

dr hab. Aneta Suchoń
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Rolnego

**Recenzja pracy doktorskiej Pani mgr Agnieszki Serlikowskiej pod tytułem
„Oplaty i inne należności nakładane przez organy urzędowej kontroli żywności
regulowane w unijnym i krajowym prawie żywnościowym”**

I. Ocena wyboru tematu pracy, struktury, dobru literatury i metody badań

Autorka recenzowanej pracy wybrała trudny, ważny oraz aktualny temat związany z opłatami i innymi należnościami nakładanymi przez organy urzędowej kontroli żywności. Może być on przedmiotem pracy doktorskiej, która według art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.) powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną doktoranta w danej dyscyplinie naukowej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Nie ulega wątpliwości, że działalność organów urzędowej kontroli żywności przyczynia się do respektowania zasad prawa żywnościowego przez przedsiębiorców z branży rolno-spożywczej. Dla zachowania bezpieczeństwa żywności istotny jest każdy etap produkcji tzw. zasada „od pola do stołu”, zwłaszcza przetwórstwo. Dzięki kontroli i nadzorowi mogą zostać wykryte nieprawidłowości a w rezultacie usunięte błędy, nałożone kary lub może dojść do wszczęcia postępowania sądowego. Z reguły świadomość, że organy monitorują i weryfikują, czy odpowiednie przepisy są faktycznie przestrzegane, mobilizuje przedsiębiorców do działania zgodnie z nimi. Dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności kluczowe jest stosunkowo częste przeprowadzenie takich czynności, co jednak łączy się z kosztami.

Doktorantka podjęła się m.in. próby przedstawienia opłat oraz innych należności nakładanych przez organy urzędowej kontroli żywności mających zróżnicowany charakter, opisanie zasad ich udzielania, dokonania ich klasyfikacji,

znalezienia wspólnych i odrębnych elementów. Starła się ocenić, czy regulacje prawne dotyczące opłat i innych należności zostały prawidłowo skonstruowane w aspekcie zadań organów urzędowej kontroli i realizacji zasad prawa żywnościowego.

Wybór tematu należy uznać za w pełni trafny. Jednocześnie zasadne jest zwrócenie uwagi, aby – przygotowując pracę do druku – Autorka poszerzyła ją o aspekty dotyczące funkcjonowania tych opłat w porządkach prawnych innych krajów Unii Europejskiej (np. Niemiec czy Włoch), o czym szerzej w dalszej części recenzji.

Zaznaczyć także należy, że problematyka objęta recenzowanym doktoratem nie była dotychczas przedmiotem całościowego opracowania w literaturze. Brakuje w tym zakresie monografii. Jak słusznie zaakcentowała Doktorantka, *zagadnienia opłat i innych należności pozostawiano na uboczu, ograniczając się praktycznie wyłącznie do krótkiego opisanie regulacji w tym zakresie* (s. 9 i nn.). Nie ma także komentarzy do wielu ustaw związanych z opłatami i należnościami nakładanymi przez organy urzędowej kontroli żywności, a opracowania artykułowe są nieliczne. Nie ulega wątpliwości, że te kwestie są niezmiernie istotne z uwagi chociażby na wzrost zainteresowania społeczeństwa bezpieczeństwem żywności. Co więcej, podjęcie tematu uzasadniają różnorodne przesłanki m.in. praktyczne, poznawcze, związane ze stanowieniem i stosowaniem prawa, gospodarcze, zdrowotne, ekologiczne i społeczne. Wybór poruszanego w pracy zagadnienia nie był przypadkowy, gdyż wiąże się z zainteresowaniami Pani magister.

Jak słusznie wskazała Doktorantka, problematyka pojęć „opłat”, jak i „należności” wciąż budzi wątpliwości natury teoretycznej. Mimo zastosowania ich w licznych aktach szczegółowych, rzadko stają się one przedmiotem rozważań. Wyjątkiem w tym zakresie są opłaty występujące w prawie ochrony środowiska (s. 11). W pracy Autorka podkreśliła ponadto, że dysertacja *nie dotyczy umiejscowienia opłat i innych należności nakładanych przez organy urzędowej kontroli żywności w systemie prawa finansowego, lecz ich roli w unijnym i krajowym prawie żywnościowym* (s. 9 i nn.).

Podjęcie tematu jest ważne także w aspekcie wejścia w życie z dniem 14 grudnia 2019 r. nowego rozporządzenia unijnego Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności

urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin. Obecnie obowiązujące rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzania zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt zostanie uchylone 13 grudnia 2019 r.

Regulacje dotyczące opłat i należności są bardzo rozbudowane i rozproszone w wielu aktach prawnych, szczególnie polskich. Dlatego Autorka musiała dokonać analizy wielu przepisów krajowych i unijnych z zakresu prawa żywnościowego, rolnego czy ochrony środowiska. Warsztat badawczy był więc bardzo szeroki. W jej wyniku w pracy wyodrębniono 37 opłat i innych należności (a precyzyjniej 28 opłat i 9 innych należności), umocowanych w 15 ustawach (często doprecyzowanych dodatkowo w rozporządzeniach) nakładanych przez organy urzędowej kontroli żywności, m.in. Państwową Inspekcję Sanitarną, Inspekcję Weterynaryjną, Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcję Handlową (s. 139).

Bibliografia recenzowanej rozprawy obejmuje ponad 100 pozycji książkowych i artykułowych. Należy także dodać, że literatura dotycząca prawa żywnościowego jest uboga w porównaniu, np. z prawem cywilnym. Przykładowo do Kodeksu cywilnego jest kilkadziesiąt komentarzy i duża liczba innych opracowań, gdy tymczasem do większości ustaw z zakresu prawa żywnościowe nie ma takowych w ogóle. Ten brak opracowań nie świadczy jednak o małym znaczeniu prawa żywnościowego. Przeciwnie żywność jest niezbędna do życia człowieka, a jej zła jakość może wpłynąć na zdrowie czy nawet życie. Stąd też regulacje prawne są niezmiernie istotne przede wszystkim w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa żywności, kontrolowania przedsiębiorców z branży rolno-spożywczej i nakładania sankcji na podmioty nieprzestrzegające regulacji prawnych. Autorka wykorzystwała ponad 95 aktów prawnych, 56 wyroków sądów i trybunałów, 51 decyzji administracyjnych oraz 103 dokumenty związane z organami urzędowej kontroli, opłatami i należnościami.

Pani magister przygotowała rozbudowany wstęp do pracy, który zawiera m.in. stan badań, uzasadnienie wyboru tematu, określony cel, strukturę i metody badań. Struktura podporządkowana została realizacji założeń badawczych. Główny cel badań w dysertacji doktorskiej został *określony jako próba odpowiedzi na pytanie, czy regulacje prawne dotyczące opłat i innych należności nakładanych przez organy urzędowej kontroli żywności zapewniają właściwe funkcjonowanie urzędowej kontroli żywności* (s. 15). Wskazana została także hipoteza badawcza *...pomimo tego że na szczeblu unijnym prawodawca, wprowadzając ogólne reguły finansowania ukź, dąży do zagwarantowania realizacji celów prawa żywnościowego i do sprawnej realizacji ukź, to rozwiązania przyjmowane na szczeblu krajowym nie są w wystarczający sposób dostosowane do tych unijnych wymogów, na skutek czego regulacje dotyczące opłat i innych należności nakładanych przez organy ukź nie pozwalają na optymalną realizację ukź. Obowiązujący stan prawny wymaga zmian, szczególnie w kontekście nowych regulacji, które zaczną obowiązywać w związku z wejściem w życie rozporządzenia nr 2017/62* (s. 15–16).

Interesująca jest struktura pracy. Została ona podzielona na wstęp i dziewięć rozdziałów. W pierwszej kolejności Autorka przedstawia zagadnienia związane z prawem unijnym, by dalej przejść do prawa polskiego. Tylko cztery artykuły rozporządzenia nr 882/2004 i osiem rozporządzenia nr 2017/625 dotyczą finansowania urzędowych kontroli (i innych czynności urzędowych), ale na ich podstawie Autorka zdołała określić nie tylko sposoby finansowania urzędowej kontroli żywności, lecz także sposoby ustalania opłat i innych należności oraz zasady ich ustanawiania i nakładania.

Pani magister nie poprzestała na przedstawieniu regulacji prawnych i doktryny, ale – co należy podkreślić – prezentuje także swoje stanowisko i je uzasadnia, co stanowi dużą wartość pracy. Rozważania są przemyślane, a argumentacja rozbudowana. Z uwagi na fakt, że praca dotyczy prawa żywnościowego, a dokładnie opłat i należności, konieczne było przedstawienie wielu zagadnień w formie opisu. Jednocześnie Doktorantka prowadzi także rozważania teoretyczne, wskazuje liczne orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości, sądów administracyjnych. Zauważyć należy konsekwentne działanie w zakresie zróżnicowania tematyki, aby praca nie nudziła

czytelnika. Konkluzje są trafne i pozwalają na wysunięcie ciekawych wniosków *de lege ferenda*. Praca stanowi istotny głos w dyskusji na temat opłat i innych należności nakładanych w ramach urzędowej kontroli żywności.

Jednocześnie dopełnieniem odpowiedzi na pytanie, czy zasady dotyczące opłat są wystarczająco precyzyjne dla adresatów wymogów prawa żywnościowego, mogłyby być wyniki krótkiej ankiety wśród przedsiębiorców ponoszących opłaty i inne należności na rzecz organów urzędowej kontroli żywności. Warto byłoby, aby Autorka przeprowadziła taką ankietę, podczas przygotowywania pracy do druku tak aby nawiązać do opinii praktyków.

Wykorzystanie źródeł, jak i stronę formalną ocenić należy wysoko. Podstawową metodą badawczą była dogmatyczna analiza teksów prawnych. W pracy zastosowano także metodę empiryczną, historyczną i prawno-porównawczą (w stosunkowo niewielkim stopniu). Praca doktorska napisana została co do zasady poprawnym językiem, z należytą starannością o juredyczną poprawność terminologiczną. Zdarzają się nieliczne wyrażenia z języka potocznego, które powinny zostać zmienione podczas przygotowywania pracy do druku, np. *Kwestia ta ma również swoje drugie dno* (s. 36).

II. Ocena treści pracy doktorskiej

Trudno w ramach recenzji odnieść się do wszystkich zagadnień przedstawionych w pracy doktorskiej. Warto skupić uwagę na kilku z nich.

Po pierwsze, kwestie teoretyczne poruszone w pracy.

W rozdziale pierwszym Autorka zaprezentowała rozwój unijnej regulacji dotyczącej urzędowej kontroli żywności. Wychodząc od ogólnych zagadnień, przechodzi do bardziej szczegółowych. Doktorantka prowadzi rozważania na temat pojęcia żywności, *podkreślając, że jest kategorią wyjątkowych dóbr konsumpcyjnych, bez której nie moglibyśmy się obyć. Jej niepodważalny i nieodzowny wpływ na zdrowie oraz życie człowieka sprawia, że wymaga szczególnej ochrony prawnej* (s. 18). Próby zdefiniowania pojęcia żywności w polskim ustawodawstwie pojawiły się na początku lat 70. XX wieku (s. 19). Ustawa z 25 listopada 1970 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia w art. 2 ust. 1 pkt 1 definiowała środki spożywcze, potem definicję żywności wprowadziła ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o warunkach

zdrowotnych żywności i żywienia. Interesujące są rozważania w zakresie regulacji unijnych. Autorka wskazuje, że to właśnie na gruncie prawa Unii Europejskiej w pełni zaczęło się wyodrębniać kontynentalne prawo żywnościowe. Legalna definicja żywności w prawie UE została sformułowana w art. 2 rozporządzenia nr 178/2002.

Dla teoretycznych rozważań istotne było nawiązanie do zasad urzędowej kontroli żywności. Autorka omawia przede wszystkim zasady: proporcjonalności, dwuinstancyjności, kompleksowości, ostrożności, jednolitości działania urzędowej kontroli żywności, regularności i poufności (s. 32 i nn.).

Na uwagę zasługują przedstawione przez Doktorantkę funkcje opłat i innych należności nakładanych przez organy urzędowej kontroli żywności i regulowanych w unijnym prawie żywnościowym. Odgrywają one role m.in.: finansową i regulacyjną. Jednocześnie Autorka zwraca jednak uwagę na pozafiskalne cechy, w szczególności fakt, że obowiązek uiszczenia opłaty wpływa na sytuację finansową zobowiązanego do zapłaty – uszczupla jego dochód (s.73). Funkcja interwencyjna z kolei przejawia się w formie oddziaływania na podmioty zobowiązane do wniesienia opłaty lub innej należności. Instrumenty te mogą wpływać pozytywnie (motywująco/bodźcowo) lub negatywnie (hamująco/ograniczająco) na określoną aktywność podmiotów (s.75). Opłaty mogą mieć też charakter ewidencyjno-kontrolny lub represyjny.

Autorka szeroko prezentuje w pracy zasady ustanawiania i nakładania opłat oraz innych należności przez organy urzędowej kontroli. Ciekawe są rozważania dotyczące zasady zapewnienia dostępności odpowiednich środków finansowych na rzecz urzędowej kontroli żywności. Doktorantka wskazuje, że powinny być one możliwe do uzyskania bez przeszkód przez poszczególne organy urzędowej kontroli żywności z budżetów państw członkowskich (s. 59).

Inne omówione zasady to pokrycia kosztów poniesionych w ramach kontroli urzędowych lub innych czynności urzędowych za kontrole urzędowe; nagradzania podmiotów za zachowywanie zgodne z prawem żywnościowym (s. 64); adekwatności opłat i innych należności do kosztów poniesionych w ramach urzędowej kontroli żywności; bezzwrotności opłat i innych należności; udokumentowania; przejrzystości. Szerokie rozważania dotyczą także pojęcia nadzoru i kontroli (108 i nn.).

Recenzentka sugeruje poszerzenie niektórych aspektów teoretycznych podczas przygotowywania pracy do druku, np. w zakresie funkcji opłat i innych należności nakładanych przez organy urzędowej kontroli żywności.

Po drugie, wspomnieć należy o pojęciu opłat i innych należności, a także ich klasyfikacji.

Już w rozważaniach wstępnych Autorka zaakcentowała, że unijny prawodawca nie zdefiniował pojęć opłaty ani należności. Prowadząc ciekawe badania prawnoporównawcze w rozdziale II (s. 41 i nn.), Doktorantka wskazała przykładowo, że stosowane w języku angielskim „fees or charges” oraz polskim „opłaty lub należności” mają w istocie podobne znaczenie związane z finansową rekompensatą za konkretne działania organów administracji publicznej, wykonywane w związku z ich obowiązkami określonymi prawem (s. 41). Dodatkowo w polskim prawie finansów publicznych opłata jest należnością publicznoprawną. Z kolei we francuskiej wersji językowej („redevances ou taxes”) jeden z terminów odnosi się do opodatkowania. Interesujące jest nawiązanie do nazewnictwa w języku włoskim. W tej wersji językowej rozporządzenia nr 882/2004 nazwy użytych instrumentów prawnych zastosowano podobnie jak w wersji francuskiej („tariffe o diritti”), czyli w istocie była to opłata i podatek (s. 42 i nn.).

Ten wątek, nawiązujący do ustawodawstw krajowych innych państw Unii Europejskiej, uznać należy za ciekawy i inspirujący. Jak zostało już wskazane w uwagach w pkt I, podczas przygotowywania wersji pracy do druku proponuję rozważyć poszerzenie aspektów prawnoporównawczych także w zakresie innych zagadnień. Nawiązanie do rozwiązań krajowych Niemiec, Francji czy Włoch wzbogaci rozważania i wartość publikacji. Takie zagadnienia są także z reguły interesujące dla Czytelnika i istotne w zakresie propozycji zmian krajowych przepisów.

W związku z faktem, że opłaty i inne należności łączą się z kosztami ponoszonymi w ramach kontroli urzędowych Autorka, nawiązując do regulacji prawnych, wskazuje na rodzaje kosztów, na podstawie których określa się opłaty lub inne należności. Są to m.in. wynagrodzenia pracowników zaangażowanych w kontrole urzędowe, koszty analizy laboratoryjnej i pobierania próbek. Wskazane zostały różnice pomiędzy rozporządzeniami nr 2017/625 oraz nr 882/2004. Doktorantka

podkreśla, że *rozszerzenie zakresu kosztów w rozporządzeniu nr 2017/625 wydaje się być odpowiedzią prawodawcy na dwa z problemów wskazanych w raporcie przeprowadzonym na zlecenie Komisji Europejskiej trzy lata po wejściu w życie rozporządzenia nr 882/2004. Zidentyfikowano w nim niejasność opłat i innych należności oraz fakt, że kwoty opłat nie pokrywają rzeczywistych kosztów kontroli (s. 47).*

Rozporządzenie nr 882/2004 w art. 27 ust. 4 lit. b wyszczególnia dwa sposoby ustalania opłat i innych należności: stawkę ryczałtową – obliczaną na podstawie kosztorysów poniesionych przez właściwe organy; stawkę stałą – wyliczaną według kwot określonych w załączniku IV sekcja B i załączniku V sekcja B rozporządzenia (s. 49 i nn.).

W dalszej części pracy Doktorantka wskazuje i omawia opłaty, a także inne należności za kontrole urzędowe m.in. w ubojniach, w zakładach rozbioru mięsa, przetwarzania dziczyzny, produkcji mleka, opłaty i inne należności za kontrole urzędowe wytwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rybołówstwa i akwakultury, opłaty i inne należności za kontrole zwierząt, produktów pochodzenia zwierzęcego, materiału biologicznego i produktów ubocznego pochodzenia zwierzęcego, roślin, produktów roślinnych oraz innych przedmiotów, dla których wymagane są świadectwa fitosanitarne, opłaty i inne należności za kontrole w punktach kontroli granicznej lub w punktach kontroli innych niż punkty kontroli granicznej (s.54 i nn.). W art. 80 rozporządzenia nr 2017/625 (wcześniej w art. 27 ust. 1 rozporządzenia nr 882/2004) prawodawca sformułował fakultatywne opłaty i inne należności, które państwa członkowskie mogą pobierać w celu pokrycia kosztów innych niż wymienione kontrole i czynności, o ile nie jest to zakazane przepisami szczególnymi (s. 54 i nn.). Szkoda, że Autorka, prowadząc rozważania bezpośrednio w rozdziałach pracy, nie podaje choć kilku przykładów wysokości opłat za różne kontrole urzędowe czy tych związanych z systemem certyfikacji.

W dalszej części Doktoranta dokonuje podziału opłat i innych należności. Po pierwsze wyróżnia te związane z rutynowymi działaniami kontrolnymi i innymi czynnościami urzędowymi (z wyłączeniem kontroli granicznych); po drugie odnosi się do kontroli granicznych, po trzecie omawia te związane z wykryciem niezgodności (s.

139 i nn.). Czwarta, ostatnia wyodrębniona kategoria opłat i innych należności, co do zasady wiąże się z instrumentami fakultatywnymi i wpisuje się w obecną niemal w każdym podziale grupę „pozostałych” (s. 139).

Interesujące są rozważania dotyczące opłat w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Na ich podstawie Autorka wskazuje przesłanki odróżniające należność ustanowioną na podstawie art. 27 rozporządzenia nr 882/2004 od innej, na podstawie zasady ogólnej z art. 26 (s. 39 i nn.).

Po trzecie, istotne są rozważania dotyczące postępowań w sprawie nałożenia opłat lub innych należności prowadzonych przez organy urzędowej kontroli żywności.

Badaniu poddano wybrane zagadnienia dotyczące postępowania w sprawie nałożenia opłat lub innych należności celem zwrócenia uwagi na ogromną liczbę niejasności i specyficznych elementów trudnych do wyjaśnienia. W pełni należy podzielić pogląd Autorki, że *„instytucja opłat i innych należności powinna być jak najbardziej klarowna i zrozumiała dla podmiotów nimi obciążanych, by zapewnić ochronę dóbr chronionych przez prawo żywnościowe. Powinno na tym zależeć wszystkim uczestnikom łańcucha rolno-spożywczego* (s. 105 i nn.).

Doktoranta podkreśliła, że *stosunki prawne z tytułu opłat i innych należności powstają w wyniku sprawowania przez te organy funkcji kontrolnych i nadzorczych wobec uczestników łańcucha rolno-spożywczego. Inna możliwość to obowiązki związane z dokonywaniem innych czynności urzędowych, którym uczestnicy poddają się na swój wniosek (w związku np. z chęcią uzyskania certyfikatu jakości czy wprowadzenia do obrotu produktu znajdującego się pod specjalną ochroną jak nowa żywność* (s. 106).

Autorka prowadzi ciekawe rozważania na temat zaskarżalności wysokości świadczeń. Istotą nakładania opłat i innych należności w formie decyzji administracyjnej jest właśnie ich bezpośrednia zaskarżalność, umożliwiająca ich weryfikację na etapie sądowym. Wskazuje też, że decyzja administracyjna kończy postępowanie administracyjne w danej sprawie (s. 132 i nn.).

Interesującym zagadnieniem w kontekście dowodów w postępowaniu administracyjnym w sprawie nałożenia opłat i innych należności jest kwestia badań laboratoryjnych, a także protokołu z ich przeprowadzenia i rachunku za nie (s. 133 i

nn.). W toku kontroli odpowiednie organy mają prawo do nieodpłatnego pobierania próbek do badań laboratoryjnych (s. 134).

Autorka porusza także zagadnienie ujawnienia niezgodności z prawem żywnościowym w czasie kontroli. Takie odrębności rodzą obowiązek pokrycia opłat uwzględniających koszty związane z czynnościami wykonywanymi w ramach urzędowych kontroli żywności przeprowadzanych, np. przez Państwową Inspekcją Sanitarną. Dotyczy to w szczególności konieczności pobrania próbek żywności albo materiałów lub wyrobów do kontaktu z żywnością, a w konsekwencji wykonania badań laboratoryjnych w celu potwierdzenia niezgodności. Ponadto w przypadku Państwowej Inspekcji Sanitarnej ustawodawca wskazuje wprost na obowiązek ponoszenia opłat związanych z przeprowadzeniem ponownych czynności kontrolnych w celu sprawdzenia, czy stwierdzone niezgodności zostały usunięte (s. 149).

Stosunkowo duża liczba opłat i innych należności związanych jest z systemem certyfikacji produktów tradycyjnych, regionalnych o chronionej nazwie pochodzenia bądź chronionym oznaczeniu geograficznym (s. 155).

Po czwarte, na uwagę zasługują wnioski z przeprowadzonych badań oraz postulaty *de lege ferenda*.

Praca zawiera podsumowanie, w którym Autorka dokonała oceny m.in. zasad dotyczących opłat i innych należności jako instrumentów finansowania urzędowej kontroli żywności oraz wysunęła wnioski *de lege ferenda*. Analizując opłaty i inne należności funkcjonujące w aktualnym stanie prawnym w Polsce, wskazuje, że pierwotny problem, który można zidentyfikować, to niejasność i nieostrość samych pojęć używanych przez ustawodawcę w poszczególnych aktach krajowych. Z całą pewnością nie stanowią natomiast pozytywnego motywatora do przestrzegania prawa żywnościowego. Tego typu opłaty pobierane są od uczestników łańcucha rolno-spożywczego niezależnie od tego, czy stwierdzono u niego nieprawidłowości czy nie (s. 163 i nn.).

Doktorantka, starając się odpowiedzieć na pytanie, dlaczego kwestia finansowania organów urzędowej kontroli żywności została uregulowana na szczeblu unijnym, wskazuje na jej istotność oraz zwyczajny pragmatyzm prawodawcy unijnego. Bez środków finansowych kontrola nie mogłaby istnieć w żadnym kształcie. Problematyka ta bezpośrednio wiąże się ze swobodą przepływu osób, towarów i

kapitału – fundamentów polityki UE (s. 200). Według Autorki normy unijne dotyczące ustanawiania oraz nakładania opłat i innych należności są wystarczająco precyzyjne, by je stosować, a jednocześnie na tyle ogólne, żeby korzystać z nich z poszanowaniem autonomii państw członkowskich. Doktorantka stara się ustalić, na ile Polska zastosowała się do powyższych norm. Wskazuje także, że opłaty i inne należności związane z wykryciem niezgodności wbrew założeniom prawodawcy unijnego i ustawodawcy krajowego mają charakter sankcyjny (s. 205 i nn.).

W opinii Autorki w wielu przepisach brakuje informacji dotyczących trybu nakładania opłat urzędowej kontroli żywności. Słusznie uważa, że organy wciąż w praktyce uciekają się do omijania formy decyzji administracyjnej, która w najpełniejszy sposób chroniłaby interesy podmiotów obciążanych (s. 207 i nn.). Problematiczna jest kwestia przejrzystości opłat i innych należności.

Doktorantka zaprezentowała ciekawe i inspirujące wnioski *de lege ferenda*. Jeden z nich dotyczy zapewnienia przejrzystości i jasności krajowej regulacji, a także ujednolicenia procedur w tym zakresie (w tym koordynacji w zakresie działania poszczególnych organów). Postulatem szczegółowym jest choćby unifikacja opłat i innych należności. Autorka proponuje, np. rozważanie przekształcenia ich w opłaty skarbowe czy też wprowadzenie odrębnego rozporządzenia dotyczącego należności stanowiącej równowartość kosztów przeprowadzonych badań z art. 30 ust. 1 ustawy o IH na wzór rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 października 2016 r. w sprawie stawek opłat za czynności przeprowadzone w ramach kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (s. 208 i nn.).

Drugi postulat jest bezpośrednio związany z zasadą zapewnienia dostępności odpowiednich środków finansowych na rzecz urzędowej kontroli żywności. Ostatni wniosek *de lege ferenda* dotyczy nowego rozporządzeniem nr 2017/625. Już wkrótce będzie ono mieć zastosowanie wobec wszystkich opłat i innych należności. Autorka postuluje dokonanie pełnego przeglądu dotychczas przyjętych przez ustawodawcę krajowego rozwiązań, weryfikację regulacji krajowych i zmianę przepisów prawnych (s. 210 i nn.).

Wnioski są interesujące i należy się przychylić się do propozycji legislacyjnych Autorki. Jednocześnie przeprowadzane w pracy doktorskiej rozważania pozwalają na

poszerzenie postulatów *de lege ferenda*. Chodzi o rozwiązania bardziej szczegółowe w zakresie konkretnych opłat i należności nakładanych przez Państwową Inspekcję Sanitarną, Inspekcję Weterynaryjną, Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcję Handlową.

Co więcej, jak zostało już podniesione, w przypadku publikacji pracy doktorskiej recenzentka sugeruje poszerzenie treści pracy o prawo krajowe jednego czy dwóch państw Unii Europejskiej dotyczące opłat i innych należności nakładanych przez organy urzędowej kontroli żywności. Takie dodatkowe informacje nie tylko pozwolą na poznanie i ocenę funkcjonowania systemu opłat w innych krajach, lecz także będą przydatne w aspekcie zaproponowania nowych wniosków *de lege ferenda* w zakresie rozwiązań prawnych jakie można wprowadzić w polskim ustawodawstwie.

III. Wnioski końcowe

Pracę doktorską należy uznać za wartościową próbę ujęcia złożonego zagadnienia opłat i innych należności nakładanych przez organy urzędowej kontroli żywności. Dysertacja stanowi zatem oryginalne rozwiązanie zakreślonego w niej problemu naukowego. Niewątpliwie jej przygotowanie nie było zadaniem łatwym z racji całościowego ujęcia rozproszonych regulacji prawnych i skąpej literatury prawniczej dotyczącej opłat i szerzej prawa żywnościowego. Zgłoszone uwagi przez recenzentkę mogą być pomocne podczas przygotowywania doktoratu do publikacji.

Reasumując, praca doktorska Pani mgr Agnieszki Serlikowskiej pod tytułem „Opłaty i inne należności nakładane przez organy urzędowej kontroli żywności regulowane w unijnym i krajowym prawie żywnościowym” spełnia wymagania wskazane w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.). W związku z powyższym wnoszę o dopuszczenie Pani mgr Agnieszki Serlikowskiej do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

Aneta Suchon¹

Poznań, 5 kwietnia 2019 r.