

Lublin, kwiecień 2019 r.

Dr hab. Beata Jeżyńska prof. UMCS
Katedra Prawa Rolnego i Gospodarki Gruntami
Wydział Prawa i Administracji UMCS w Lublinie

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Adama Laska

Pozycja prawna gospodarstwa rolnego w polskim systemie prawnym

Warszawa 2019, s. 302

1. Ogólne kryteria redakcyjne

Rozprawa doktorska mgr Adama Laska nosi tytuł „*Pozycja prawna gospodarstwa rolnego w polskim systemie prawnym*”. Obejmuje cztery rozdziały merytoryczne oraz rozważania wstępne (Wstęp), rozważania końcowe (Zakończenie), streszczenie w języku polskim i angielskim, wykazy: skrótów, literatury, orzecznictwa, spis tabel i rysunków oraz Aneks zawierający: „*Akta prawa polskiego zmienione lub wprowadzone w następstwie przyjęcia programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2012 – 2020*”. Wszystkie rozdziały są związane z tematem pracy i stanowią zamkniętą całość rozważań wraz z merytorycznym podsumowaniem. Każdy z rozdziałów został wewnętrznie rozbudowany, a treść podzielona na podrozdziały, stosownie do merytorycznych założeń pracy. Można wprowadzić rozważać czy, ze względu na znaczną obszerność poszczególnych jednostek redakcyjnych, nie byłoby korzystnym wprowadzenia dalszego wewnętrznego podziału, ale przyjęte rozwiązanie jest poprawne z formalnego punktu widzenia.

Prowadzone rozważania koncentrują się wokół tezy głównej rozprawy i stanowią przemyślany, starannie sformułowany i usystematyzowany logiczny ciąg analizy i wniosków. Tezy szczegółowe zostały dobrze sformułowane oraz obszernie uzasadnione, wskazując na ich znaczenie dla zasadniczego toku rozumowania i wnioskowania.

Spisy, odsyłacze oraz wykazy zawarte w pracy, zostały sporządzone poprawnie, choć w tytule Aneksu wkradała się omyłka co do daty programowania PROW, który obejmuje okres począwszy od 2014 (a nie 2012) roku, ale powołane w treści akty (nie akta) są właściwe. Cytowania są prowadzone poprawnie i odpowiednio oznaczone.

Tym samym zostały spełnione ogólne kryteria redakcyjne, jakie powinny cechować rozprawę doktorską.

2. Temat rozprawy

Wybór tematu rozprawy doktorskiej został dokonany trafnie. Autor podjął temat ciekawy oraz ważny, zarówno ze względów teoretycznych, jak i praktycznych, co zostało przez Autora wyraźnie wyartykułowane już we wstępie rozprawy. W całej pracy, z zachowaniem wymaganej proporcji, konsekwentnie prezentowane są zagadnienia teoretyczne oraz ich strona praktyczna. Przyjęta przez Doktoranta reguła prezentacji zagadnień, świadczy o dobrej znajomości praktyki prezentowanych problemów i przesądza o odmiennym, nowatorskim ujęciu problematyki statusu gospodarstwa rolnego. Za szczególnie wartościowe, w mojej ocenie, należy uznać elementy analizy ekonomicznej zagadnień prawnych stanowiących przedmiot rozprawy.

Doktorant osadza rozważania i formułuje oceny pozycji gospodarstwa rolnego w szerokim kontekście reguł ochrony i wsparcia rodzinnych gospodarstw rolnych, mocno akcentując aspekty ekonomiczne zwłaszcza dozwolonej pomocy publicznej. Zwraca także uwagę na kwestie środowiskowe, społeczne, funkcjonalne, organizacyjne, a nawet polityczne.

Zasadniczym przedmiotem analiz objęte jest gospodarstwo rodzinne, jako kategoria ustrojowa – podstawa ustroju rolnego RP. Rozważania dysertacji uzyskują tym samym nowy, poszerzony kontekst w którym prezentowana problematyka ujawnia nadal dyskusyjne zagadnienia teoretyczne, co do znaczenia i funkcji gospodarstw rolnych – gospodarstw rodzinnych w realiach zrównoważonego rozwoju i wielofunkcyjnego rolnictwa, oraz ram ochronnych i gwarancyjnych z jakich mogą korzystać producenci rolni prowadzący rodzinne gospodarstwa rolne i uczestniczący w europejskim rynku rolnym. Wobec podnoszonych zastrzeżeń odnośnie do interwencyjnego i protekcjonistycznego charakteru Wspólnej Polityki Rolnej UE, przyjęty w rozprawie praktyczny i ekonomiczny kontekst rozważań, wyznacza jej specyficzny walor teoretyczny.

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

3. Cel i hipotezy badawcza rozprawy

Sformułowany przez Doktoranta podstawowy cel recenzowanej rozprawy doktorskiej zakłada prezentację pozycji prawnej gospodarstwa rolnego ze szczególnym uwzględnieniem preferowanego przez ustawodawcę gospodarstwa rodzinnego, przez wykazanie jego supremacyjnego charakteru (s. 8).

Realizacja celu wymagała weryfikacji założonych hipotez badawczych, które Doktorant sformułował w kolejnych punktach Wstępu, jako: umacnianie pozycji gospodarstw rodzinnych przez realizację konstytucyjnej normy programowej wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP; traktowanie gospodarstwa rodzinnego jako podstawowej kategorii prawa rolnego; oceny normatywnego ujmowania kryterium rodzinności w gospodarstwie rodzinnym; ocenę rodzinnego charakteru gospodarstw rolnych w przepisach podatkowych, ubezpieczeniowych oraz innych regulacjach publicznoprawnych oraz wskazanie kierunku koniecznych zmian dla poprawy rentowności gospodarstw rodzinnych oraz przyszłego kształtu dozwolonej pomocy publicznej (s. 9 -10).

Tak sformułowane hipotezy rozważone zostały przez Autora w wyznaczonych poszczególnymi rozdziałami i podrozdziałami polach badawczych. Rozważania poszczególnych pól badawczych nie budzą zastrzeżeń merytorycznych, są prowadzone w sposób umiejętny i z dobrą znajomością prezentowanych zagadnień oraz z zachowaniem dyscypliny rozważań naukowych. Pewne zastrzeżenia jakie można tu sformułować, zasygnalizowane zostaną w dalszej części recenzji.

Hipotezy badawcze zostały w zasadniczej mierze zrealizowane i pozwoliły na sformułowanie wniosków końcowych oraz ich uzasadnienie.

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 UE kształtujących system wsparcia i gwarancji prowadzenia działalności rolniczej oraz innych funkcji realizowanych w gospodarstwach rodzinnych, które wynikają z zasady zrównoważonego rozwoju.

Interdyscyplinarne aspekty rozważań, uzasadniły wykorzystanie także metod badawczych właściwych dla innych dyscyplin naukowych, które pozwoliły Autorowi na wykorzystanie ich dorobku. Stąd w pracy pojawiły się tabele, wykresy i inne zestawienia oparte na materiałach ekonomicznych statystycznych, socjologicznych, opracowanych raportach właściwych instytucji publicznych oraz dane udostępniane i upowszechniane w internetowych bazach źródłowych.

Pomocniczo wykorzystywana została także metoda historyczna, która pozwoliła na prześledzenie genezy i ewolucji najważniejszych dla przedmiotu pracy konstrukcji prawnych, poczynając od nieruchomości rolnych i gospodarstwa rolnego, przez instrumenty interwencji publicznej tak strukturalne jak i rynkowe, zabezpieczenie społeczne w rolnictwie wraz z KRUS-em, egzekucję z nieruchomości rolnych, aż po odstępowstwo rolne.

W ostatnim rozdziale Autor dla dokonania analizy prawnoprównawczej, w wykorzystał metody właściwe dla rozważań komparatystycznych.

Wszystkie metody zostały prawidłowo dobrane i właściwie zastosowane, co świadczy o umiejętności Doktoranta prowadzenia samodzielnej pracy analitycznej i badawczej oraz wymaganym opanowaniu warsztatu naukowego.

5. Układ wewnętrzny i problematyka pracy

Układ wewnętrzny rozprawy doktorskiej mgr Adama Laska został prawidłowo ujęty. Struktura pracy odpowiada kierunkowi argumentacji wyznaczonemu przez sformułowany cel badawczy, główne wątki problemowe oraz przyjętą przez Autora wstępną hipotezę badawczą. Kolejne rozdziały stanowią przedmiot określonych i logicznie ze sobą powiązanych rozważań.

Recenzując rozprawę należy zwrócić uwagę na następujące zagadnienia stanowiące meritum rozważań.

Wstęp (s. 6 – 14) stanowi wprowadzenie do zagadnień merytorycznych ujętych w kolejnych rozdziałach. W treści zostały omówione zagadnienie uzasadniające wybór problematyki, cel pracy, metody badawcze oraz główne wątki problemowe. Autor dokonał także krótkiej prezentacji zagadnień podjętych w kolejnych rozdziałach dysertacji. Tym samym Wstęp spełnia wymagania stawiane pracom doktorskim w obszarze nauk społecznych.

Rozdział 1 (s. 14 – 85) rozprawy, zatytułowany został jako „*Ewolucja instytucji gospodarstwa rolnego i jego uregulowania prawnego*”. Rozważania zawarte w tej części pracy oparte zostały na obszernym tle historycznym. Autor prezentuje bowiem ewolucję pojęcia podstawowego jakim jest gospodarstwo rolne od czasów Cesarstwa Rzymskiego, aż po współczesne uwarunkowaniu struktury agrarnej. Gwoli sprawiedliwości należy zauważyć, że rozważania stricte historyczne ujęte zostały jednak syntetycznie (s. 14 – 27) co pozwoliło na zachowanie proporcji dalszych rozważań w tym rozdziale. Kolejne prezentowane ewolucyjnie pojęcia to nieruchomości rolne, zakres przedmiotowy prawa rolnego i proces wyodrębniania się prawa żywnościowego. Autor sprawnie porusza się w rozległym źródłowym, w sposób

klarowny prezentuje procesy ewolucyjne doprowadzając rozważania do współczesnych reguł kształtowanych przepisami prawa krajowego i europejskiego. Dalsze rozważania Rozdziału I (pkt. 1.3. – 1.6.), dotyczą już aktualnych zagadnień gospodarstwa rolnego ujmowanego w przepisach Konstytucji RP, ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz innych regulacjach prawa prywatnego i publicznego. Autor wykazuje różnice regulacji prawa cywilnego, administracyjnego, konsekwencji konstytucyjnej normy art. 23. Trafnie wskazuje na skutki zróżnicowanych regulacji, powstające problemy interpretacyjne, widoczną chaotyczność legislacyjną oraz ograniczone dostosowanie do zmieniających się koncepcji i założeń krajowej polityki rolnej. Autor formułuje cztery zasadnicze cele jakie polityka krajowa zintegrowana ze Wspólną Polityką Rolną UE powinna realizować (s. 75) oraz płaszczyzny koniecznych do podjęcia w tym zakresie działań (s.76 – 77). Na marginesie podniesionych uwag, należy zwrócić uwagę, że w dalszej części rozprawy Autor radykalizował swoją ocenę krajowej polityki rolnej, uznając że : „...*nasz kraj nie posiada samodzielnej polityki rolnej i jest w jej obszarze podporządkowany rozwiązaniom przyjętym w ramach WPR*” (s. 179), co prowokuje do zapytania Doktoranta o jego ostateczną ocenę krajowej polityki rolnej.

Rozważania i analizę zamykają konkluzje (s. 82 – 85), które zostały sformułowane w sposób konkretny i czytelny. Wnioski są zgodne z prowadzoną wcześniej analizą, dobrze wyartykułowane i zasadne. Autor w tej części pracy poprawnie zebrał i wykorzystał literaturę przedmiotu oraz dorobek orzecznictwa.

Rozdział 2 nosi tytuł: „*Charakterystyka prawnych regulacji ochronny rodzinnych gospodarstw rolnych*” (s. 86 – 169). Jest to najobszerniejsza jednostka redakcyjna rozprawy i zawiera prezentację i omówienie zasadniczych dla kształtowania pozycji prawnej gospodarstw rodzinnych instrumentów prawnych. Autor już na wstępie prowadzonych rozważań stwierdza, że kształtując ustrój rolny tak by realizował normę programową wynikającą z art. 23 Konstytucji RP, konieczne jest przyjęcie przez ustawodawcę zwykłego takich norm, które zagwarantowałyby rolnikom stabilne warunki prowadzenia działalności. Za takie uznaje system ubezpieczeń rolniczych, ochronę obrotu nieruchomościami rolnymi, wspieranie postępu rolniczego, ochronę środowiska oraz stosowanie preferencji podatkowych, co w konsekwencji pozwoli na zapewnienie oczekiwanego przez rolników uzyskania parytetu dochodów (s. 86). Wybrane przez Autora prawne instrumenty, już na wstępie kierują uwagę na aspekty ekonomiczne, traktowane jako zasadnicze dla ukształtowania ram gwarancyjnych. Dalsza lektura potwierdza przyjętą koncepcję rozważań. Autor konsekwentnie ujmuje działalność rolniczą jako szczególną działalność gospodarczą, wskazuje na zasadność podejmowania określonych działań protekcyjnych, negatywnie ocenia pomijanie

działalności rolniczej prowadzonej w gospodarstwach rodzinnych w przepisach prawa pracy oraz nielicznych przepisach szczególnych (s. 93 – 94), krytycznie ocenia system ubezpieczeń rolniczych, jako nieadekwatny do zmienionych warunków pracy w rolnictwie (s. 104). W rozdziale zaprezentowane zostały także instrumenty gwarancji obrotu nieruchomościami, przede wszystkim wynikające z ustawy UKUR, reguły znoszenia współwłasności scalania gruntów (114 -115), kompetencje organów administracji publicznej zwłaszcza w zakresie działań planistycznych oraz szeroko ujęte zagadnienia egzekucji administracyjnej ze składników gospodarstwa (s. 117 – 136). Zagadnieniom egzekucyjnym Autor poświęcił obszerne uwagi, podkreślając praktyczną stronę instrumentów gwarancyjnych i ich znaczenie ekonomiczne. Prezentacja przedmiotowych zagadnień jest dla Autora wyraźnie bliska i doskonale znana, a dołączone informacje statystyczne pozwalają także czytelnikowi dostrzec wymiar praktyczny zagadnienia. Doceniając szczególną wiedzę Autora w tym zakresie, moim zdaniem w rozważaniach zabrakło jednak zwrócenia uwagi na pewien aspekt konstrukcji prawnej zarządu przymusowego gospodarstwem rolnym, jaki ujawnił się w świetle nowych przepisów prawa karnego: art. 44a kk w zw. z art. 291, 292, 292a kpk przewidujących możliwość zabezpieczenia majątkowego przez wprowadzenia zarządu przymusowego także na gospodarstwie rolnym. Do ustanowienia takiego zarządu przymusowego stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Nowe regulacje każą zapytać, o to kiedy i na jakich gospodarstwach zarząd taki można ustanowić, kto wykonuje zarząd i jakie są konsekwencje dla prowadzącego gospodarstwo rolne. Sankcje karne zawsze tworzą realne zagrożenie dla stabilności stosunków gospodarczych i ze względów gwarancyjnych kwestia ta ma znaczenie na tyle istotne, że nie można jej pominąć. Nie wydaje się też by uzasadnieniem w tym względzie mogło być twierdzenie, że egzekucja prowadzona w tym trybie jest na tyle nieefektywna, że ma i będzie miała marginalny charakter (s. 128).

Za interesujące uznać także wypada zaprezentowane ekonomiczne aspekty odstępstwa rolnego, jako instrumentu gwarancji stabilności gospodarstw rolnych.

W kontekście powyższego nasuwa się uwaga redakcyjna. Objęcie jednym rozdziałem tak wielu zróżnicowanych zagadnień prawnych, natury publiczno i prywatnoprawnej powinno zostać ujęte w wydzielonych, odrębnych jednostkach redakcyjnych. Nic nie stało na przeszkodzie by zostały one wprowadzone, stanowią bowiem wyraźnie oddzielne zagadnienia i takie ich ujęcie poprawiłoby czytelność pracy i klarowność wywodów.

Podsumowanie rozdziału ujęte zostało syntetycznie, przez zebranie dotychczasowych rozważań.

Rozdział 3 zatytułowany „*Prawno – ekonomiczne regulacje wsparcia rodzinnych gospodarstw rolnych w Polsce*” (s. 170 – 214) oddaje zakres dalszych rozważań, odnoszących się do instrumentów subwencjonowania rolnictwa. Autor dokonał wyboru zasadniczych form wsparcia gospodarstw rolnych oraz uzasadnił wprowadzenie i utrzymywanie interwencjonizmu w rolnictwie na tle ewolucji uwarunkowań społeczno – gospodarczych. Wskazał też na kontrowersje teoretyczne co do zasadności utrzymywania interwencjonizmu w rolnictwie. Poprawnie zaprezentowane zostały tu argumenty za i przeciw, podnoszone w toku toczącej się dyskusji doktrynalnej. Opowiadając się za utrzymaniem interwencjonizmu Autor, wykorzystuje dorobek ekonomicznej analizy prawa (s. 174, 179).

Walorem i szczególną wartością tego rozdziału jest właśnie prowadzona analiza ekonomiczna przyjętych rozwiązań prawnych. Uzasadnienie ekonomiczne nabiera szczególnego znaczenia w kontekście ograniczania środków finansowych UE na Wspólną Politykę Rolną, może bowiem stanowić zasadniczy punkt odniesienia dla poszukiwania i ustalenia adekwatnych środków niwelujących negatywne skutki wsparcia, przy jednoczesnym zachowaniu koniecznego dla stabilności produkcji i rynków rolnych poziomu finansowania. Dobrze prezentowane są także zagadnienia nowych kryteriów przyznawania środków, w sposób szczególny akcentujący reguły zrównoważonego rozwoju wsi i obszarów wiejskich.

Istotne znaczenie poznawcze mają dane prezentowane w formie tabel, zestawień czy wykresów. Unaoczniają bowiem faktyczne oddziaływanie rozwiązań prawnych w praktyce ich stosowania. I należy tylko żałować, że Autor nie pokusił się o nieco lepsze opracowanie graficzne, które bardzo podniosłoby czytelność tak prezentowanych wyników.

Rozdział 4 „*Analiza prawnoporównawcza rozwiązań w zakresie wspierania gospodarstw rodzinnych w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej*” (s. 215 – 250). Merytoryczna ocena Rozdziału 4 wypada bardzo pozytywnie. Autor zaprezentował porównawczo trzy zasadnicze grupy zagadnień.

Pierwsza (s. 215 – 226) odnosi się do wybranych instytucji gwarantujących dostęp do zasobu nieruchomości rolnych.

Druga grupa (s. 226 – 235) dotyczy kwestii obrotu gruntami rolnymi na tle podstawowych swobód UE, zwłaszcza swobody przepływu. Autor trafnie podkreśla, że grunty rolne nie mogą być traktowane tak jak inne przedmioty obrotu handlowego, ale mają szczególny charakter który uzasadnia szczególne ich traktowanie. Argumentując za koniecznymi w tym zakresie ograniczeniami, Autor nie odniósł się natomiast do nowych poważnych zagrożeń, w szczególności zjawiska *land grabbingu*, już obecnego w UE oraz pominął ważny akt jakim jest *Deklaracja Narodów Zjednoczonych o prawach*

chłopów i innych osób pracujących na obszarach wiejskich, z 28 września 2018 r., która szczególną wagę przykładła do gwarancji dostępu do gruntów rolnych przez rolników (chłopów) oraz konieczności tworzenia gwarancji na rzecz tego uprawnienia (Rezolucja 39/12 rady Praw Człowieka ONZ, Oficjalne Akta Zgromadzenia Ogólnego, Siedemdziesiąta trzecia sesja, Suplement A/73/53/Add.1).

Trzecia grupa omówiona przez Autora zawiera prezentację danych i ich ocenę co do poziomu i skuteczności wsparcia dla gospodarstw rolnych – rodzinnych w Polsce.

Rozważania są merytorycznie poprawne, oparte na dobrze wyselekcjonowanym materiale źródłowym, wnikliwie opracowanym i rzetelnie udokumentowanym. Wykorzystany też został dorobek orzecznictwa TSUE gruntownie zebrany, uporządkowany i odpowiednio dobrany dla potrzeb prowadzonego wyводу. Podobnie wysoka ocena odnosi się od sporządzonych tabel, wykresów i zestawień. Podsumowania wywodów zawiera zasadnicze wnioski z prowadzonych rozważań.

Zakończenie (s. 251 – 263) pracy ujęte zostało w sześciu punktach zawierających zestawienie hipotezy badawczej i tezy końcowej będącej wynikiem prowadzonych badań. Podsumowanie rozważań zaprezentowane zostało w sposób lapidarny, precyzyjny i klarowny. Choć niewątpliwie konkluzje nie mają charakteru kompletnego i wyczerpującego, to jednak stanowią dobry punkt wyjścia do dalszych opracowań i badań, są też ważnym głosem w toczącej się dyskusji nad nowymi paradygmatami prawa rolnego, a nieco odmienne spojrzenie analityczne, otwiera nowe obszary badawcze. Włączenie sfery oceny ekonomicznej instrumentów prawnych wydaje się obecnie celowe, konieczne a wręcz oczekiwane zarówno przez teoretyków jak i praktyków prawa rolnego. Jest też świadectwem dobrego przygotowania merytorycznego, opanowania warsztatu naukowego i swobody prezentowania poglądów naukowych przez Doktoranta.

6. Ocena końcowa

Rozprawa doktorska mgr Adama Laska jest nowatorska oraz porusza zagadnienia aktualne i ważne społecznie i gospodarczo. Jednoznacznie zasługuje na pozytywną ocenę końcową. Podniesione w treści uwagi w niczym nie obniżają pozytywnej oceny merytorycznej rozprawy doktorskiej mgr Adama Laska, która wynika z bardzo dobrze opanowanego warsztatu naukowego. Rozważania są prawidłowo oparte na analizie ustawodawstwa, poglądów doktryny i orzecznictwa sądowego. Rozprawa stanowi też oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, świadczącego o umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez Doktoranta. Podkreślić należy, że uwagi i rozważania z wykorzystaniem dorobku naukowego pozaprawnych dziedzin wiedzy i nauk - w szczególności nauk ekonomicznych - nadały badaniom

prezentowanym w pracy charakter pogłębionych pozwalających na perspektywiczne ujęcie prezentowanych zagadnień. Niewątpliwie przesądzają o szczególnej wartości recenzowanej pracy.

W konkluzji stwierdzam, że recenzowana rozprawa spełnia warunki określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz.U. z 2017, poz. 1789,) i może być przyjęta jako rozprawa doktorska. Wniosuję o dopuszczenie Pana mgr Adama Laska do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'B. Jędrzejko', is located in the lower right quadrant of the page.