

Warszawa, dnia 22 stycznia 2019 r.

Wnioskodawca:
dr Przemysław Litwiniuk

Autoreferat

/załącznik nr 2 do wniosku z 22.01.2019 r. o wszczęcie i przeprowadzenie postępowania habilitacyjnego/

I. Posiadane dyplomy i stopnie naukowe:

Jestem absolwentem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, na którym w 2005 r. uzyskałem tytuł zawodowy magistra w zakresie nauk prawnych. Tamże – po odbyciu studiów doktoranckich – na podstawie przyjętej jednogłośnie przez Radę Naukową Instytutu Nauk o Państwie i Prawie obrony rozprawy doktorskiej pt. *Zasada pomocniczości, jako przesłanka ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* uchwałą Rady Wydziału z dnia 13 grudnia 2010 r. uzyskałem stopień naukowy doktora nauk prawnych w zakresie prawa. Funkcję promotora w przewodzie doktorskim pełnił prof. dr hab. Marek Zubik, a recenzje sporządzili prof. dr hab. Hubert Izdebski i prof. dr hab. Małgorzata Masternak-Kubiak.

II. Informacja o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych:

Od 2011 r. jestem zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowisku adiunkta na Wydziale Nauk Ekonomicznych w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, początkowo w Katedrze Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu (Zakład Prawa i Finansów), a po wewnętrznych przekształceniach organizacyjnych – w Katedrze Finansów (Zakład Finansów Publicznych i Prawa).

W tym okresie byłem również incydentalnie zatrudniany w charakterze wykładowcy dla słuchaczy studiów podyplomowych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie oraz w Państwowej Szkole Wyższej im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej.

III. Osiągnięcie naukowe, stanowiące podstawę wniosku o wszczęcie i przeprowadzenie postępowania habilitacyjnego:

Jako osiągnięcie naukowe w dyscyplinie naukowej – nauki prawne, stanowiące podstawę wniosku o wszczęcie i przeprowadzenie postępowania habilitacyjnego, wskazuję monografię pt. *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako dokument programowy i źródło prawa rolnego*, Warszawa 2018, Wydawnictwo Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego

w Warszawie, ISBN 978-83-7583-817-6, ss. 256; recenzenci wydawniczy: dr hab. Adam Niewiadomski oraz dr hab. Marcin Wiącek.

3.1 Uzasadnienie wyboru tematu oraz cel rozprawy

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) uważa się za jeden z kluczowych instrumentów współczesnej Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) Unii Europejskiej. Zalicza się go do narzędzi realizacji tzw. II filaru WPR, obejmującego zasadnicze elementy unijnej polityki strukturalnej na obszarach wiejskich, występujące obok pierwszofilarowych mechanizmów polityki rynkowo-dochodowej w europejskim rolnictwie. Głównym celem stanowienia i wdrażania PROW w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej jest poprawa konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich. Cele Programu realizowane są przez różnorodne działania skierowane do szerokiego grona beneficjentów.

Istotnego znaczenia instrumentu WPR, jakim jest PROW, dowodzi fakt, iż tylko w obecnej perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020 na realizację tego programu w naszym kraju zaplanowano ponad 13,6 mld euro, z czego: 8,7 mld euro stanowią unijne środki budżetowe z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), a 4,9 mld euro wynosi wkład krajowy finansowany z budżetu państwa. Program adresowany jest m.in. do setek tysięcy producentów rolnych w Polsce, którzy są beneficjentami poszczególnych jego działań.

Mimo doniosłej roli, jaką we współczesnym funkcjonowaniu państw i społeczeństw Unii Europejskiej odgrywa PROW, w nauce prawa rolnego nie podjęto dotychczas pogłębionej analizy odnośnie do charakteru prawnego tego rodzaju aktu. Dotyczy to zarówno materii prawa Unii Europejskiej, jak również wewnętrznych rozwiązań prawa polskiego. Zauważa się oczywiście problematykę nowych form regulacji objętych planami, strategiami i programami, ale w piśmiennictwie panuje w zasadzie jednomyślność, że ich cechą wspólną jest brak jednoznaczności istoty i charakteru prawnego, a ta różnorodność przejawia się pod względem podmiotów je tworzących, kręgu ich adresatów, treści, obszaru zastosowania, skutków ich ustanowienia oraz mocy wiążącej. Oczywiście, z punktu widzenia każdego z powyższych kryteriów klasyfikacyjnych, czynione są w doktrynie i orzecznictwie rozważania w odniesieniu do Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, w ramach których wyodrębniono zróżnicowane koncepcje:

- PROW jako źródło prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 Konstytucji RP,

- PROW jako źródło wskazówek interpretacyjnych w procesie wykładni przepisów powszechnie obowiązującego prawa rolnego,
- PROW jako źródło prawa *sui generis* (nieformalne, swoiste), mogące stanowić element podstawy prawnej decyzji administracyjnej oraz wyroku sądu,
- PROW jako kryterium sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych,
- PROW jako źródło prawa pochodnego Unii Europejskiej typu *soft law*.

W świetle takich rozbieżności zasadne było nadać rozprawie tytuł, w którym PROW zostaje uchwycony w dwóch kontekstach. Z jednej strony, jako dokument programowy, zarówno *sensu largo* – poprzez wskazanie jego miejsca pośród unijnych i krajowych dokumentów strategicznych, programujących rozwój gospodarczy Unii Europejskiej i Rzeczypospolitej Polskiej, jak i *sensu stricto* – w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Z drugiej strony, jako źródło prawa rolnego, z aspiracjami, by zweryfikować kwestię normatywności kluczowych postanowień Programu oraz ocenić, jaki charakter – w ramach systemu źródeł prawa – mają wywodzone z PROW reguły postępowania.

Takie określenie tematu opracowania uzasadniało spostrzeżenie, iż już powierzchowna analiza wyżej wyartykułowanych, prezentowanych dotychczas w literaturze i orzecznictwie koncepcji charakteru prawnego PROW ujawniła ich wady konstrukcyjne.

Niesatysfakcjonujący stan badań nad przedmiotowo istotną problematyką skłonił do podjęcia w rozprawie rozważań metodą dedukcyjną przede wszystkim kwestii skutków prawnych zatwierdzenia PROW w drodze skierowanej do państwa członkowskiego decyzji wykonawczej Komisji Europejskiej, zarówno w świetle prawa Unii Europejskiej, jak i prawa polskiego – w szczególności przez pryzmat art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. Dlatego za zasadniczy cel rozprawy obrano weryfikację hipotezy badawczej, w ramach której założono, że Programowi Rozwoju Obszarów Wiejskich można przypisać w istotnej części charakter normatywny, a fakt zatwierdzenia Programu decyzją wykonawczą Komisji Europejskiej nadaje mu charakter źródła prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, któremu – w razie braku możliwości pogodzenia jego postanowień z regulacjami krajowymi – przysługuje walor bezpośredniej skuteczności.

Za cel realizacji założeń opracowania uznano również przedstawienie wyników testu spójności systemowej polskiego porządku źródeł prawa rolnego w świetle poglądów doktryny oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Dostrzeżono bowiem fakt, iż wdrażanie PROW w Polsce odbywa się przede wszystkim w drodze rozporządzeń ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Natomiast prawo konstytucyjne kreuje bezwzględne wymaganie, by

rozporządzenia wykonawcze wydawane były na podstawie ustawowego upoważnienia, z uwzględnieniem wytycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, wywodzonych z ustawy lub innego powszechnie obowiązującego aktu normatywnego. Jednakże źródłem wytycznych, dotyczących treści wdrażających PROW aktów wykonawczych, są zasadniczo postanowienia Programu. W świetle powyższego przeciwne przyjętej hipotezie badawczej założenie odmawiające postanowieniom normatywnym PROW waloru powszechnego obowiązywania prowadziłyby do konstatacji – nawet w świetle najbardziej liberalnych poglądów w kwestii konstytucyjnych wymagań odnoszących się do źródeł wytycznych – że stosowane regulacje prawne, ustalające zasady i tryb przyznawania pomocy ze środków EFRROW, mogą być niezgodne pod względem formalnym z polską ustawą zasadniczą.

Z powyższych względów przyjęto założenie, że ustalenia poczynione w rozprawie pozwolą na sformułowanie uzasadnionych tez odnośnie do charakteru prawnego PROW w świetle prawa polskiego i prawa Unii Europejskiej, jak również upoważnią do postawienia postulatów *de lege ferenda*, które mogłyby zostać wykorzystane w pracach nad wdrożeniem w krajowym porządku prawnym nowego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2021-2027.

3.2 Struktura pracy

Przyjęte cele badawcze zdeterminowały kolejność analizowanych zagadnień i przesądziły o systematyce pracy. Monografia została podzielona na sześć rozdziałów, poprzedzonych wprowadzeniem i zwieńczonych podsumowaniem.

W rozdziale 1 omówiono kwestię źródła prawnego obowiązku oraz trybu opracowania, przyjęcia i zatwierdzenia PROW, a następnie zagadnienie tworzenia w krajowym porządku prawnym odpowiedniego środowiska instytucjonalno-proceduralnego dla realizacji Programu.

Kolejnym istotnym elementem pracy, ujętym w rozdziale 2, jest charakterystyka zawartości merytorycznej PROW, ze szczególnym uwzględnieniem jego postanowień, których adresatami są podmioty niepodlegające bezpośrednio lub pośrednio Radzie Ministrów. Pogłębione badanie tych zagadnień służyło wykazaniu, że Program zawiera postanowienia, którym można przypisać charakter normatywny. Wskazać ponadto należy, że w nauce prawa rolnego nie przedstawiono dotychczas posiadającego walor inwentaryzacyjny opracowania, dotyczącego stosowanych obecnie w Polsce instrumentów interwencji publicznej, finansowanych z EFRROW, objętych działaniami Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Określone w PROW podmiotowe i przedmiotowe warunki udzielania wsparcia oraz ustanowione w nim definicje zostały przy tym w wybranych aspektach ocenione pod względem

ich spójności z ugruntowanymi w polskich warunkach zasadami konstytucyjnymi, instytucjami i kategoriami prawnymi i pojęciami zastanymi.

W rozdziale 3 nastąpiła kompleksowa prezentacja wiodących w doktrynie i orzecznictwie koncepcji w zakresie charakteru prawnego PROW w świetle prawa Unii Europejskiej oraz prawa polskiego.

W rozdziale 4 scharakteryzowano system źródeł prawa UE oraz zinwentaryzowano ustalenia doktryny i orzecznictwa odnośnie do pozycji unijnych aktów prawnych w polskim porządku prawnym. Zaprezentowano również poglądy Trybunału Sprawiedliwości na temat charakteru dokumentów programowych z zakresu Wspólnej Polityki Rolnej. Mimo że dominująca w rozprawie metodologia badań prawnych polegała na stosowaniu metody formalno-dogmatycznej, dla weryfikacji poczynionych w omawianym rozdziale ustaleń użyteczne stało się również przeprowadzenie w niezbędnym zakresie studium prawnoporównawczego, dotyczącego ustalenia charakteru prawnego PROW w systemach prawnych Republiki Włoskiej i Królestwa Hiszpanii.

Jak już wyżej wskazano, zasadniczym zadaniem rozprawy, realizowanym w rozdziale 5, była weryfikacja wstępnej hipotezy badawczej, w ramach której założono, że Programowi Rozwoju Obszarów Wiejskich można przypisać w istotnej części charakter normatywny, a fakt zatwierdzenia Programu decyzją wykonawczą Komisji Europejskiej nadaje mu charakter źródła prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, któremu – w razie braku możliwości pogodzenia jego postanowień z regulacjami krajowymi – przysługuje walor bezpośredniej skuteczności.

Zagadnienie konsekwencji zaliczenia PROW do kategorii aktów prawa powszechnie obowiązującego, stanowionych przez organizację międzynarodową, stały przedmiotem rozważań czynionych w rozdziale 6 rozprawy. W tym kontekście oceniono kwestie prawidłowego pod względem formalnym i materialnym zaimplementowania postanowień Programu do przepisów prawa krajowego, relacji PROW do polskich regulacji o charakterze samoistnym (konstytucyjnych, ustawowych) i wykonawczym (rozporządzeń i aktów prawa miejscowego), a także skutków ewentualnych kolizji norm wywodzonych z Programu z normami wynikającymi z przepisów typowych aktów prawnych.

W zamykającym rozprawę podsumowaniu przedstawiono uogólnione wnioski oraz postulaty *de lege ferenda*. Całość zakończono wykazem wykorzystanych przy pisaniu pracy jednostek piśmienniczych, w którym ujęto blisko 200 pozycji.

3.3 Wnioski

W omawianej monografii, podążając za kolejnością wątków problemowych zdeterminowaną nadanym jej tytułem, zaprezentowano pogląd, że PROW jest niewątpliwie dokumentem programowym, usytuowanym pośród wielu aktów planistycznych o podobnym, acz nieidentycznym charakterze. W katalogu wielu form oddziaływania programowego (planowego) przez władze publiczne na zjawiska społeczne i gospodarcze cechą wyróżniającą Program, ujęty przecież wśród mechanizmów prowadzenia polityki rozwoju w rozumieniu ustawowym, jest jego „sprzężenie” z celami unijnej Wspólnej Polityki Rolnej, które przejawia się w specyficznym trybie stanowienia aktu z udziałem Komisji Europejskiej. Dlatego, co istotne, Programowi Rozwoju Obszarów Wiejskich nie można przypisać tożsamego charakteru prawnego z innymi określonymi przepisami ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju instrumentami wdrażania funduszy unijnych, w szczególności takimi jak programy operacyjne. Potwierdza to wyraźnie wyłączenie regulacyjne poczynione w art. 1 ust. 2 tej ustawy oraz odnoszące się do programów operacyjnych orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Z tych względów postawiono tezę o autonomicznym statusie PROW pośród dokumentów programowych służących realizacji strategii rozwoju i polityki gospodarczej, zarówno Unii Europejskiej, jak i Rzeczypospolitej Polskiej. Na poparcie tego stanowiska w rozprawie przytoczono także poglądy krajowego i zagranicznego piśmiennictwa, w których dostrzega się brak jednoznaczności charakteru prawnego nowych form regulacji, objętych m.in. programami. Idąc za przywołanymi w rozprawie poglądami Hartmuta Maurera, zaprezentowano stanowisko, że programy nie stanowią jednorodnej formy prawnej działań państwa i mogą występować w postaci wszelakich, uznanych w doktrynie, prawnych form działania organów władzy publicznej. Zwrócono uwagę, że za autonomicznym traktowaniem Programu wśród dokumentów programowych polityki europejskiej przemawiają również argumenty doktrynalne, w ramach których koncepcję prawnego wdrażania polityki rozwoju obszarów wiejskich określono jako paradygmatyczny przykład „wielopoziomowego sprawowania rządów” tzw. nowego prawa Unii Europejskiej.

Z uwagi na to wyodrębnienie uznano, że identyfikowanie charakteru prawnego PROW należy zaliczyć do zadań nauki prawa rolnego. Nie może być ono jednak efektywnie zrealizowane bez odwołania się do ustaleń innych szczegółowych nauk prawnych, przede wszystkim prawa konstytucyjnego i prawa europejskiego.

W rozprawie przedstawiono pogląd, że analiza treści PROW, w szczególności opisu działań, upoważnia do stwierdzenia, że polska władza wykonawcza (minister właściwy do

spraw rozwoju wsi oraz Rada Ministrów) prawidłowo pod względem merytorycznym zaprojektowała Program w świetle wymagań stawianych przez prawo unijne, uwzględniając priorytety w zakresie rozwoju obszarów wiejskich wykreowane w przepisach art. 5 rozporządzenia 1305/2013. Sformułowano jednak istotne zastrzeżenia, jeśli chodzi o przyjętą metodologię konstruowania postanowień PROW, które określają warunki dostępu podmiotów prawa do finansowania ze środków publicznych pochodzących z EFRROW i budżetu państwa. Dostrzeżono, że elementy Programu, które mogą choćby pośrednio kształtować sytuację prawną jego destynatariuszy, jak również te odnoszące się do uprawnień i obowiązków podmiotów wdrażających, zostały w wielu miejscach sformułowane nieprecyzyjnie, niespójnie z tradycyjnym rozumieniem pojęć lub kategorii prawnych, z użyciem języka „nowomowy europejskiej” i bez zastosowania choćby zasad ogólnych techniki prawodawczej.

Z powyższego ustalenia wywiedziono kolejną tezę rozprawy, sprowadzającą się do stwierdzenia, że postanowienia PROW, określające podmiotowe i przedmiotowe warunki udzielania pomocy oraz kryteria wyboru beneficjentów, mają charakter normatywny i – ze względu na przedmiot regulacji – stanowią źródło prawa rolnego. Akceptując prezentowaną w doktrynie prawa konstytucyjnego koncepcję funkcjonalnej oceny normatywności aktu prawnego, przyjęto, że za akt normatywny należy uznać co do zasady każdy akt, którego wejście w życie powoduje skutek w postaci powstania generalnych i abstrakcyjnych powinności po stronie określonego adresata lub adresatów, jak również akty, które nie zawierają w sobie przepisów będących jednoznacznym źródłem normy prawnej, jednakże ich wydanie prowadzi do „uruchomienia” czy dookreślenia powinności generalnych i abstrakcyjnych, których bezpośrednim źródłem jest inny akt prawny.

Podkreślić przy tym należy, że dla uznania danego aktu za źródło prawa w rozumieniu konstytucyjnym nie jest konieczne, aby był on adresowany bezpośrednio do jednostek (obywateli, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych). Źródłem prawa może być przecież również akt nakładający określone powinności wyłącznie na państwo. W konsekwencji w rozprawie przyjęto, że PROW jako akt adresowany do Rzeczypospolitej Polskiej (organów i innych zależnych od państwa podmiotów), nakładający na państwo wiążące powinności o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (np. obowiązek wdrożenia postanowień Programu przez organy prawodawcze), powinien być uznany za źródło prawa w rozumieniu konstytucyjnym.

Analizując PROW jako źródło prawa rolnego w rozprawie zauważono, że w dotychczasowym stanie badań postrzeganie Programu jako źródła prawa nie budziło większych kontrowersji. Przywołano m.in. przykład orzecznictwa sądów administracyjnych,

w którym dominuje stanowisko, iż PROW uznawać należy za akt prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 ust. 1 Konstytucji RP. Wskazano, że pojawiają się również inne koncepcje, zaliczające Program do źródeł prawa unijnego typu *soft law* albo do doktrynalnie wyodrębnionej kategorii aktów *sui generis*. I choć ze szczegółowo wyartykułowanych w pracy względów z żadną z tych koncepcji nie można się zgodzić, za niesporne uznano kwalifikowanie PROW do źródeł prawa rolnego. Jako odrębną potraktowano kwestię zakwalifikowania Programu do określonych w Konstytucji RP poszczególnych kategorii aktów prawotwórczych.

Dążąc do wyjaśnienia charakteru prawnego PROW w polskim konstytucyjnym systemie źródeł prawa, w monografii zaprezentowano i uzasadniono stanowisko, iż w obecnym stanie prawa unijnego i polskiego mamy do czynienia z narastającym zjawiskiem programowej regulacji prawa rolnego. Przejawia się ono w stanowieniu aktów ponadustawowych (unijne rozporządzenia z rozbudowanymi preambułami, dyrektywy, decyzje, umowy międzynarodowe), zawierających adresowane do prawodawcy zwykłego normy programowe, z których wynikają konkretne cele stawiane do osiągnięcia w zakresie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Taka programowa metoda regulacji widoczna jest zarówno w typowych aktach prawa unijnego, ustanawiających mechanizmy Wspólnej Polityki Rolnej, jak i w kreowanych we współpracy z państwami członkowskimi programach rozwoju obszarów wiejskich, zatwierdzanych następnie w drodze decyzji wykonawczej Komisji Europejskiej.

Istotne dla sformułowania kluczowych wniosków rozprawy było też ustalenie, poczynione na podstawie analizy źródeł prawa Unii Europejskiej oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, że programów rozwoju obszarów wiejskich nie można zaliczyć do katalogu źródeł unijnego prawa pochodnego. Z uzasadnień wyroków, odnoszących się do programów pomocy ustanowionych dla realizacji instrumentów WPR, jednoznacznie wynika, że status PROW i skutki jego zatwierdzenia aktem prawa wtórnego UE powinny być oceniane w świetle wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich. Odmienna ocena charakteru programów we Włoszech i w Hiszpanii, którą przedstawiono na podstawie tamtejszej doktryny, dowiodła trafności takiego zapatrywania.

W świetle powyższego stwierdzono, że PROW jako nowa forma regulacji, która definiuje i konkretyzuje cele polityki wiejskiej Unii Europejskiej w Polsce, jako państwie członkowskim, ze względu na swą specyfikę oraz przypisywane mu w rozprawie prawo pierwszeństwa stosowania przed kolidującymi z nim regulacjami krajowymi, stanowi jeden z przejawów procesu europeizacji polskiego prawa rolnego.

Z uwzględnieniem zaprezentowanych powyżej uwarunkowań, postawiono tezę, iż mechanizmy przewidziane w prawie unijnym, służące wdrażaniu założeń i instrumentów

Wspólnej Polityki Rolnej, do których zalicza się PROW, powinny być wprowadzane w polskim systemie prawnym w ramach, jakie dla działalności władzy publicznej wyznacza Konstytucja RP. Uznano, że na organach państwa polskiego ciąży obowiązek transpozycji PROW poprzez stworzenie odpowiedniej infrastruktury prawnej, ustrojowej i organizacyjnej.

Przedstawiono przy tym stanowisko, iż Konstytucja RP jest aktem, którego wykładnia powinna cechować się autonomicznością, ale także podlegać ewolucji, uwzględniającej m.in. dynamikę zmian w zakresie powiązań międzynarodowych RP, w tym przynależności Polski do Unii Europejskiej.

Kierując się tą aksjologią, uznano za konieczne „wkomponowanie” instrumentów służących wdrażaniu Wspólnej Polityki Rolnej w obowiązujące ramy konstytucyjne. Jako główny problem w tym zakresie przyjęto określenie rangi i charakteru prawnego PROW, będącego dokumentem zatwierdzanym decyzją Komisji Europejskiej, który jednak – jak wyżej wskazano – nie przynależy do aktów pochodnego prawa UE. Z drugiej strony, nie ulega wątpliwości, że organy państwa polskiego są związane postanowieniami PROW w tym sensie, iż po ich stronie istnieje powinność – zakotwiczona w ogólnym obowiązku przestrzegania prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP) – względnie wiernego przełożenia treści PROW na polskie akty normatywne. W doktrynie i orzecznictwie nie jest bowiem kwestionowany nakaz stosowania się organów państwa (w tym władzy sądowniczej), a także innych podmiotów, które ze względu na swą pozycję uważane są za jego emanację (np. państwowych osób prawnych wdrażających PROW), do decyzji wykonawczych Komisji Europejskiej. Dlatego też uznano, że istnieją doniosłe racje przemawiające za pozytywnym zweryfikowaniem wstępnej hipotezy badawczej i ostatecznym postawieniem tezy, że PROW powinien być zaliczony do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, tj. grupy aktów, o których mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP.

Natomiast, jeśli chodzi o skutki prawne, jakie wywołuje zatwierdzenie PROW przez Komisję Europejską w drodze aktu wykonawczego, przyjęto, że prowadzą do powstania po stronie licznych adresatów prawa uprawnień i obowiązków o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Są to skutki typowe dla wejścia w życie aktu prawa powszechnie obowiązującego.

Na podstawie powyższych ustaleń wyprowadzono wniosek, iż postanowienia PROW mogą w określonych przypadkach stanowić obok ustaw i rozporządzeń element podstawy prawnej decyzji administracyjnej, jak również tworzyć wzorzec kontroli sądowej legalności decyzji podmiotów wdrażających Program. Mimo że powoływanie postanowień PROW jako podstawy prawnej decyzji administracyjnej lub wyroku sądu w polskiej praktyce występuje

incydentalnie, z przeprowadzonych badań orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE wywiedziono uznaną przez Trybunał kompetencję sądów krajowych w zakresie oceny legalności środka przyznającego indywidualne wsparcie w świetle nie tylko przepisów unijnych rozporządzeń, ale również samego Programu, zatwierdzonego przez Komisję Europejską. Z tych względów uznać należy, że PROW powinien być traktowany jako akt co najmniej współtworzący wzorzec kontroli legalności decyzji administracyjnej podmiotu wdrażającego Program.

W monografii zauważono, że skutki ewentualnych niezgodności prawa krajowego z postanowieniami PROW mogą mieć dla jednostki (wnioskodawcy, beneficjenta) dwojaki charakter. Z jednej strony mogą prowadzić do pogorszenia jej sytuacji prawnej, np. poprzez wyłączenie lub ograniczenie prawa do przyznania pomocy, albo nałożenie na nią dodatkowych, nieznanych prawu unijnemu i Programowi obowiązków. W drugim wariancie mogą doprowadzić do polepszenia warunków udzielenia wsparcia, np. poprzez pominięcie wymaganych przez PROW niektórych cech destynatariusza danego działania, nienałożenie nań określonych obowiązków, jak również wskutek niezastosowania w odniesieniu do beneficjentów wsparcia określonych w Programie wyłączeń podmiotowych lub przedmiotowych.

Odnosnie do przedstawionych wariantów niezgodności przepisów prawa krajowego z PROW w rozprawie zaprezentowano koncepcję odmiennego oceniania skuteczności norm wywodzonych z Programu. Otóż uznano, że w przypadku zaistnienia kolizji norm, wskutek której na mocy przepisów krajowych rozszerzono uprawnienia jednostki lub ograniczono jej obowiązki, organ administracji publicznej i sąd administracyjny nie mogą przeciwko jednostce powoływać mniej korzystnych postanowień PROW jako podstawy prawnej decyzji administracyjnej albo wyroku. Pierwszeństwo zastosowania znajdują w tym przypadku korzystniejsze przepisy prawa krajowego. Jednakże w sytuacji, w której to jednostka doznaje uszczerbku wskutek stosowania bardziej restrykcyjnych norm ustawowych lub o charakterze wykonawczym, powinna móc efektywnie powołać się na bezpośrednio skuteczne w takim przypadku postanowienia PROW, które należy uczynić podstawą prawną decyzji administracyjnej lub wyroku sądu w jej sprawie.

Za innego rodzaju kwestię uznano ocenę skutku stwierdzonych niezgodności pomiędzy PROW a prawem krajowym dla Rzeczypospolitej Polskiej, jako państwa członkowskiego UE. Uznano, że w razie dopuszczenia do nagminnego kierowania wsparcia z EFRROW bez poszanowania warunków określonych w Programie państwo naraża się na odpowiedzialność związaną z nałożeniem na nie stosownej sankcji finansowej.

W monografii dostrzeżono również zawarte w Programie regulacje, którym można postawić zarzut niezgodności z Konstytucją RP, mimo że na organach państwa przygotowujących PROW oraz prowadzących uzgodnienia z Komisją Europejską ciąży obowiązek uwzględniania regulacji konstytucyjnych. Chodzi przede wszystkim o postanowienia PROW, naruszające art. 23 ustawy zasadniczej poprzez dyskryminowanie gospodarstw rodzinnych, mających stanowić podstawę ustroju rolnego. Dodatkowo poważne wątpliwości co do zgodności z art. 64 ustawy zasadniczej budzą rozwiązania bezpodstawnie różnicujące prawo własności nieruchomości rolnych, wyłączając ze zbioru adresatów wsparcia gospodarstwa rolne, w skład których wchodzi grunty rolne użytkowane wcześniej przez innych beneficjentów, otrzymujących pomoc w poprzedniej perspektywie finansowej. W mojej ocenie polski prawodawca nie zapewnił nawet odpowiedniego oprzyrządowania proceduralnego, pozwalającego nabywcom weryfikować „zdolność” nieruchomości rolnej do bycia podstawą wniosku o przyznanie pomocy z EFRROW.

W powyższym kontekście dokonano również oceny, czy zatwierdzony decyzją wykonawczą Komisji Europejskiej PROW, traktowany jako akt, o którym mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, mógłby stanowić przedmiot zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego. W świetle poczynionych ustaleń stwierdzono, że zasadniczym trybem badania zgodności norm wywiedzionych z PROW z ustawą zasadniczą byłaby procedura skargi konstytucyjnej. Wynika to z faktu, że art. 79 ust. 1 Konstytucji RP przyznaje jednostce prawo do zaskarżenia przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, a regulacja ta jest postrzegana jako autonomiczna podstawa prawna kompetencji kontrolnej Trybunału Konstytucyjnego. Jednakże słabością tej drogi jest okoliczność, iż kwestionowane postanowienia PROW, aby mogły być przedmiotem kontroli czynionej przez TK w trybie skargi konstytucyjnej, powinny zostać uprzednio powołane jako podstawa prawna prawomocnego wyroku sądu lub ostatecznej decyzji administracyjnej. Jak wyżej wskazano, praktyka taka w polskich warunkach występuje niezwykle rzadko.

Wykluczono natomiast możliwość badania zgodności PROW z Konstytucją w trybie kontroli abstrakcyjnej na wniosek uprawnionego podmiotu. Program bowiem nie został wymieniony w konstytucyjnym katalogu, ukształtowanym w art. 188 pkt. 1-3 ustawy zasadniczej, obejmującym ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe.

Uznano, że powyższe problemy rozwiązuje w istotnym stopniu fakt, iż postanowienia normatywne PROW zostały niemal w całości przetransponowane do właściwych rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz do niektórych ustaw. Dostrzeżono, że okoliczność ta

otwiera możliwość zaskarżania przepisów ustaw i rozporządzeń służących wdrożeniu Programu nie tylko w trybie skargi konstytucyjnej, ale również przez innych wymienionych w Konstytucji wnioskodawców, jak i przez sądy z zastosowaniem pytania prawnego, o którym mowa w art. 193 ustawy zasadniczej. Zastosowanie takiej konstrukcji prowadzić może do pośredniego zbadania hierarchicznej zgodności norm zrekonstruowanych z postanowień Programu z wzorcami konstytucyjnymi.

Jeśli zaś chodzi o przypadek ewentualnej niezgodności przepisu ustawy z postanowieniami Programu, podniesiono, że zasadniczo Trybunał Konstytucyjny nie dysponuje kompetencją do kontroli zgodności ustaw z aktami prawnymi, o których mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. W takiej sytuacji próba kontroli zgodności norm ustawowych z wzorcami wywiedzionymi z PROW wymagałaby zastosowania zabiegu zaskarżenia niezgodnego z Programem przepisu ustawy jako naruszającego art. 9 Konstytucji RP, albo też jako niezgodnego z prawem pierwotnym UE (ratyfikowana umowa międzynarodowa), które nakazuje poszanowanie przez państwo członkowskie adresowanej do niego decyzji wykonawczej Komisji Europejskiej.

Niezależnie od przedstawionych powyżej koncepcji kontroli zgodności prawa krajowego z normatywnymi postanowieniami Programu w rozprawie sformułowano tezę, iż ze względu na konstytucyjny obowiązek przestrzegania prawa międzynarodowego i zapewnienia efektywności prawa Unii Europejskiej, przepis art. 91 ust. 3 Konstytucji RP należy interpretować w sposób dopuszczający odmowę zastosowania przepisu prawa krajowego, w tym przepisu ustawy lub rozporządzenia wykonawczego, pozostającego w kolizji z postanowieniami PROW.

Innym istotnym problemem, podjętym w monografii, była kwestia sposobu tworzenia środowiska prawnego dla realizacji PROW z zastosowaniem aktów krajowego prawodawstwa. Szanując zasadę prymatu ustawy, ten właśnie rodzaj aktu prawnego uznano za podstawowy instrument, który powinien służyć wdrażaniu Programu. Przemawiać ma za tym okoliczność, że w Programie ukształtowano nowe kategorie prawne, określane nieznanymi dotychczas nazwami, ponadto sformułowano nowe definicje pojęć dotąd inaczej rozumianych w polskiej tradycji prawnej, ustanowiono specyficzne sankcje oraz zawarto delegacje zobowiązujące do uregulowania pewnych spraw w drodze rozporządzenia. Zapewnienie przejrzystej relacji nowych regulacji z innymi obowiązującymi przepisami ustawowymi, a także należytej ochrony praw jednostek, wymaga, według stanowiska zaprezentowanego w monografii, zastosowania w kluczowych aspektach formy aktu samoistnego.

Powyższa ocena nie sprzeciwia się stosowaniu w procesie wdrażania PROW aktów prawnych o charakterze wykonawczym, w szczególności rozporządzeń. W świetle zasady efektywności prawa unijnego, a także konstytucyjnej zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, uznano je za niezwykle użyteczną formę działań legislacyjnych. Jednakże przypomniano, że zastosowanie aktu wykonawczego wymaga spełnienia warunków postawionych w Konstytucji RP, a w tym zakresie – jak stwierdzono w rozprawie – polski prawodawca w istotnym zakresie uchybił swoim obowiązkom.

W przedmiocie relacji pomiędzy materią ustawową a sprawami przekazanymi do uregulowania w rozporządzeniach wykonawczych w rozprawie sformułowano szereg wniosków.

Po pierwsze, oceniono, że podstawowe prawa i obowiązki podmiotów ubiegających się o przyznanie pomocy przewidzianej w PROW, właściwość i główne kompetencje władcze organów władzy publicznej, w tym organów administracji, a także zasadnicze rozwiązania proceduralne obowiązujące w postępowaniu w sprawie przyznania pomocy powinny być określone w akcie rangi ustawowej. W obecnym stanie prawnym postulat ten został zrealizowany w odpowiednim stopniu, z wyjątkiem kwestii ustalenia praw i obowiązków wnioskodawców.

Po drugie, stwierdzono, że ustawa nagminnie upoważnia ministra właściwego do spraw rozwoju wsi do uregulowania podmiotowych i przedmiotowych warunków przyznania pomocy oraz pewnych kwestii organizacyjno-proceduralnych w drodze rozporządzenia, posługując się w wytycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, odesłaniem do postanowień PROW. To niewątpliwie praktyczne rozwiązanie, zapewniające elastyczność materii prawnej w regulowanym zakresie, wywołało jednak uzasadnione wątpliwości w zakresie formalnej zgodności z ustawą zasadniczą.

Po trzecie, przyjęto, że skoro PROW został w rozprawie uznany za źródło prawa powszechnie obowiązującego, o którym mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, to w świetle aktualnego, zliberalizowanego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, może on być źródłem wytycznych, dotyczących treści rozporządzenia ministra, jako aktu wykonawczego. Zauważono, że odmowa akceptacji stanowiska o skuteczności prawnej postanowień Programu prowadzi wprost do wniosku o nielegalności zastosowanych w Polsce środków wdrażających w postaci rozporządzeń ministra ze względu na nieokreślenie wytycznych w źródłach prawa powszechnie obowiązującego.

Po czwarte, wyrażono pogląd, iż wdrażanie PROW za pomocą krajowych aktów wykonawczych jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy w ustawach ujęto zasadniczy trzon regulacji zawartej w części normatywnej Programu.

W świetle powyższego założenia sformułowano kluczowy zarzut, dotyczący stosowania rozporządzeń ministra w procesie realizacji PROW, które zostały wydane w oparciu o wadliwe, czyli niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, upoważnienie ustawowe. Chodzi zasadniczo o występowanie w rozporządzeniach wykonawczych tzw. nowości normatywnych, czyli w istocie samoistnych przepisów nakładających na jednostki nowe obowiązki, określających dodatkowe wymagane dla przyznania pomocy ich cechy, albo przyznających organom władzy publicznej nieznane ustawie lub aktowi prawa unijnego kompetencje. Stwierdzone i opisane w treści rozprawy tego rodzaju regulacje uznano za niezgodne z Konstytucją RP pod względem formalnym.

Po piąte, wskazano, że wydanie rozporządzenia wykonawczego może w polskich warunkach konstytucyjnych nastąpić wyłącznie na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Analizując treść tzw. delegacji ustawowych zawartych w ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 stwierdzono, że ustawodawca nie wprowadził w nich jakichkolwiek ograniczeń swobody prawodawczej ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Zawarte w nich wytyczne, mające z założenia kierunkować i ograniczać działalność legislacyjną upoważnionego ministra, określono jako pozorne, gdyż kształtują jedynie obowiązki, które podmiot wydający rozporządzenie powinien uwzględnić z urzędu lub stanowią po prostu prawnicze pustosłowie. Z tych względów stwierdzono, że zawarte w ustawach delegacje do wydania rozporządzenia oraz ustanowione na ich podstawie akty wykonawcze mogą być uznane za niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

W podsumowaniu monografii uznano także za zasadne przedstawienie wybranych postulatów *de lege ferenda*, które mogą okazać się użyteczne w procesie tworzenia środowiska prawnego dla wdrażania PROW w nowym okresie programowania.

Wśród nich zarekomendowano polskiemu ustawodawcy, aby zapewnił, że warunki i tryb przyznawania pomocy o charakterze podstawowym były zawarte w przepisach rangi ustawowej. Obecnie, przy braku zachowania tego standardu, zawarte w ww. ustawie upoważnienia do wydania rozporządzeń, określających „szczegółowe warunki i tryb”, bez ustawowego określenia warunków ogólnych jawią się jako nielogiczne. Realizacja tego

postulatu miałyby przyczynić się do spełnienia konstytucyjnych wymagań dotyczących wydawania rozporządzeń wykonawczych.

Ponadto w rozprawie zarekomendowano, by polski ustawodawca, kierując się nakazem wyrażonym w art. 88 ust. 2 Konstytucji RP, określił w sposób bardziej precyzyjny zasady i tryb ogłaszania (urzędowego podawania do publicznej wiadomości) aktu normatywnego, jakim jest PROW w wersji zatwierdzonej decyzją wykonawczą Komisji Europejskiej, a także po każdej jego nowelizacji. Oceniono, że obecnie obowiązujące przepisy formalnie spełniają standard konstytucyjny, ale mogłyby one przewidywać całościową publikację Programu w dzienniku urzędowym, to jest bez odsyłania jedynie do publikatora internetowego.

W tym kontekście zaadresowano również postulat do Komisji Europejskiej, którego realizacja rozwiązałaby liczne przedstawione w rozprawie problemy interpretacyjne, aby tekst zatwierdzonego decyzją wykonawczą PROW stanowił załącznik do tejże decyzji. Rozwiązałyby to wątpliwości co do tego, czy treść Programu jest objęta aktem prawa wtórnego Unii Europejskiej.

Jeśli zaś chodzi o aktualny PROW i przyszłe programy, za absolutną konieczność uznano zachowanie zgodności ich postanowień z Konstytucją RP, w szczególności z wyrażonymi w niej zasadami i wartościami. Przedstawiono stanowisko, że postanowienia Programu, ustanawiające mechanizmy wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich ze środków unijnych, powinny przyczyniać się do urzeczywistnienia zasady, iż podstawą ustroju rolnego w Polsce jest gospodarstwo rodzinne. Stwierdzono zatem, że z Programu należy usunąć także wszelkie regulacje naruszające zasadę równości, zasadę ochrony rodziny czy zasadę ochrony własności.

W rozprawie przedstawiono też postulat, by procesie konstruowania PROW uszanować wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadę przyzwoitej legislacji oraz określoności prawa. Dlatego twórcom Programu zarekomendowano uwzględnianie choćby zasad ogólnych techniki prawodawczej oraz posługiwanie się pojęciami zastanymi i kategoriami prawnymi utrwalonymi w polskiej tradycji prawnej. Zwrócono uwagę, że mechaniczne zapożyczenie z prawodawstwa europejskiego pojęć nieznanymi i nadawanie im spolszczonych nazw oraz wprowadzanie nowych definicji w odniesieniu do desygnatów, których charakterystyki w prawie krajowym są nie tylko znane, ale i ubogacone długoletnią praktyką orzeczniczą oraz piśmiennictwem prawniczym, zasługuje na krytykę.

Ponadto postulowano, by dla umocnienia praw jednostki w procesie kontroli konstytucyjności rozwiązań prawnych przyjętych w PROW, organy stosujące prawo w procesie wdrażania Programu przywoływały jego postanowienia wśród podstaw prawnych czynionych

władczych rozstrzygnięć. Korzystne byłoby w tym zakresie, aby obowiązek podawania wywiedzionej z PROW podstawy prawnej działań organów administracji publicznej wynikał wprost z przepisów ustawy implementującej tego rodzaju dokument programowy.

W kontekście zidentyfikowanych w naukach prawnych problemów z określeniem roli rozporządzeń wykonawczych w procesie transpozycji prawa Unii Europejskiego do porządku krajowego, przyłączono się do prezentowanych w piśmiennictwie postulatów dokonania przeglądu konstytucyjnych przesłanek stosowania niektórych aktów prawnych z myślą o uelastycznieniu ich i usprawnieniu procesu europeizacji prawa polskiego.

Na zakończenie rozważań czynionych w monografii, w oparciu o dokonany w rozprawie przegląd zakresu przedmiotowego i podmiotowego ustanowionych w PROW instrumentów wsparcia, przedstawiono postulat regionalizacji Programu, z uwzględnieniem specyficznych uwarunkowań gospodarczych, społecznych i geograficznych w różnych częściach Polski. W przypadku podjęcia takiej decyzji na perspektywę finansową 2021-2027, za godne rozważenia uznano zastosowanie w procedurze wdrażania programów aktów prawa miejscowego, o których mowa w art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, gdyż konstruowanie środowiska prawnego dla wdrażania PROW np. z udziałem organów samorządów województw stanowiłoby wyraźny przejaw poszanowania doniosłej w prawie unijnym i w prawie polskim zasady pomocniczości.

IV. Pozostałe osiągnięcia naukowo-badawcze

Głównym obszarem tematycznym mojej aktywności naukowo-badawczej, w który wpisało się również opisane powyżej osiągnięcie naukowe w postaci monografii, jest zagadnienie europeizacji polskiego prawa rolnego. Istotnym czynnikiem determinującym moje zainteresowanie tą problematyką były obowiązki zawodowe i społeczne, które w okresie przedakcesyjnym oraz przez ponad 10 lat po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej realizowałem w publicznych podmiotach zarządzających oraz wdrażających programy unijne, wspierające rolnictwo oraz rozwój obszarów wiejskich. Ujawniające się w praktyce problemy z implementacją oraz ze stosowaniem europejskich regulacji dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej oraz zjawiska wynikające z ewolucji objętych nią prawnych instrumentów wsparcia, czyniłem przedmiotem swych badań i prac naukowych.

Do istotnych prac w tym zakresie, opublikowanych po uzyskaniu stopnia naukowego doktora nauk prawnych, zaliczam następujące:

- A. Chlebicka, P. Litwiniuk, *Nowe ramy strategiczne dla polityki rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014-2020*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego

w Warszawie. *Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*” nr 8 (57) z 2012 r., s. 94-102, w której wraz ze współautorką odpowiedzialną za prezentację zagadnień ekonomicznych, przedstawiliśmy proces ewolucji struktury finansowania rozwoju obszarów wiejskich oraz architektury prawnej Wspólnych Ram Strategicznych i skutków ich wprowadzenia dla programowania drugiego filaru Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020;

- P. Litwiniuk, *Abuso di diritto da parte del beneficiario della Politica agricola comune (creazione di condizioni artificiali al fine di ricevere assistenza finanziaria)*, „Agricoltura Istituzioni Mercati” nr 1-2 z 2013 r., s. 29-45, w którym to dość pionierskim opracowaniu zrekonstruowałem na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE oraz dokumentów Komisji Europejskiej elementy kształtujące nową wówczas w europejskim prawie rolnym instytucję stworzenia sztucznych warunków (nadużycia prawa) dla uzyskania płatności; praca ta po wprowadzeniu zmian i uzupełnień została rok później opublikowana także w języku polskim pt. *Z problematyki nadużycia prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2 (15) z 2014 r., s. 45-63 i bywa powoływana w uzasadnieniach dotyczących tej problematyki wyroków sądów administracyjnych;

- P. Litwiniuk, A. Więcek, *Rozwój odnawialnych źródeł energii na obszarach wiejskich w perspektywie nowej Wspólnej Polityki Rolnej*, „Studia Iuridica” t. 58 z 2014 r., s. 139-165, w której to pracy, wraz ze współautorką zajmującą się analizą ekonomiczną polityki rolnej, przedstawiliśmy prawne i ekonomiczne aspekty powiązania celów i mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej z polityką klimatyczno-energetyczną Unii Europejskiej do roku 2020; praca powstała na podstawie też referatu pt. *Propozycje zmian Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r. w zakresie wsparcia rozwoju OZE na obszarach wiejskich zapewniających spójność z celami polityki klimatyczno-energetycznej* zamówionego przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ogłoszonego przeze mnie na międzyrządowej konferencji organizowanej w ramach polskiej prezydencji w Unii Europejskiej pn. „Energetyczne wykorzystanie biomasy pochodzenia rolniczego ważnym elementem Wspólnej Polityki Rolnej” w Sopocie 16 lipca 2011 roku;

- P. Litwiniuk, *Uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej – nośny slogan czy absolutna konieczność?*, „Studia Iuridica Agraria” t. XIII z 2015 r., s. 101-116, gdzie dokonałem krytycznej analizy wprowadzonych i projektowanych rozwiązań prawnych, za motyw których przyjęto wprowadzenie uproszczeń w regulacjach urzeczywistniających WPR na poziomie unijnym oraz w państwach członkowskich; wykazałem, że postulat uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej pozostaje wciąż aktualny i pilny, a dotychczasowe starania ukierunkowane na jego realizację okazały się przeciwskuteczne;

- P. Litwiniuk, *Aktywny rolnik – nowy beneficjent wsparcia bezpośredniego w ramach WPR*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1 (16) z 2015 r., s. 211-228, w którym to artykule dokonałem analizy nowych rozwiązań prawnych, ustanawiających w prawie unijnym oraz prawie krajowym kategorię „rolnika czynnego zawodowo”; w tym kontekście, nawiązując do wcześniejszych badań, oceniłem dotychczasowe regulacje pod kątem możliwości pozyskiwania płatności w ramach mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej, które nie koresponduje z celami tej polityki, a następnie skonfrontowałem je z nowymi rozwiązaniami, dokonując prognozy ich efektywności;
- P. Litwiniuk, *Implementacja przepisów w zakresie praktyk zazielenienia w systemie LPIS*, „Studia Iuridica” t. 66 z 2016 r., s. 169-191, w którym to tekście dokonałem specjalistycznej charakterystyki prowadzonego przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa systemu LPIS (ang. *Land Parcel Identification System*, system identyfikacji działek rolnych) jako narzędzia wdrożenia i weryfikowania poprawnego stosowania w Polsce przepisów w zakresie praktyk zazielenienia Wspólnej Polityki Rolnej oraz omówiłem elementy konstrukcyjne tego systemu, a także ich związki z obowiązującymi przepisami unijnymi i krajowymi; przedstawiłem postulat efektywniejszego wykorzystywania przez ustawodawcę oraz podmioty stosujące prawo (przede wszystkim ARiMR) danych zgromadzonych w tym systemie w celu uproszczenia procedury ubiegania się o płatności przez poszczególnych beneficjentów, wskazując, że w tym celu należy uwzględnić skutki modyfikacji w prawie unijnym niektórych warunków budowania i aktualizacji warstw EFA (obszar proekologiczny na użytkach rolnych), a także zasad deklarowania obiektów EFA przez beneficjentów we wnioskach o przyznanie płatności;
- P. Litwiniuk, *Kwestia agrarna. Wprowadzenie do problematyki*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 9-16; praca ta stanowiła wprowadzenie do wydanej pod moją redakcją naukową monografii, w której autorzy – prawnicy agraryści oraz ekonomiści rolnictwa zaprezentowali poglądy na temat aktualnego postrzegania kwestii agrarnej w Polsce i w Unii Europejskiej oraz naukowych zagadnień kształtujących tę kwestię;
- P. Litwiniuk, *Fundacja Skarbu Państwa jako podmiot wdrażający instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, Warszawa 2017, s. 9-35, w której to pracy zaprezentowałem mechanizm zdekoncentrowanego wdrażania instrumentów kierowanego do sektora rolnego wsparcia unijnego na przykładzie Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA; publikacja ukazała się w wydanej pod moją redakcją naukową monografii, obrazującej wpływ

procesu integracji europejskiej na przemiany społeczne i gospodarcze na polskiej wsi z uwzględnieniem wykorzystywanych w nim instrumentów prawnych.

Warto też dodać, że byłem współautorem, wraz z Konradem Marciniukiem i Adamem Niewiadomskim z Katedry Prawa Rolnego i Systemów Ochrony Żywności na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego polskiego raportu dla Komisji I na 29. Europejski Kongres Prawa Rolnego w Lille (Francja), który odbył się w dniach 21-23 września 2017 r. Raport dotyczył kwestii jednolitości stosowania w państwach członkowskich Unii Europejskiej przepisów prawa określających reguły konkurencji na wybranych rynkach rolnych (P. Litwiniuk, K. Marciniuk, A. Niewiadomski, *Competition Rules in Agriculture. National Report Poland (Commission I)*, Conseil Européen de Droit Rural (CEDR), Lille 2017, <http://www.cedr.org/congresses/lille/lille.php> [hasło: charolais17]).

Drugim istotnym wątkiem badawczym, który podejmowałem w swojej działalności naukowej, jest zagadnienie kształtowania polskiego ustroju rolnego i pozycji, jaką zajmuje w nim gospodarstwo rodzinne. Mając na uwadze, iż zainteresowanie tą problematyką jest naturalne i powszechne w środowisku naukowym prawników agrarystów, to pracę badawczą nad przedmiotowo istotnymi zagadnieniami postanowiłem prowadzić z wykorzystaniem również metod stosowanych przez prawników konstytucjonalistów. Podjęcie się zadania prowadzenia swoistej konstytucyjnej analizy polskiego prawa rolnego było niejako naturalną konsekwencją odebranego podczas studiów doktoranckich kształcenia metodologicznego w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

W ramach tego obszaru działalności naukowej chciałbym wyróżnić następujące prace:

- P. Litwiniuk, *Polski ustrój rolny w świetle art. 23 Konstytucji*, [w:] M. Zubik (red.), *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2012, s. 48-59, w której dokonałem inwentaryzacji poglądów przedstawicieli prawa konstytucyjnego i prawa rolnego na tzw. kwestię rolną w ustawie zasadniczej, a także przedstawiłem własne zapatrywanie na niektóre problemy; tezy zawarte w tym opracowaniu bywają przywoływane w pracach wybitnych przedstawicieli nauk prawnych, dotyczących art. 23 Konstytucji RP;
- P. Litwiniuk, *Umocowanie zasad prawa rolnego w Konstytucji RP*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. XI z 2013 r., s. 119-130, w której dokonałem oceny konstytucyjnego zakotwiczenia wyodrębnionych doktrynalnie zasad prawa rolnego; praca powstała z inspiracji podjętą jeszcze

w latach 70. XX wieku przez Andrzeja Stelmachowskiego i Pawła Czechowskiego interesującą próbą skatalogowania zasad prawa rolnego;

- P. Litwiniuk, *Krajowy system ewidencji producentów rolnych po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2013 r. (sygn. akt P 40/12)*, „Studia Iuridica Agraria” t. XII z 2014 r., s. 191-207, w której omówiłem uwarunkowania funkcjonowania administrowanych przez ARiMR rejestrów publicznych w świetle zasad konstytucyjnych i wymagań stawianych przez prawo Unii Europejskiej;

- P. Litwiniuk, *O potrzebie nowych regulacji kształtujących ustrój rolny w świetle współczesnych wyzwań oraz doświadczeń zagranicznych*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015 r., s. 103-116; praca została opublikowana w wydanej pod moją redakcją naukową monografii, zainspirowanej zorganizowaną z mojej inicjatywy w SGGW w Warszawie w dniach 23-24 października 2014 r. międzynarodową konferencją naukową pt. „Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwa Unii Europejskiej”; monografia znacznie ubogaciła polską literaturę prawniczą w prace dotyczące instytucji gospodarstwa rodzinnego w rozumieniu konstytucyjnym i ustawowym, także z zakresu problematyki kształtowania ustroju rolnego oraz w przedmiocie unijnych i krajowych mechanizmów wspierania rolnictwa rodzinnego; konferencja i monografia zostały w 2015 roku uzupełnione finansowanym ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich programem badawczym pt. „Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego”, w którym pełniłem funkcję zastępcy przewodniczącego komitetu naukowego;

- P. Litwiniuk, *Legal measures of agrarian structure formation in selected European Union member states*, [w:] E. U. Chacón (red.), *14 Congreso Mundial de Derecho Agrario. Fuentes, política agraria y desarrollo rural, justicia agraria y paz social*, San José (Kostaryka) 2016, s. 461-467, która to praca została przyjęta do monografii wydanej z okazji 14. Światowego Kongresu Prawa Rolnego, zorganizowanego przez Union Mundial de Agraristas Universitarios, Wydział Prawa Uniwersytetu Kostarykańskiego i Kolegium Prawników Kostaryki w San José w dnia 12-14 września 2016 roku; w opracowaniu zaprezentowano wybrane metody reglamentacji obrotu prywatnymi nieruchomościami rolnymi, stosowane w państwach członkowskich Unii Europejskiej w świetle celów ich stosowania oraz zgodności z zasadami traktatowymi;

- P. Litwiniuk, *O wybranych problemach dotyczących zakresu wyłączeń spod nowego reżimu prawnego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia”

nr 1 (26) z 2017 r., s. 255-269, w której dokonałem identyfikacji i charakterystyki zastosowanych przez ustawodawcę niektórych wyłączeń spod wprowadzonej w 2016 roku nowej regulacji, dotyczącej obrotu prywatnymi i państwowymi nieruchomościami rolnymi, a także podjąłem próbę wyjaśnienia wątpliwości wykładniczych odnośnie do hipotez norm prawnych określających zakres stosowania wprowadzonych rozwiązań prawnych;

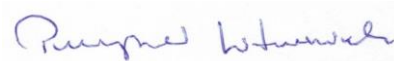
- P. Litwiniuk, *Ewolucja rozwiązań normatywnych w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria” t. XV z 2017 r., s. 277-296, stanowiąca swoistą prezentację *ratio legis* obowiązujących obecnie regulacji normujących materię gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i ich potencjalnego wykorzystywania w procesie tworzenia i rozwijania gospodarstw rodzinnych, a także definiująca istotę stosunku powiernictwa pomiędzy Skarbem Państwa a Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa (wcześniej Agencją Nieruchomości Rolnych); prezentacja została poprzedzona analizą historyczną, która pozwoliła na ukazanie procesu kształtowania się poszczególnych rozwiązań normatywnych w ujęciu ewolucyjnym.

Dodatkowo, w mniejszym zakresie, podejmowałem również prace badawcze w obszarze tematyki ubezpieczeń społecznych rolników (P. Litwiniuk, M. Podstawka, *Ubezpieczenie wypadków przy pracy rolniczej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” nr 91/2011, s. 19-30; P. Litwiniuk, *Ewolucja stanu prawnego w systemie ubezpieczenia społecznego rolników*, [w:] A. Bałszan, M. Marczyk (red.), *Ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy*, Warszawa – Toruń 2015, s. 253-262; P. Litwiniuk, M. Płaszewski, *Uwarunkowania zdrowia, ochrony zdrowia i rehabilitacji na polskiej wsi. Wyzwania organizacyjne i prawne*, „Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i Studia” nr 58 z 2016 r., s. 31-53), statusu pracowników polskiej administracji rolnej (P. Litwiniuk, M. Wiącek, *Przekształcenie podstawy prawnej zatrudniania dyrektorów w państwowych agencjach rolnych w świetle wybranych zasad konstytucyjnych*, „Studia Iuridica Agraria” t. XIV z 2016 r., s. 315-327; P. Litwiniuk, *Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jako sukcesor Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie roszczeń pracowniczych*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2 (21) z 2017 r., s. 173-190), a także ochrony przyrody z wykorzystaniem instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej (P. Litwiniuk, *Prawna ochrona bioróżnorodności jako element polityki zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] B. Jeżyńska, E. Kruk (red.), *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 313-326; P. Litwiniuk, A. Niewiadomski, R. Stec, Ł. Ciołek (red.), *Chosen problems of nature conservation in Polish and international law*, Warszawa 2015).

Ważnym tematem podejmowanym w moich pracach naukowych była też rola samorządu terytorialnego w tworzeniu i stosowaniu prawa rolnego. W 2015 roku pod moją redakcją naukową ukazała się monografia pt. *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich*, Warszawa 2015, w której na s. 330-346 opublikowałem tekst pt. *Pozycja samorządu województwa w zakresie wdrażania działań objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich*.

W ramach prezentowanych w tym punkcie innych osiągnięć naukowo-badawczych pragnę również zaznaczyć, że jestem aktywnym uczestnikiem międzynarodowych (krajowych i zagranicznych) oraz ogólnopolskich konferencji naukowych, podczas których w okresie ostatnich ośmiu lat (po uzyskaniu stopnia doktorskiego) wygłosiłem 27 referatów.

Na koniec chciałbym wskazać, iż z racji miejsca zatrudnienia incydentalnie publikuję również prace z zakresu nauk ekonomicznych, z których tytułem przykładu pragnę przywołać monografię: M. Podstawka, A. Chlebicka, P. Gołasa, P. Litwiniuk, *Dochody gospodarstw rolnych*, Warszawa 2017, za którą autorzy otrzymali nagrodę Rektora SGGW w Warszawie.



Przemysław Litwiniuk