby Notarialnej w Lublinie.
- Pełniłem i pełnię różne funkcje organizacyjne – byłem rzecznikiem dyscyplinarnym ds. studentów (2006-2016), jestem członkiem Wydziałowej Komisji Jakości Kształcenia, Wydziałowej Komisji ds. Ewaluacji Jakości Działalności Naukowej za lata 2017 – 2020, Wydziałowej Komisji do spraw związanych z pozyskiwaniem funduszy, zespołu programowego ds. kierunku prawno-biznesowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.



Radosław Pastuszko