



UNIwersytet Warszawski
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
DR HAB. N. PRAW., DR N. HUM. ADAM NIEWIADOMSKI
KATEDRA PRAWA ROLNEGO
I SYSTEMU OCHRONY BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCI
00-927 Warszawa, ul. Krakowskie Przedmieście 26/28

Warszawa, 19 czerwca 2020 r.

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Magdaleny Krzysztofik
„Jednostki samorządu terytorialnego beneficjentami środków Unii
Europejskiej na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich” Katowice 2020**

I Ocena celowości wyboru i wartości naukowej rozprawy

Recenzowana rozprawa doktorska „Jednostki samorządu terytorialnego beneficjentami środków Unii Europejskiej na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich” autorstwa mgr Magdaleny Krzysztofik jest kompleksowym, twórczym dziełem wskazującym na rolę regulacji prawa europejskiego i polskiego w podziale środków finansowych na polskie rolnictwo, w ujęciu wykorzystania tych środków przez jednostki samorządu terytorialnego. W polskiej nauce prawa aktualnie brakuje opracowania, które by w tak kompleksowy sposób analizowało wykorzystanie środków unijnych przez samorządy z przeznaczeniem na rolnictwo. Obszerność fizyczna dzieła liczącego ponad 370 stron już świadczy, że mamy do czynienia z rozprawą doktorską znacznie pozytywnie przekraczającą standardy stawiane doktoratom.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich z zasady adresowany do rolników, rzadko jest badany poprzez pryzmat jego przeznaczenia na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w sferze rolnictwa. Toteż recenzowana rozprawa doktorska już samą problematyką wpisuje się w nowatorskość i stanowi pierwsze w Polsce tak dogłębne badanie naukowe problematyki wykorzystywania środków unijnych przeznaczonych na rolnictwo przez jednostki samorządu terytorialnego. Jak podkreśla sama Autorka „rolą jednostek samorządu terytorialnego, jako beneficjentów EFRROW, jest dostarczanie dóbr publicznych, a także ich ochrona” (s. 8). Rozważania dotyczące dóbr publicznych

przejawiają się w każdym z kolejnych rozdziałów. Świadczy to o dojrzałości naukowej Doktorantki, która potrafi w ten sposób budować narrację swojego dzieła, aby poruszając wiele wątków, nie zagubić tych, które z punktu hipotez rozprawy są najważniejsze.

Sama powyższa obserwacja prowadzi do konstatacji, że Autorka podjęła się zadania trudnego, nie tylko ze względu na jego badawczy i naukowy charakter, ale także z uwagi na jego ważną rolę społeczną. Powoduje to, że recenzowana rozprawa podejmuje ważny problem naukowy, ale może służyć do rozwiązania dość skomplikowanych kwestii roli samorządu terytorialnego w wykorzystaniu środków europejskich, a przez to oddziaływania ich na polskie rolnictwo. Z tego względu w pełni akceptuję i popieram wybór tematu rozprawy przez Doktorantkę. Jest on aktualny i ciekawy. Zapelnia także istotną lukę w doktrynie, gdyż problematyka wykorzystania środków unijnych przez samorządy w sferze rolnictwa o nie doczekała się dotąd tak kompleksowego opracowania.

Nie budzi wątpliwości, że temat rozprawy pokrywa się z jej zawartością. Obejmuje on nie tylko rozważania teoretyczne na temat obszarów wiejskich, czy dóbr publicznych, ale także szereg instrumentów prawnych, które stymulują rozwój obszarów wiejskich. Autorka wyczerpująco, czasami aż nazbyt, wskazuje na regulacje wynikające z poszczególnych aktów prawnych rangi ustawowej i rozporządzeń. Wywód w tym zakresie ukierunkowany jest na chronologię wprowadzania poszczególnych aktów do systemu prawa polskiego, ale także ujęty jest problemowo, co uważam za niezwykle cenną część pracy.

II Konstrukcja pracy

Konstrukcja recenzowanej rozprawy nie budzi większych zastrzeżeń. Autorka podzieliła pracę na wstęp, cztery rozdziały (I Zagadnienia wprowadzające; II Jednostka samorządu terytorialnego w procesie wdrażania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020; III Instrumenty prawne jednostek samorządu terytorialnego stymulujące rozwój obszarów wiejskich; IV Problematyka finansowa samorządu terytorialnego w kontekście wykorzystywania funduszy Unii Europejskiej na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich) oraz zakończenie. Do pracy dołączona jest obszerna i skrupulatna bibliografia.

Układ poszczególnych rozdziałów jest poprawny. Ułożono go zarówno pod względem rozważań teoretycznych (pierwszy rozdział), jak i problemowo (rozdziały od II do IV). Niezwykle ciekawy, a jednocześnie najdłuższy, w tym zakresie jest rozdział II obrazujący zadania samorządu terytorialnego w zakresie wdrażania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Z całym przekonaniem popieram w tym zakresie decyzję Autorki o pominięciu wątków historycznych i wskazaniu tylko problemów wynikających z aktualnie obowiązującego PROW.

W całej pracy Autorka nie tylko opisuje poszczególne zdarzenia prawne, wydawanie kolejnych aktów i ich nowelizacje, ale także przedstawia dość trafnie dowody na poparcie swoich hipotez badawczych. Czyni to także wyraźnie w uwagach podsumowujących po każdym z rozdziałów. Tę część pracy uważam za najcenniejszą z punktu widzenia konstrukcji pracy. Pozwala to czytelnikowi już na tym etapie wyrobić sobie zdanie o prezentowanych zagadnieniach. Jest to jeden z nielicznych przykładów rozpraw doktorskich, w których budowane rozważania spinane są trafną klamrą wniosków częściowych. Pozwala to na utwierdzenie w przekonaniu, że praca jest nie tylko trafną analizą badawczą, ale wnosi do polskiej nauki prawa nowe zagadnienia i wątki.

Za szczególne warte uwagi uważam wnioski zawarte na zakończenie rozdziału trzeciego. Co prawda są one niezwykle syntetyczne (s. 240-242), ale są kluczowym elementem wskazania na wieloaspektowość pracy, która wykracza daleko dalej poza tradycyjną analizę prawa rolnego. Jednocześnie obserwacja współczesnych relacji pomiędzy planowaniem przestrzennym, a rozwojem obszarów wiejskich wymaga rozwinięcia w ewentualnej wersji do druku. Z pewnością będzie ona także przydatna ustawodawcy, który nie tylko swego czasu zastanawiał się nad Kodeksem urbanistyczno-budowlanym, ale bardzo ściśle powiązał planowanie przestrzenne z obrotem nieruchomości rolnymi.

W pracy brakuje, moim zdaniem, części porównawczej. Można by się pokusić o choć sygnałne wspomnienie jak regulacje dotyczące środków unijnych wykorzystywane są w niektórych innych państwach europejskich. Ma to ważne znaczenie ze względu na konieczność współpracy chociażby granicznych samorządów. Podejmowane działania w tym zakresie muszą być skoordynowane. Oczywiście w pełni zdaję sobie sprawę, że w ocenie Autorki dodawanie kolejnych wątków porównawczych mogłoby zakłócić

jasność wyводу, ale uważam, że wskazanie na bardzo precyzyjnie opisane przez Autorkę regulacje europejskie i ich zastosowanie w niektórych państwach mogą okazać się niezwykle cenne. W pełni tutaj podzielam argumentację Autorki wyrażoną na s. 14-15 w zakresie ograniczonego stosowania metody prawnoporównawczej. Jednocześnie brak tych informacji w przedstawionej do recenzji pracy nie ujmuje w żadnym stopniu jej pozytywnej ocenie. Praca, jak na rozprawę doktorską, i tak jest obszerna, dlatego w pełni rozumiem, że dodawanie kolejnych wątków mogłoby się spotkać z negatywnym zarzutem recenzenckim.

Uwagi powyższe nie pomniejszają jednakże w żaden sposób bardzo pozytywnej oceny konstrukcji pracy oraz doboru metod badawczych do prezentacji głównych hipotez pracy. Wewnętrzny układ pracy oceniam jako spójny, z uwagi na konsekwentne trzymanie się wstępnych założeń i hipotez badawczych pracy. Rozważania następujące w kolejnych rozdziałach pozwalają na pogłębienie tez i wyprowadzenie kolejnych argumentów prawnych za nimi przemawiających. Za szczególnie cenne, co jeszcze raz podkreślę, uznaję podsumowania po każdym rozdziale. Mogłyby być trochę mniej syntetyczne, ale pomimo to oddają główne myśli Autorki.

III Metodologia rozprawy

Autorka w pracy dokonała poprawnego wyboru metod badawczych wykorzystywanych do udowodnienia postawionych hipotez badawczych. Wykorzystała do tego po pierwsze metodę analizy dogmatycznej przepisów prawa. Zobrazowała ją nie tylko poprzez prezentację poszczególnych aktów prawnych, ale także poprzez bogate przywołanie orzecznictwa (154 pozycje) oraz poglądów doktryny prawa. Pozwala to na łatwiejsze orientowanie się w prezentowanych zagadnieniach oraz prowadzonych analizach.

Po drugie zastosowała metodę historyczną. Wybór tej metody oceniam jako trafny. Podyktowane jest to nie tylko tematyką rozprawy, ale koniecznością ukazania poszczególnych instytucji prawnych poprzez pryzmat ich rozwoju historycznego. Jednocześnie w pełni akceptuję decyzję Autorki do ograniczenia swych analiz do lat 2014-2020.

Zastosowana w pierwszym rozdziale analiza teoretyczno-prawna dowodzi nie tylko znajomości analizowanej literatury i orzecznictwa, ale także twórczego wykorzystywania omawianych pojęć do zobrazowania celów i hipotez rozprawy. Autorka z sukcesem zastosowała ją przede wszystkim w rozdziale pierwszym dla omówienia podstawowych w pracy pojęć takich jak obszar wiejski, polityka rozwoju, czy dobro publiczne (s. 55-59). To ostatnie jest poddane także analizie w prawie rolnym – a to z kolei jest w jego nauce dość niespotykane. Z pewnością ten fragment rozprawy wnosi do nauki prawa rolnego nowe spojrzenie analityczne związane z właściwym zastosowaniem metody teoretyczno-prawnej.

IV Merytoryczna ocena rozważań zawartych w pracy

Na początku tej części recenzji podkreślam, że wysoko oceniam przedstawioną do recenzji rozprawę: zarówno jej część poznawczą, jak i analityczną. Autorka doskonale zaprezentowała tezy badawcze pracy i potrafiła je udowodnić w całej pracy.

Tak jak podkreślałem na wstępie najwyżej cenię rozdział trzeci rozprawy. Choć dość niepozorny, bo liczący 37 stron, wskazuje na instrumenty prawne, w szczególności w zakresie planowania przestrzennego, które mogą być wykorzystywane przez jednostki samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju obszarów wiejskich. Autorka słusznie zauważa doniosłą rolę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podkreśla też dość niebezpieczną sytuację, że „... jeśli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie został uchwalony [...] to planowana inwestycja dofinansowana ze środków EFRROW nie będzie musiała być zgodna przestrzennie z żadnym dokumentem” (s. 226). Ta konstatacja jest niestety stwierdzeniem dość oczywistym, ale wymaga jednakże rozważenia wszechstronnego obowiązujących aktów prawnych. Ponadto słusznie, kilkanaście stron dalej Autorka wskazuje, że „Działania wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego, dofinansowane ze środków EFRROW, muszą być zgodne z istniejącym zagospodarowaniem przestrzennym” (s. 241).

Doktorantka takiej analizy dokonała nie tylko w zakresie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale także decyzji o warunkach zabudowy, czy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Oczywiście do dość niepewnych twierdzeń praktycznych należy zaliczyć postulat obligatoryjności planów

miejscowych (s. 228). O ile jest on słuszny, to biorąc pod uwagę wielość komplikacji, jakie spowodowałyby jego realizacja, wydaje się dość odległy. W pełni popieram twierdzenie Doktorantki o braku spójności pomiędzy poszczególnymi aktami prawnymi regulującymi kwestie planistyczne związane z rozwojem obszarów wiejskich (s. 241). Zabrakło mi jedynie w tych rozważaniach szerszego powiązania planowania przestrzennego z definicją nieruchomości rolnej z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Niewątpliwie możliwości jakie stawia przed jednostkami samorządu terytorialnego ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, poprzez oddziaływanie na obrót nieruchomościami rolnymi, w zakresie przeznaczania ich na cele inne niż rolne w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, istotnie wpływa na możliwości pozyskiwania środków unijnych. Obserwacja ta jednakże wykracza poza cele postawione przez Doktorantkę i jest do rozważenia przy ewentualnej publikacji rozprawy.

Na tym tle niezwykle ciekawy wydaje się rozdział pierwszy – teoretyczny. Razem ze wstępem zakreślają pole badawcze, które Doktorantka z niezwykłą starannością, rozwija w kolejnych rozdziałach pracy. Rozstrzygając już na wstępie ważne kwestie terminologiczne, takie jak pojęcie obszaru wiejskiego, czy dóbr publicznych Doktorantka określa pola badawcze do dalszych analiz. Szczególnie ciekawe wydaje się rozważanie znaczenia dóbr publicznych w PROW. Niewątpliwie jest to pierwsze tego typu opracowanie w polskiej nauce prawa rolnego. Autorka ukazuje dobra publiczne w PROW poprzez rozwijającą się w nauce koncepcję gospodarstwa rolnego wielofunkcyjnego (s. 56). Podkreślenie dwoistości wytwarzanych dóbr prywatnych i publicznych we współczesnym rolnictwie jest nawiązaniem do koncepcji własności rolniczej, gdzie rolnik ma nie tylko prawa, ale i obowiązki związane z wykonywaną działalnością. Co prawda Autorka wprost tej relacji nie przywołuje, ale zbieżność rozważań jest dostrzegalna. Doktorantka słusznie zauważa doniosłość współczesnych dóbr publicznych w rolnictwie takich jak „bioróżnorodności, niezdegradowane środowisko naturalne, czy atrakcyjny krajobraz regionalnej” (s. 56). Parafrazując także niejako koncepcję własności rolniczej Autorka zauważa, że „W związku z tym, że nie występuje rynek dóbr publicznych, na którym osoby zajmujące się rolnictwem mogłyby je oferować, to państwo musi w pewien sposób rekompensować rolnikom poniesione straty i koszty” (s. 56 in fine).

W najobszerniejszym rozdziale drugim Autorka skupie się na wieloaspektowej analizie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w procesie wdrażania

PROW 2014-2020. Za szczególnie cenny i ważny uznaje podrozdział 5 w tej części. Przedstawione są w nim niezbadane dotąd analizy jednostek samorządu terytorialnego jako beneficjentów EFRRROW (s. 96 i nast.). Po pierwsze Autorka dokonuje oceny statusu prawnego jednostek samorządu terytorialnego w tym procesie, odwołując się przy tym do regulacji międzynarodowych, jak np. Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Po drugie dokonuje wszechstronnej analizy rodzajów inwestycji jednostek samorządu terytorialnego, które mogą być dokonane w ramach PROW. Po trzecie Autorka dokonuje cennego rozróżnienia możliwości inwestowania pozyskanych środków z uwagi na formę organizacyjno-prawną realizowania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego.

Bardzo ważne spostrzeżenia czyni Autorka także analizując rodzaje odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania wynikającego z inwestycji ze środków PROW. Rozróżnia przy tym odpowiedzialność administracyjnoprawną, cywilnoprawną oraz karnoprawną. Takie rozróżnienie w prawie rolnym dokonał już prof. Paweł Wojciechowski, ale Doktorantka czyni to jako jedna z pierwszych w odniesieniu do PROW, a jako pierwsza określając ramy odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego. Ma to zasadnicze znaczenie biorąc pod uwagę konieczność ewentualnych niewłaściwie wydatkowanych środków i możliwych nakładanych kar.

W końcu na pozytywną oceną zasługuje rozdział czwarty recenzowanej rozprawy, gdzie Autorka mierzy się z analizą problematyki finansowej samorządu terytorialnego w kontekście wykorzystywania funduszy PROW. Najciekawszym elementem tych rozważań wydaje się być analiza prawno-ekonomiczna dokonana w pierwszej części rozważań (s. 243-249). W pełni podzielam wyrażoną przez Autorkę tezę, iż „kultura ekonomiczna gminy, powiatu i województwa w istotny sposób wpływa na sprawność i skuteczność wykonywanych zadań” (s. 244). Niewątpliwie jednakże problemem może okazać się mierzalność owej „kultury ekonomicznej”. Warto by ten wątek rozwinąć. Autorka przedstawia na poparcie swych obserwacji teorie ekonomiczne, w tym te sformułowane przez Adolfa Wagnera, co jest niezwykle wzbogacającym elementem pracy prawniczej i świadczy o jej istotnej interdyscyplinarności. Osobiście uważam to za bardzo cenną wartość recenzowanej rozprawy, iż w przyszłości będą mogli z niej korzystać nie tylko prawnicy i specjaliści od administracji, ale także ekonomiści oraz osoby zajmujące się finansami jednostek samorządu terytorialnego.

Autorka stawia także wiele ważnych pytań badawczych, jak chociażby to dotyczące kryteriów jakimi powinny kierować się jednostki samorządu terytorialnego wydając środki publiczne związane z realizacją projektów z EFRROW przewidzianych dla rozwoju obszarów wiejskich (s. 248). Na kolejnych stronach wyraźnie i skrupulatnie zanalizowano plany wieloletnie, planowanie budżetowe, planowanie konkretnych inwestycji, badanie płynności finansowej, czy kontrolę finansową i nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Rozważania te są niezwykle cenne nie tylko dla prawników, ale także dla ekonomistów. Z pewnością mogą one posłużyć przy opracowaniu kolejnych działań kierowanych do jednostek samorządu terytorialnego w przyszłej perspektywie budżetowej.

W zakończeniu Autorka przedstawia główne tezy rozprawy oraz odnosi się do podnoszonych w poszczególnych rozdziałach problemów prawnych. Najciekawszą, a jednocześnie najbardziej oczywistą obserwacją, jest wyrażona na s. 332 teza, iż „problematyka wykorzystywania środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich przez jednostki samorządu terytorialnego znajduje się na styku sfery publicznoprawnej i prywatnoprawnej, z akcentem na sferę publicznoprawną”. W pełni tę tezę popieram i się z nią zgadzam. Jest to kolejna sfera, gdzie regulacje o charakterze publicznoprawnym przeważają. Przedstawione w rozprawie obowiązki beneficjentów oraz ich odpowiedzialność uzasadniają twierdzenie Autorki, „iż ustawodawca zabezpieczył interes publiczny w procesie wspierania rozwoju obszarów wiejskich.

Rozprawa jest napisana poprawnym językiem prawniczym. Wzbogacona jest o bardzo specjalistyczne wyrażenia charakterystyczne dla prawa rolnego i administracyjnego (jak chociażby na s. 16, 124, 249, 286). Precyzja słowa, z którą Autorka sobie doskonale poradziła, w tego typu opracowaniach prawniczych jest niezwykle istotna. Autorka właściwie przywołuje omawiane poglądy naukowe i potrafi uzasadnić prezentowane tezy.

Recenzowana rozprawa doktorska, jak każda obszerna praca naukowa nie jest wolna od drobnych błędów literowych (np. s. 108), czy stylistycznych (np. s. 140, 181, 236). Trzeba także dość dokładnie zweryfikować pisownie pewnych nazw (jak np. Sąd Najwyższy na s. 5). Przy ewentualnej redakcji warto też ujednoczyć czcionkę w rozprawie, w szczególności przypisów i numerów stron. Warto także sprawdzić

odpowiednie wyrównanie tekstu – np. przypis 208, 211 (na marginesie w przypisie tym brakuje oznaczenia numeru stron publikacji A. Germano). Niekiedy brakuje podania publikatora aktu prawnego – np. przypis 662. Nie umniejszają one wartościom merytorycznym pracy. Przed ewentualnym drukiem rozprawy należałoby dokonać prawniczej korekty językowej.

Dobrana do pracy bibliografia jest obszerna i wskazuje na precyzyjne oraz liczne badania naukowe. Imponująca liczba 943 przypisów znacznie wykracza poza standardy rozpraw doktorskich. Autorka przywołuje nie tylko najważniejszą literaturę krajową, ale także zagraniczną. Na szczególną uwagę zasługują analizowane akty prawne oraz pieczołowicie zebrane orzecznictwo. Pozwala ono ukazać sferę ewolucji funkcjonowania funduszy unijnych w sferze jednostek samorządu terytorialnego.

V Konkluzja

Recenzowana rozprawa „Jednostki samorządu terytorialnego beneficjentami środków Unii Europejskiej na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich” Pani mgr Magdaleny Krzysztofik stanowi samodzielne i w pełni poprawne opracowanie istotnego, o dużym znaczeniu praktycznym problemu regulacji dotyczących wsparcia rozwoju obszarów wiejskich ze środków unijnych poprzez jednostki samorządu terytorialnego w polskim systemie prawnym. Z metodologicznie trudnymi badaniami Autorka uporała się bez zarzutu przedstawiając słuszną i dobrze udokumentowaną tezę oraz najczęściej słuszne wnioski de lege ferenda. Drobne uwagi do rozprawy przedstawione w recenzji nie umniejszają jej wysokich walorów. Autorka wykazała się umiejętnością samodzielnego prowadzenia badań naukowych. Z tych względów rekomenduję Autorce rozważenie możliwości druku pracy.

Wyrażam przekonanie, że rozprawa doktorska mgr Magdaleny Krzysztofik spełnia wymagania ustawy i wnoszę o dopuszczenie do dalszych etapów przewodu doktorskiego oraz wyróżnienie rozprawy.


Adam Niewiadomski