

Białystok, dnia 30 września 2024 r.

dr hab. Jerzy Bieluk

prof. UwB

Uniwersytet w Białymstoku

Recenzja rozprawy doktorskiej

**mgr Agaty Marty Pośnik. p.t. „Znaczenie prawne danych z rejestrów publicznych
w sprawach rolnych”**

(Warszawa 2024, 263 s. maszynopisu)

przygotowanej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

I. Uwagi wstępne

Pismem z dnia 9 września 2024 r. zostałem poinformowany o powołaniu mnie przez Radę Naukową Instytutu Nauk Prawno-Administracyjnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego na recenzenta w przewodzie doktorskim mgr Agaty Marty Pośnik. Zgodnie z art. 187 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 742 z późn. zm.), ocenie podlega, czy rozprawa doktorska mgr Agaty Marty Pośnik stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej albo oryginalne dokonanie artystyczne.

Ocenie podlega w przypadku Pani mgr Agaty Marty Pośnik jej dzieło w postaci pracy doktorskiej pod tytułem „*Znaczenie prawne danych z rejestrów publicznych w sprawach rolnych.*”

Rozprawę doktorską należy ocenić z punktu widzenia formalno-redakcyjnego, metodologicznego oraz merytorycznego. Wśród powyższych kryteriów najważniejsze znaczenie ma ocena warstwy merytorycznej.

II. Wybór problemu naukowego

Temat recenzowanej rozprawy to „*Znaczenie prawne danych z rejestrów publicznych w sprawach rolnych*”. Wybór problemu naukowego ocenić należy w pełni pozytywnie. Praca dotyczy analizy niezmiernie interesującej z punktu widzenia teoretycznego, a jednocześnie bardzo istotnej praktycznie kwestii. Problematyka rejestrów publicznych w kontekście spraw rolnych dotyczy wydatkowania kilkudziesięciu miliardów złotych środków pomocowych na rzecz około 1,5 mln rolników. Jest to więc skomplikowany i istotny społecznie problem. Jednocześnie, jak wykazała Autorka, jest to ciekawa materia do badań.

Szczególnie interesujące w pracy jest powiązanie zagadnień prawnych z kwestiami technicznymi związanymi z funkcjonowaniem rejestrów publicznych, a więc z problematyką geodezyjną, informatyczną itd.

III. Konstrukcja pracy

Recenzowana rozprawa doktorska ma formę maszynopisu książki i liczy 265 stron. Rozpoczyna ją spis treści odzwierciedlający konstrukcję pracy. Praca składa się z wstępu, czterech rozdziałów oraz podsumowania. Praca zawiera oczywiście obszerną bibliografię. Taki układ uznać należy za właściwy. Jest on usprawiedliwiony potrzebami analizy. Poszczególne rozdziały mają przejrzystą, jasną konstrukcję. Układ pracy oraz metody badawcze w niej zastosowane (przede wszystkim metoda dogmatyczna, w pewnym stopniu prawnoporównawcza) świadczą o dojrzałości badawczej Pani mgr Agaty Pośnik. Reprezentatywna bibliografia i bogaty wykaz orzecznictwa zamieszczony na końcu rozprawy świadczy o dogłębnych studiach Doktorantki i właściwym zgłębieniu tematu.

Pani mgr Agata Pośnik rozpoczyna swoje rozważania we wstępie od opisanie zakresu przedmiotowego pracy i jej systematyki oraz celów, założeń i pytań badawczych określających zakres przedmiotowy pracy.

Zadaniem rozprawy, zgodnie ze słowami Autorki, jest rozwiązanie problemu naukowego poprzez ustalenie, czy dane z prowadzonych w Polsce przez organy administracji rolnej systemów informatycznych, obejmujących zbiory informacji wykorzystywanych przy ustalaniu spełnienia przesłanek przyznania i rozliczenia pomocy w ramach instrumentów wsparcia objętych mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej, odpowiadają normatywnej i

doktrynalnej koncepcji rejestru publicznego, jak również czy ich znaczenie prawne oddziałuje na kształtowanie sytuacji materialnoprawnej wnioskodawców i beneficjentów tej pomocy w warunkach ustanowienia na ich rzecz adekwatnych instrumentów ochrony prawnej na wypadek niezgodności zarejestrowanych danych ze stanem faktycznym lub prawnym.

Autorka wyznacza cztery cele badawcze:

- ustalenie charakteru prawnego ewidencji producentów rolnych, ewidencji gospodarstw rolnych, ewidencji wniosków o przyznanie płatności, a także systemu identyfikacji działek rolnych (LPIS) w świetle obowiązujących norm prawnych, poglądów doktryny i orzecznictwa;
- identyfikacja rodzajów postępowań administracyjnych, w których wykorzystuje się dane zgromadzone w ewidencji producentów rolnych, ewidencji gospodarstw rolnych, ewidencji wniosków o przyznanie płatności oraz w systemie identyfikacji działek rolnych (LPIS) w celu ich kwalifikacji jako spraw rolnych, w których rozstrzyga się o przyznaniu lub rozliczeniu pomocy w ramach instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej UE;
- ocena znaczenia prawnego danych zawartych w Zintegrowanym Systemie Zarządzania i Kontroli w postępowaniu dowodowym przed organem administracji publicznej i skonfrontowanie go z normatywnym zakresem uprawnień procesowych strony w przedmiocie inicjatywy dowodowej ukierunkowanej na stwierdzenie niezgodności zgromadzonych danych ze stanem faktycznym lub prawnym;
- weryfikacja ustanowionych przepisami prawa unijnego i krajowego zasad tworzenia i funkcjonowania ewidencji producentów rolnych, ewidencji gospodarstw rolnych, ewidencji wniosków o przyznanie płatności oraz systemu identyfikacji działek rolnych (LPIS) ze standardami autonomii informacyjnej wywodzonymi z art. 51 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Problem badawczy oraz postawione pytania badawcze właściwie definiują pole analizy, rozpoznają zagadnienia wymagające omówienia oraz określają zakres procesu badawczego. Autorka trafnie rozpoznaje problemy występujące w praktyce i widoczne w orzecznictwie, jej praca jest jednocześnie teoretyczna i ma spore walory praktyczne.

Rozprawa składa się z wprowadzenia, czterech rozdziałów, podsumowania oraz bibliografii. Kolejne rozdziały koncentrują się na analizie postawionych przez Doktorantkę pytań.

IV. Ocena metod badawczych

Po lekturze pracy Pani mgr Agaty Pośnik uznać należy, iż proces badawczy przeprowadzony jest prawidłowo. Autorka bardzo sprawnie porusza się po obszarze prawa rolnego, właściwie posługuje się aparatem pojęciowym z tego zakresu. Szczególnie podkreślić należy biegłość w posługiwaniu się pojęciami technicznymi związanymi z funkcjonowaniem rejestrów publicznych, przede wszystkim administrowanego przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (ZSZiK), w ramach którego szczególnie problematykę ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych, ewidencji wniosków o przyznanie płatności oraz systemu identyfikacji działek rolnych.

Zgodnie z założeniami metodologicznymi, w pracy Doktorantka wykorzystwała przede wszystkim metodę dogmatyczną. W niewielkim zakresie wykorzystano metodę prawnoporównawczą. Z natury, ze względu na charakter pracy, metoda dogmatyczna zdecydowanie dominuje. Wzbogacona jest ona o szeroką analizę orzecznictwa.

V. Wykorzystana literatura

Autorka wykorzystwała łącznie 54 pozycji literatury przedmiotu oraz 60 wyroków. Jest to z pewnością bibliografia wystarczająca do przeprowadzenia założonych badań i uznać ją należy za w pełni reprezentatywną dla przedmiotu rozprawy.

VI. Ocena formalnej strony pracy

Oceniając stronę formalną pracy zauważyć należy, iż praca napisana jest dobrym, zrozumiałym językiem. Przypisy skonstruowane są z reguły prawidłowo. Trudna, czasem techniczna problematyka została przedstawiona klarownie i precyzyjnie.

VII. Strona merytoryczna rozprawy

Rozdział I stanowi wstęp do problematyki pracy – definiuje pole badawcze, podstawowe pojęcia. Autorka skrótowo przedstawia kwestie prawnoporównawcze. Za literaturą przedmiotu przedstawia założenia modelu amerykańskiego (zdecentralizowany) i

skandynawskiego (scentralizowany). Brakuje tu jednak samodzielnych badań w tym zakresie, trochę również brakuje wyraźnego odniesienia się do modelu polskiego i na tle innych modeli przedstawienie ich wad i zalet (s. 20 i n). W rozdziale tym zasadnie zdiagnozowano problemy związane z funkcjonowaniem rejestrów publicznych. W interesujący sposób przedstawiono krajobraz prawny problematyki rejestrów, z elementami analizy historycznej, z uwzględnieniem regulacji polskich i europejskich (dokument Cyfrowa Europa) oraz kierunków zmian na przyszłość (program Portal Interoperacyjności i Architektury).

Istotną częścią rozdziału I jest określenie pojęcia „rejestru publicznego” które to pojęcie bezpośrednio definiuje przedmiot pracy. Autorka podkreśla niekonsekwencje terminologiczne w orzecznictwie, ale i w regulacjach prawnych, zasadnie określając sytuację w tym zakresie mianem „chaosu prawnego” (s. 47).

W rozdziale II pracy Autorka przedstawia założenia systemu rejestrów wg ustawy o krajowym systemie ewidencji gospodarstw rolnych i zwierząt gospodarskich uchylonej przez ustawę z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Rozdział przedstawia więc genezę funkcjonowania systemu – stanowi swoiste wprowadzenie do III rozdziału. Interesujące rozważania mają częściowo historyczne, częściowo aktualne znaczenie. Zakończenie rozdziału II w którym skrótowo przedstawiono aktualny stan prawny jest niejako wstępem do rozdziału III, jednak jest zdecydowanie zbyt powierzchowny.

Rozdział III zawiera rozważania na temat ewidencji producentów rolnych, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Przedstawiono w nim stan aktualny funkcjonowania Zintegrowanego Systemu, m. in. szczegółowo omówiono zasady wpisu do ewidencji producentów.

Interesujące, pogłębione rozważania dotyczą dwóch sytuacji, które budzą wiele kontrowersji – sytuacji małżonków prowadzących odrębne gospodarstwa rolne oraz sytuacji wspólników spółki cywilnej. Z pewnością na pełną aprobatę zasługują zarówno rozważania jak, i wnioski Autorki w obu kwestiach. Zakaz posiadania przez małżonków dwóch numerów identyfikacyjnych, zasadnie uznany został za niekonstytucyjny, rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z 3.12.2013 r., P 40/12, OTK-A 2013, nr 9, poz. 133) zasadnie zostało zaaprobowane przez Autorkę. Podobnie status spółki cywilnej – dyskusyjna w doktrynie i orzecznictwie przede wszystkim kwestia statusu spółki cywilnej w ramach rejestru producentów rolnych – czy s.c. jest (może być) producentem rolnym. Zauważyć można, iż skoro spółka cywilna. ma podmiotowość w zakresie podatku VAT, to też status producenta

rolnego nie powinien być kwestią kontrowersyjną.

Interesujące rozważania dotyczą zagadnienia sztucznych warunków, w powiązaniu z problemem prowadzenia przez małżonków gospodarstw rolnych. Jednak problematyka tworzenia sztucznych warunków jest zdecydowanie szersza i podejmowanie jej wymagałoby dogłębnych analiz, nie tylko poprzez odwołanie się do instytucji małżeństwa. Analiza przypadków w których celem działania jest uzyskanie wyższych płatności niż należne pewnie wymagałaby oddzielnej pracy. Brak w rozważaniach Autorki jest odwołania do orzecznictwa europejskiego dotyczącego sztucznych warunków.

Autorka zasadnie dostrzega problemy z odwołaniem do innych rejestrów np. osób podlegających ubezpieczeniu KRUS. System powinien być zamknięty, odwoływanie się do danych nie mających bezpośredniego odniesienia w ramach systemu pomocy powoduje bałagan prawny, podobny do tego jaki wywołuje powszechne stosowanie definicji gospodarstwa rolnego z ustawy o podatku rolnym do zdarzeń cywilnoprawnych.

Rozdział IV zawiera rozważania dotyczące najważniejszego elementu zespołu rejestrów publicznych służących obsłudze pomocy w rolnictwie – tj. systemu identyfikacji działek rolnych (LPIS). Autorka przedstawia koncepcję budowy systemu, ale przede wszystkim rozdział koncentruje się na rodzaju i zakresie danych jakie znajdują się w systemie LPIS oraz znaczenie tych danych dla tworzenia geof formularzy będących podstawą wniosku pomocowego. Jest to rozdział najbardziej techniczny i jak można to subiektywnie ocenić – najciekawszy z punktu widzenia prawnika. Niektóre kwestie mogłyby być jaśniej przedstawione – chyba ze względu na wiedzę autorki, zakłada ona, iż pewne kwestie są oczywiste. Na przykład warto byłoby przybliżyć kwestię różnic, zalet i wad systemu budowy LPIS w oparciu o bloki fizyczne, bloki farmerskie oraz system działek rolnych.

Szczególnie interesujące są rozważania Autorki na temat wzajemnego stosunku ewidencji gruntów i budynków a LPIS – choć brak trochę wyraźnych wniosków dotyczących systemowego rozwiązania kwestii rejestrów w Polsce. Natomiast z pewnością zgodzić się należy ze zdaniem Autorki, iż polska ewidencja gruntów i budynków jest systemem archaicznym. Jednak czy nie byłoby właściwe dążenie do unifikacji rejestrów?

W tej części pracy widać specjalistyczną wiedzę Autorki, praca zawiera unikalne informacje na temat funkcjonowania ortofotomap, prezentacji sposobu wprowadzania danych, weryfikacji danych itd. Rozdział zawiera też elementy analizy prawnoporównawczej (zob. rozważania dotyczące systemu włoskiego, s. 177 i n.).

Pracę kończy podsumowanie, które jest zdecydowanie pełnoprawną, interesującą i wzbogacającą częścią pracy. Z wnioskami Autorki należy się zgodzić, i uznać należy, iż ze względu na dokładność, jakość i bezpośrednie odniesienie do rzeczywistości danym z systemu LPIS należy przyznać status dokumentu urzędowego w rozumieniu KPA. Dane znajdujące się w rejestrach powinny być udostępniane zdecydowanie szerzej i nieodpłatnie. Udostępnianie danych z systemu LPIS jedynie w celach badawczych zdecydowanie zawęża możliwości wykorzystania systemu w gospodarce.

Zaś analizując problematykę rejestrów różnego rodzaju, funkcjonujących w Polsce, w pełni można zgodzić się ze zdaniem Autorki, iż *„warto również zwrócić uwagę na wykazaną w rozprawie okoliczność utrzymywania przez polską administrację wielu rejestrów publicznych powielających gromadzone dane, a jednocześnie niezapewniających ich spójności i aktualności. Nie odpowiada to zasadzie interoperacyjności rejestrów i wymaga dalszych prac legislacyjnych i technicznych”*.

Wnioski wysunięte przez Autorkę wynikają wprost z treści pracy, są właściwie uargumentowane i powinny być wzięte pod uwagę przez ustawodawcę. Niestety mnożenie rejestrów różnego rodzaju obserwujemy nie tylko w rolnictwie, ale również w innych sferach życia publicznego.

Podsumowując rozważania na temat pracy Pani mgr Agaty Pośnik, zauważyć należy, iż na pewno wzbogaciłaby pracę część prawnoporównawcza. Umiejscowienie polskiego systemu rejestrów rolnych w Europie, ocena ich funkcjonowania, argumenty *de lege ferenda* wywiedzione z innych systemów (pojawia się w pracy odniesienie do systemu włoskiego) – te elementy z pewnością podniosłyby wartość pracy. Jednak nie takie było zamierzenie Autorki, i w ramach założonego celu badawczego, ocenionego wysoko, swoje zamierzenie zrealizowała. Niekiedy wywody Autorki mogłyby być pogłębione (np. uzupełnienie o orzecznictwo TSUE, rozważania dotyczące sztucznych warunków) jednak te niewielkie braki wynagradza połączenie wywodów prawniczych z dużą wiedzą praktyczną, a nawet techniczną Autorki. Wywody na temat funkcjonowania rejestrów, szczególnie dotyczące systemu LPIS, są szczególnie cenną częścią pracy. Również cenną częścią pracy jest podsumowanie, w którym Autorka w zwięzły sposób podkreśliła przedstawione w pracy problemy, odpowiedziała na pytania badawcze oraz przekonująco oceniła stan prawny przedstawiając jednocześnie uzasadnione wnioski *de lege ferenda*.

Praca prawnicza nie powinna ograniczać się do czystej analizy dogmatycznej, należy przy analizie zakorzenionej w rzeczywistości instytucji dokonać oceny jej działania, biorąc

pod uwagę jej funkcjonalności. Autorka dokonała tego zadania, posługując się, co wyraźnie w pracy jest widoczne i co należy doceniać dużą wiedzą praktyczną na temat funkcjonowania systemów ewidencji w rolnictwie.

Podsumowując, praca stoi na wysokim poziomie merytorycznym, należy też podkreślić dojrzałość badawczą Autorki i opanowanie warsztatu naukowego.

VII. Podsumowanie

Podsumowując rozważania należy stwierdzić, iż, merytoryczna strona pracy zasługuje na pozytywną ocenę. Interesujący, ważny z punktu widzenia i teorii i praktyki temat został przedstawiony wszechstronnie, ze znajomością tematu. Właściwe proporcje między teorią, a szeregiem odniesień do realnych problemów przedstawionych na bazie orzecznictwa powodują, iż rozprawę czyta się z zaciekawieniem. Uznać należy, iż praca wzbogaci doktrynę prawa rolnego.

VIII. Wnioski końcowe

Dotychczasowe ustalenia i oceny pozwalają sformułować końcowy wniosek. Jest niewątpliwe, że napisana przez Panią **mgr Agatę Martę Pośnik** praca pt. **„Znaczenie prawne danych z rejestrów publicznych w sprawach rolnych”** odpowiada wymaganiom stawianym rozprawom doktorskim, tj. **stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje, iż Doktorantka posiadała ogólną wiedzę teoretyczną w zakresie nauk prawnych a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.**

Recenzowana praca może być podstawą nadania Pani mgr Agacie Marcie Pośnik stopnia naukowego doktora nauk prawnych.

Jerzy Bieluk