

Lublin, lipiec 2020 r.

Dr hab. Beata Jeżyńska prof. UMCS

Zespół Badawczy Prawa Rolnego i Gospodarki Gruntami

Wydział Prawa i Administracji UMCS w Lublinie

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Magdaleny Krzysztofik

Jednostki samorządu terytorialnego beneficjentami środków Unii Europejskiej na

wspieranie rozwoju obszarów wiejskich

Katowice 2020, s. 371

1. Ogólne kryteria redakcyjne

Rozprawa doktorska mgr Magdaleny Krzysztofik nosi tytuł „*Jednostki samorządu terytorialnego beneficjentami środków Unii Europejskiej na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich*”. Zawiera cztery rozdziały merytoryczne oraz rozważania wstępne - Wstęp, rozważania końcowe tj. Zakończenie i Wnioski de lege ferenda, wykaz skrótów (nie wykazany w spisie treści), bibliografię obejmującą: wykaz literatury, aktów prawnych, orzecznictwa oraz netografię (wykaz stron internetowych).

Konstrukcja pracy ma tradycyjne ujęcie wyróżniające kolejno ponumerowane rozdziały. Każdy z rozdziałów został wewnętrznie rozbudowany, treść rozważań podzielona na punkty i podpunkty, a w rozdziałach drugim i czwartym na podpunkty wielostopniowe. Wszystkie rozdziały są merytorycznie powiązane z tematem pracy i stanowią zamkniętą całość rozważań wraz z merytorycznym podsumowaniem zawartym w oddzielnych dla każdego rozdziału Wnioskach.

Odnosząc się do oceny konstrukcji pracy, już w tym miejscu należy zaznaczyć, że przyjęta przez Autorkę systematyka, co do zasady nie budzi zastrzeżeń, z wyjątkiem rozdziału II, który odbiega od pozostałych wyróżnionych jednostek

redakcyjnych, a przyjęta w nim metoda oznaczeń jest, jak się wydaje próbą uporządkowania bardzo obszernego materiału badawczego. Do kwestii tej wypadnie jeszcze powrócić, przy merytorycznej ocenie rozdziału.

Prowadzone w rozprawie rozważania koncentrują się wokół tezy głównej rozprawy, są konsekwentne i akcentują najważniejsze dla postawionych hipotez badawczych zagadnienia. Zostały oparte na rzetelnie zgromadzonym dorobku piśmiennictwa (348 pozycji) przede wszystkim krajowego. Zdecydowanie słabiej wypada ocena publikacji zagranicznych. Natomiast Autorka zebrała i wykorzystała obszerny dorobek orzecznictwa sądów i trybunałów krajowych i europejskich.

Hipotezy badawcze zostały poprawnie sformułowane oraz trafnie uzasadnione, wskazując na ich znaczenie dla zasadniczego toku rozumowania i wnioskowania. Spisy, przypisy, cytowania, odsyłacze oraz wykazy zawarte w pracy zostały sporządzone w miarę poprawnie, choć adiustacja tekstu byłaby wskazana. Wskazane usterki redakcyjne, nie mają znaczenia dla ostatecznej oceny ogólnych kryteriów redakcyjnych, które w wymaganym zakresie uważam za spełnione.

2. Temat rozprawy

Wybór tematu rozprawy doktorskiej został dokonany trafnie, jest aktualny i ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich, poprawy wieloaspektowej spójności kraju, partycypacji społecznej realizowanej przez, lub z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, a także dostarczania dóbr publicznych na rzecz całego społeczeństwa. Autorka podjęła zagadnienia bardzo złożone, dotyczące z jednej strony rozwoju gospodarczego, społecznego, kulturowego oraz specyficznych potrzeb obszarów wiejskich i ich mieszkańców, ujawniających się zwłaszcza w potrzebach inwestycyjnych, infrastrukturalnych, produkcyjnych; a z drugiej uwzględnienia i przestrzegania stale poszerzających się wymagań ochrony środowiska. Dobór i finansowanie określonych programów, projektów czy inwestycji ze środków europejskich przez lokalne jednostki samorządu terytorialnego jest w tej sytuacji naznaczony konfliktem i wymaga stałego równoważenia odmiennych interesów.

Problemy stąd wynikające Autorka dostrzegła i podjęła próbę ich przedstawienia w kontekście Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich realizowanego przez jednostki samorządu terytorialnego. Wymagało to uwzględnienia rozległej materii prawa europejskiego i krajowego zwłaszcza administracyjnego, ale też prawa rolnego i ochrony środowiska, a nawet elementów prawa karnego. Z wyzwaniem tym Autorka poradziła sobie zadawalająco. Trzeba też zwrócić uwagę, że przyjęta przez Doktorantkę prezentacja zagadnień teoretycznych z uwzględnieniem konkretnych przykładów świadczy o dobrej znajomości prezentowanych problemów, a całość rozważań skutecznie broni się tak pod względem merytorycznym, jak i formalnym.

Z powyższych względów wybór tematu rozprawy doktorskiej należy uznać za trafny oraz istotny ze względów poznawczych, teoretycznych, społecznych i gospodarczych.

3. Cel i hipotezy badawcza rozprawy

Sformułowany przez Doktorantkę podstawowy cel recenzowanej rozprawy doktorskiej zakłada określenie statusu prawnego jednostek samorządu terytorialnego jako beneficjentów środków Unii Europejskiej na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. Główna teza badawcza zmierza do wykazania, że rolą jednostek samorządu terytorialnego jest dostarczenie dóbr publicznych, a także ich ochrona. Przez dostarczanie dóbr publicznych, Autorka rozumie realizację przedsięwzięć dofinansowanych z funduszy europejskich służących wspólnocie określonego terytorium, zaś ich ochrona sformułowana została jako podejmowanie właściwych działań na płaszczyźnie strategicznej, przestrzennej i finansowej (s. 8). Tezy dodatkowe, powiązane z tezą główną są trzy: 1. Rozwój obszarów wiejskich w pewnym stopniu oddziałuje na kondycję jednostek samorządu terytorialnego i odwrotnie, choć siła oddziaływania nie jest taka sama; 2. Podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego inwestycje dofinansowane z EFRROW mają charakter użyteczności publicznej; 3. Działania PROW wykonywane przez gminę, powiat i województwo mieszczą się w kategorii zadań własnych tych jednostek.

Odpowiednio do tak sformułowanych tez badawczych Autorka dokonuje analizy regulacji prawnych planowania strategicznego, planowania przestrzennego oraz finansowego kształtujących obszar wiejski (s. 9).

Ocena sformułowanych tez badawczych oraz obszarów analizy wypada pozytywnie. Pewne uwagi jakie nasuwają się po lekturze tekstu, zasygnalizowane zostaną w dalszej części recenzji.

4. Metody badawcze

W rozprawie zastosowano przede wszystkim formalno-dogmatyczną metodę badawczą, właściwą dla prowadzonej analizy przepisów prawnych. Analiza obejmuje obszernie wykorzystane regulacje prawodawstwa krajowego i europejskiego w zakresie kształtowania rozwoju obszarów wiejskich oraz zasad ich finansowania z EFRR.

Metoda teoretyczno – prawna, jak zauważa Autorka, polegała na wykorzystaniu dorobku naukowego przedstawicieli doktryny, zaś elementy metody empirycznej i faktograficznej widoczne są przede wszystkim w analizie orzecznictwa sądowego oraz prezentowanych konkretnych przykładach projektów, planów czy strategii, które unaocniają pozaprawne czynniki rozwoju obszarów wiejskich.

Uzupełniająco, w zakresie uzasadnionym tematem pracy, Autorka wykorzystywała także metodę historycznoprawną, zaś aspekty prawnoporównawcze widoczne są w rozważaniach, co do trybu uchwalania programów rozwoju obszarów wiejskich w poszczególnych krajach członkowskich UE.

Wszystkie metody zostały prawidłowo dobrane i właściwie zastosowane, co świadczy o wymaganym opanowaniu warsztatu naukowego.

5. Układ wewnętrzny i problematyka pracy

Struktura rozprawy doktorskiej mgr Magdaleny Krzysztofik odpowiada kierunkowi argumentacji wyznaczonemu przez sformułowany cel badawczy, główne wątki problemowe oraz przyjęte przez Autorkę hipotezy badawcze. Kolejne rozdziały

stanowią przedmiot określonych i logicznie ze sobą powiązanych rozważań. Recenzując rozprawę należy zwrócić uwagę na następujące zagadnienia stanowiące meritum rozważań.

Wstęp (s. 7-15) stanowi wprowadzenie do zagadnień merytorycznych ujętych w kolejnych rozdziałach. W treści zostały omówione zagadnienie uzasadniające wybór problematyki, cel pracy, metody badawcze i główne wątki problemowe. Wskazana została główna i dodatkowe hipotezy badawcze. Autorka dokonała też krótkiej prezentacji zagadnień podjętych w kolejnych rozdziałach dysertacji.

Wstęp spełnia wymagania stawiane pracom doktorskim w obszarze nauk społecznych – nauk prawnych.

Rozdział I (s. 16-65) rozprawy, zatytułowany został jako „*Zagadnienia wprowadzające*”. Sformułowanie tytułu nie do końca oddaje jego treść. Autorka dokonała w nim bowiem bardzo potrzebnego ze względów metodologicznych, zdefiniowania podstawowych dla dalszych rozważań pojęć: obszarów wiejskich, wraz z czynnikami ich rozwoju oraz europejską polityką w tym zakresie. Następnie syntetycznie przedstawione zostały zagadnienia dóbr publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem dóbr publicznych w rolnictwie i PROW. Pod względem merytorycznym rozważania prowadzone są bez zarzutu. Uwagi historyczne zostały ograniczone do zagadnień niezbędnych dla oceny genezy i ewolucji obowiązujących rozwiązań prawnych. Przeprowadzone zostały z zachowaniem proporcji i dyscypliny rozważań. Wyjaśnienie zagadnień podstawowych Autorka dokonuje w sposób konkretny w precyzyjnie ujętym zakresie pojęciowym. Rozważania na temat dóbr publicznych są walorem całego omawianego rozdziału. Doktorantka wnikliwie analizuje ich charakter oraz prezentuje ich systematykę i znaczenie w kontekście działalności samorządu terytorialnego. Wnioski stanowią syntetyczne podsumowanie rozważań. Autorka w tej części pracy poprawnie zebrała i wykorzystała literaturę przedmiotu. Z zaprezentowanych względów merytorycznych, uznaję, że „ukrycie” walorów omawianego rozdziału pod nader ogólnym i niewiele mówiącym tytułem, jest niewłaściwe i wymaga zmiany.

Rozdział II zatytułowany został jako „*Jednostka samorządu terytorialnego w procesie wdrażania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 – 2020*” (s. 66-205) liczy 139 stron. Jest to najobszerniejsza jednostka redakcyjna pracy, i jak się wydaje tu Autorka nie do końca poradziła sobie z selekcją materiału, a struktura wewnętrzna rozdziału, widocznie odbiegająca od przyjętych w pozostałych jednostkach redakcyjnych, jest próbą uporządkowania prezentowanych zagadnień. Pod względem merytorycznym rozważania nie budzą zastrzeżeń. Pod względem doboru i zakresu materii warto rozważyć pewne zmiany.

Autorka w tej części pracy prezentuje dwa zasadnicze bloki zagadnień. Pierwszy dotyczy programów rozwoju obszarów wiejskich, zaś drugi jednostek samorządu terytorialnego jako beneficjenta tychże programów. Ujęcie obu, bardzo złożonych zagadnień w jednym rozdziale okazało się nader trudne, i w efekcie nie udało się zachować proporcji rozważań. Dla czytelności wywodów konieczne wydaje się pominięcie pewnych grup zagadnień. Przede wszystkim ujętych w pkt 5.4. omawiających konstrukcję prawną jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego. Realizacja zadań z PROW nie dokonuje zmiany ich statusu prawnego, a zatem tak obszerna prezentacja nie znajduje uzasadnienia (s. 116 – 149). Podobnie rzecz ma się w pkt. 6.1. (s. 167 – 201) dotyczącym kwestii odpowiedzialności. Z uznaniem patrząc na wiedzę i szerokość prowadzonych przez Autorkę badań, należy jednak zwrócić uwagę, że zagadnienia odpowiedzialności cywilnej, administracyjnej, karnej zasługują na odrębne opracowanie i nie bardzo dają się ująć jako jeden podrozdział. Dla oceny sytuacji prawnej beneficjenta, zasadnicze znaczenie ma ochrona interesów finansowych UE, która nakłada specyficzne obowiązki i te zagadnienia powinny być zaprezentowane nieco szerzej, zwłaszcza w kontekście dokonanych zmian prawa europejskiego związanych z powołaniem Prokuratury Europejskiej, wejściem w życie dyrektywy PIF i już dokonanych oraz planowanych daleko idących zmian w funkcjonowaniu OLAF. Ograniczenie dotychczasowego zakresu rozważań poprawiłoby czytelność rozprawy, precyzję wyводу i proporcję

między rozdziałami. Przedstawiona sugestia nie ma charakteru stanowczego, jest jedynie poddaniem pod rozważenie, zwłaszcza przed publikacją rozprawy.

Rozdział III „ *Instrumenty prawne jednostek samorządu terytorialnego stymulujące rozwój obszarów wiejskich* ” (s. 206-241). Treścią rozdziału są instrumenty prawne, które Autorka dzieli na: strategiczne (s. 206 - 210), oraz o charakterze przestrzennym (s. 210 – 239). Zagadnienia planistyczne wyraźnie zdominowały całość rozważań, co wskazuje, że są Doktorantce dobrze znane, a ich specyfika budzi zainteresowanie badawcze. Wobec trwającego od lat zaniedbania kwestii planów zagospodarowania przestrzennego przez ustawodawcę, a także doktrynę, zainteresowanie Doktorantki należy przyjąć z uznaniem. Ale przypomnieć należy, że Autorka już we Wstępie, a następnie w Rozdziale I, mocno podkreślała, że na rozwój obszarów wiejskich mają wpływ liczne czynniki, w tym społeczne, kulturowe i środowiskowe, a udział społeczności lokalnych decyduje o sukcesie wszystkich podejmowanych działań. W tym kontekście zwraca uwagę pominięcie realizowanych przez PROW w okresie 2014 -2020 Strategii Rozwoju Lokalnego Prowadzonego przez Społeczność oraz zadania Lokalnych Grup Działania. Uwzględniając, że jednostki samorządu terytorialnego nie są tu samodzielnymi beneficjentami, choć na poziomie województwa ich udział ma znaczenie przesądzające dla LGD, to jednak niewątpliwie strategię rozwoju lokalnego powinny zostać przez Autorkę dostrzeżone i omówione. Zasygnalizowanie tej problematyki dokonane w rozdziale II (s. 79, 82) nie jest wystarczające. Także skupienie uwagi na przyszłych planach strategicznych, wobec określonego w tytule przedziału czasowego na lata 2014 -2020, nie jest satysfakcjonujące. Z uwagi na to, że Rozdział III nie jest nadmiernie rozbudowany, uzupełnienie wydaje się możliwe i uzasadnione.

Rozdział 4 „ *Problematyka finansowa samorządu terytorialnego w kontekście wykorzystywania funduszy Unii Europejskiej na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich* ” (s. 243-324) stanowi istotną część merytoryczną rozprawy, pozwala bowiem na poznanie szczególnych mechanizmów finansowania programów i działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Autorka z dobrą

znajomością prezentowanych zagadnień omawia prawno-ekonomiczne aspekty zarządzania obszarami wiejskim, zasady jakie wiążą w tym względzie samorządy terytorialne oraz zagrożenia jakie ujawniają się w procesie pozyskiwania i wydatkowania środków europejskich. Rozważania oparte są dobrze zebranych i wykorzystanym dorobku orzecznictwa oraz aktach prawnych obszernie powoływanych i cytowanych. Za wartościowe i nowatorskie uznać też należy wprowadzone przez Doktorantkę wątki ekonomiczne (s. 243-249) oraz uwagi na temat kultury ekonomicznej (s. 244), które w mojej opinii wręcz zasługują na ich uwypuklenie.

Zakończenie i wnioski de lege ferenda (s. 325-332) stanowią sumaryczne zestawienie sformułowanych w kolejnych rozdziałach pracy wniosków. Podsumowanie rozważań zaprezentowane zostało w sposób precyzyjny i klarowny. Konkluzje stanowią dobry punkt wyjścia do dalszych opracowań i badań. Świadczą o dobrym przygotowaniu merytorycznym, opanowaniu warsztatu naukowego i swobody prezentowania poglądów naukowych przez Doktorantkę. Z wnioskami de lege ferenda można by polemizować, ale tylko ramach dyskursu naukowego.

6. Ocena końcowa

Rozprawa doktorska mgr Magdaleny Krzysztofik jednoznacznie zasługuje na pozytywną oceną końcową. Rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, świadczącego o umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez Doktorantkę. Problematyka pracy jest oryginalna, ujęcie nowatorskie, a opracowanie – mimo drobnych mankamentów stylistycznych, formalnych czy redakcyjnych – jest wartościowym głosem w toczącej się dyskusji nad poszerzaniem udziału lokalnych samorządów w dystrybucji i wykorzystywaniu europejskich środków pomocowych.

W konkluzji stwierdzam, że recenzowana rozprawa spełnia warunki określone ustawie i może być przyjęta jako rozprawa doktorska. Wnioskuje o dopuszczenie Pani mgr Magdaleny Krzysztofik do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

