

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych
Katedra Prawa Rolnego i Systemu Ochrony Żywności

mgr Agnieszka Serlikowska

**Oplaty i inne należności nakładane
przez organy urzędowej kontroli żywności
regulowane w unijnym i krajowym
prawie żywnościowym**

Autoreferat pracy doktorskiej

Promotor: **dr hab. Paweł Wojciechowski**

Recenzenci: **Prof. UAM dr hab. Aneta Suchoń**

Prof. INP PAN dr hab. Elżbieta Tomkiewicz

Warszawa 2019

1. Uzasadnienie wyboru problematyki badawczej i zakresu badań

W piramidzie potrzeb Maslowa żywność mieści się w kategorii bazowych potrzeb fizjologicznych, bez których człowiek by nie istniał. To wyjątkowe dobro konsumpcyjne, bez którego nie moglibyśmy się obyć. Jej niepodważalny i nieodzowny wpływ na zdrowie oraz życie człowieka sprawia, że kategoria ta wymaga szczególnej ochrony prawnej.

Ze względu na znaczenie żywności oraz rozwój rynku żywności na niespotykaną dotąd skalę prawodawca unijny wprowadził do prawa Unii Europejskiej zbiór przepisów, których głównym celem, wprost wyartykułowanym w ich treści, jest zapewnienie by żywność była bezpieczna, tj. by nie stwarzała zagrożenia dla życia lub zdrowia człowieka oraz by spełniała wymogi jakościowe. Poza tymi głównymi celami, do celów prawa żywnościowego prawodawca unijny zaliczył także ochronę dobrostanu i zdrowia zwierząt, ochronę roślin i nasiennictwa, bezpieczeństwo pasz, a także ochronę środowiska oraz zapewnienie swobodnego przepływu towarów. Aby osiągnąć te cele określono szereg wymogów odnoszących się do samej żywności, procesu jej produkcji, przetwarzania i dystrybucji w tym jej znakowania oraz, co jest szczególnie istotne z punktu widzenia przedmiotu doktoratu, określono wymogi dotyczące urzędowych kontroli nad żywnością. Przepisy te określa się mianem „prawodawstwa UE dotyczącego łańcucha rolno-spożywczego” lub po prostu „prawem żywnościowym”. Za egzekwowanie powyższych wymogów odpowiadają państwa członkowskie, których właściwe organy (organy urzędowej kontroli żywności) monitorują i weryfikują, czy odpowiednie wymogi prawodawstwa UE są faktycznie przestrzegane. Organy te jednocześnie poza urzędowymi kontrolami dokonują również innych czynności urzędowych.

W 2004 r. jednolite ramy prawne organizacji urzędowej kontroli żywności (ukź) zostały ustanowione na szczeblu unijnym w formie rozporządzenia (rozporządzenie 882/2004¹), tak by zapewnić identyczną ochronę żywności na terytorium całej UE. Jak wskazał sam prawodawca po kilkunastu latach obowiązywania rozporządzenia 882/2004, ramy te przyczyniły się do poprawy efektywności takich kontroli, egzekwowania przepisów dotyczących łańcucha rolno-spożywczego, poziomu ochrony przed ryzykiem dla zdrowia ludzi, zwierząt i roślin, dobrostanu zwierząt oraz poziomu ochrony środowiska przed ryzykiem stwarzanym przez GMO i środki ochrony roślin. Regulując kwestie dotyczące organizacji ukź,

¹ 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 regulami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz. Urz. UE L 165 z 30.04.2004, s. 1 ze zm.) - rozporządzenie to zostanie uchylone z dniem 13 grudnia 2019 r.

prawodawca unijny ujednoczył również zasady jej finansowania - przede wszystkim poprzez ukształtowanie pojęcia opłat lub innych należności, których celem jest zapewnienie odpowiednich środków finansowych przeznaczonych na organizowanie kontroli urzędowych.

Urzędowa kontrola żywności jest stosunkowo nowym obiektem badań prawniczych, stała się jednak wielokrotnie przedmiotem zainteresowania doktryny. Analizując zagadnienia z nią związane, najczęściej pomija się jednak kwestie dotyczące jej finansowania. Powodów tak nikłego zainteresowania przedmiotowym tematem można upatrywać w ścisłej relacji tego zagadnienia do prawa finansowego poszczególnych państw członkowskich. Nie ulega jednak wątpliwości, że opłaty i inne należności nakładane przez organy ukż, ze względu na ich znaczenie dla funkcjonowania tych organów oraz ich związku z zapewnieniem bezpieczeństwa i jakości żywności, mogą a nawet powinny być przedmiotem analizy prawa żywnościowego.

Problematyka badawcza dysertacji dotyczy roli opłat i innych należności nakładanych przez organy urzędowej kontroli żywności w unijnym i krajowym prawie żywnościowym. Analiza tej tematyki jest istotna ze względu na wpływ opłat i innych należności na sprawność funkcjonowania ukż oraz ich oddziaływanie na cały jej model. W myśl łacińskiej sentencji *pecunia una regimen est rerum omnium*, każdy organ publiczny czy też działania władzy publicznej w danym kraju muszą być odpowiednio finansowane, co wymaga odpowiedniej regulacji prawnej. Powstaje jednak pytanie, czy kwestia finansowania organów ukż musiała być regulowana na szczeblu unijnych rozporządzeń? Już sama okoliczność wprowadzenia takich przepisów przez prawodawcę unijnego może sugerować ich rozległe powiązanie nie tyle z prawem finansowym, co przede wszystkim z prawem żywnościowym i całym unijnym modelem ukż. W omawianych rozporządzeniach unijnych nie uregulowano bowiem innych kwestii natury czysto administracyjnej, takich jak postępowanie w sprawie odtworzenia akt kontroli, archiwizacji czy zasad zawierania umów z funkcjonariuszami przeprowadzającymi urzędowe kontrole. Prawodawca unijny wprowadził jednak w obu omawianych w dysertacji rozporządzeniach (tj. rozporządzeniu 882/2004 i zastępującym je rozporządzeniu 2017/625²)

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 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, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych) (Dz. Urz. UE L 95 z 7.04.2017, s. 1 ze zm.) - rozporządzenie to zacznie być stosowane z dniem 14 grudnia 2019 r.

rozdział dotyczący finansowania ukż oraz poświęcił temu zagadnieniu miejsce w preambułach do tych aktów. Wydaje się koniecznym podkreślenie, że jedynie odpowiednio finansowane kontrole urzędowe mogą realizować cele urzędowej kontroli żywności, w tym zapewnienie ochrony dóbr takich jak: życie lub zdrowie człowieka, interesy ekonomiczne konsumentów, zdrowie i warunki życia zwierząt, rzetelność obrotu oraz swobodny przepływ żywności. Niewłaściwie finansowane czy też niedofinansowane działania kontrolne tego celu nie zrealizują.

Trudno nie zwrócić uwagi, że opłaty i inne należności bezpośrednio wiążą się z uszczupleniem majątku podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze i działających na rynku pasz, które zobowiązane są do ich uiszczenia. Zrozumienie celu istnienia tych instrumentów przez te podmioty jest zatem kluczowe dla prawidłowego funkcjonowania ukż, a tym samym do wypełnienia celów prawa żywnościowego przez nią realizowanych. Oparcie systemu finansowania ukż na opłatach i innych należnościach niejasnych, budzących wątpliwości i kształtowanych w sposób dowolny wpływa na zaufanie podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze i działających na rynku pasz do organów przeprowadzających kontrolę. Zachęca również do zachowań zmierzających do uniknięcia konsekwencji wynikających z takich kontroli. W rezultacie prowadzi do przemieszczenia zasadniczego celu ukż z ochrony dóbr, na których powinno zależeć wszystkim podmiotom, na unikanie nadmiernych obciążeń ze strony państwa. W tym miejscu podkreślić należy, że częstokroć w kontekście podmiotów kontrolowanych przez organy ukż zwraca się uwagę przede wszystkim na wielkie koncerny spożywcze, przedsiębiorstwa czy grupy rolnicze, dla których uszczuplenie majątku w związku z opłatami i innymi należnościami nie jest czynnikiem nadmiernie obciążającym. Co więcej w istocie ukż wykonywana jest z korzyścią dla takich podmiotów, ponieważ weryfikuje jedynie ich wewnętrzne procedury kontroli. Tymczasem urzędowe kontrole obejmują cały łańcuch rolno-spożywczy, w tym niewielkich producentów lokalnych oraz drobnych detalistów, dla których poniesienie należności, szczególnie w przypadku naruszeń jakościowych powstałych na innym etapie produkcji, może wiązać się ze znacznym obciążeniem finansowym i ryzykiem, że powstałe na ich skutek ciężary doprowadzą do zamknięcia przez te podmioty działalności. Bezpośrednio wiąże się to z perspektywą konsumenta, który przy deformacji systemu i dążeniu do unikania nadmiernych ciężarów przez przedsiębiorców, w istocie zostaje pozbawiony swojej ochrony.

Biorąc pod uwagę powyższe koniecznym było zbadanie nie tylko podstawowych zagadnień związanych z nakładaniem przez organy ukł. opłat i innych należności, ale także ich zasad oraz funkcji. Ponadto ocenie poddano kontekst krajowy poprzez analizę pojęcia opłat i innych należności istniejących w polskim systemie prawa oraz zagadnienia związane z postępowaniem w sprawie opłat lub innych należności prowadzonych przez krajowe organy ukł. Badaniem objęto również opłaty lub inne należności nakładane przez te organy, przede wszystkim w kontekście wyżej opisanych norm unijnych.

Komentarza wymaga również zawężenie tematu wyłącznie do opłat i innych należności nakładanych przez organy ukł. Zauważyć należy, że gdyby dysertacja dotyczyła opłat i innych należności w unijnym i krajowym prawie żywnościowym, koniecznym byłoby również przeanalizowanie problematyki należności nakładanych przez jednostki certyfikujące, ewentualnych należności wynikających z wewnętrznych kontroli podmiotów objętych prawodawstwem UE dotyczącym łańcucha rolno-spożywczego, a także opłat jedynie pośrednio powiązanych z prawem żywnościowym, a dotyczących np. rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej czy koncesji na sprzedaż alkoholu. Tymczasem intencją podjęcia rozważań objętych dysertacją była analiza problematyki opłat i innych należności, których celem jest zapewnienie odpowiednich środków finansowych przeznaczonych na organizowanie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych, w tym w celu pokrycia kosztów poniesionych w ich ramach. Odnosząc się natomiast do użytego w tytule pracy sformułowania „regulowane w unijnym i krajowym prawie żywnościowym”, zaznaczyć należy, że podstawowym zamierzeniem była analiza rozporządzeń nr 882/2004 i 2017/625 w zakresie w jakim regulują one opłaty i inne należności służące zapewnieniu odpowiednich środków finansowych na potrzeby ukł. oraz ocena regulacji krajowych przez pryzmat tych unijnych przepisów.

2. Przedmiot pracy i cele badawcze

Przedmiotem pracy doktorskiej jest analiza regulacji unijnych dotyczących opłat i innych należności nakładanych przez organy urzędowej kontroli żywności oraz ocena norm krajowych przez pryzmat tych unijnych przepisów.

Rozważeniami objęto opłaty i inne należności regulowane przepisami rozdziału VI rozporządzenia nr 882/2004, których zadaniem jest zapewnienie odpowiednich środków finansowych przeznaczonych na organizowanie kontroli urzędowych, w tym w celu pokrycia kosztów poniesionych w ich ramach. Jednocześnie, biorąc pod uwagę zmiany w prawie

unijnym, analiza została rozszerzona o regulacje rozdziału VI rozporządzenia nr 2017/625, które zastąpi rozporządzenie nr 882/2004 w grudniu 2019 r.

Celem rozprawy była odpowiedź na pytanie o rolę opłat i innych należności w modelu ukż, a także o to czy normy ukształtowane przez prawodawcę unijnego, a uzupełnione przez ustawodawcę krajowego, są wystarczająco precyzyjne dla adresatów wymogów prawa żywnościowego. Do odpowiedzi na to pytanie koniecznym było ukazanie kontekstu prawa krajowego. W tym aspekcie w pracy zidentyfikowane zostały wszystkie opłaty i inne należności nakładane przez krajowe organy ukż oraz wskazane podstawowe problemy praktyczne i teoretyczne związane z ich nakładaniem.

W powyższym kontekście wyodrębniono również drugi cel, bezpośrednio dotyczący już wyłącznie prawa krajowego. Związany jest on z udzieleniem odpowiedzi na pytanie, na ile Polska dostosowała oraz na ile - w świetle wchodzącego w życie rozporządzenia nr 2017/625 – powinna dostosować krajowe normy dotyczące opłat i innych należności by były zgodne z prawem unijnym.

3. Teza rozprawy doktorskiej i metody badawcze

Realizacja celów badawczych wymagała sformułowania pierwotnych założeń, służących ich konkretyzacji.

Pierwsze z nich polegało na przyjęciu, że opłaty i inne należności, ukształtowane przez krajowe przepisy prawa żywnościowego jeszcze przed rozpoczęciem integracji Polski z UE, stały się podstawą do skonstruowania na gruncie krajowym opłat i innych należności w procesie dostosowywania prawa krajowego do wymogów wynikających z unijnego prawa żywnościowego.

Drugie założenie wiązało się z przyjęciem, że urzędowa kontrola żywności regulowana w rozporządzeniach unijnych w pierwszej kolejności powinna podlegać zasadom tych unijnych rozporządzeń. Tym samym wszystkie opłaty i inne należności nakładane przez krajowe organy kontroli, których zakres kompetencji mieści się w zakresie przedmiotowym ukż uregulowanym w unijnych przepisach podlegają zasadom określonym w prawodawstwie UE.

Trzecie dotyczyło natomiast okoliczności obserwowanego w praktyce wpływu ilości opłat i innych należności oraz ich wysokości – szczególnie w kontekście administracyjnych kar pieniężnych wymierzanych w niższej wysokości - na negatywne postrzeganie

przez uczestników łańcucha rolno-spożywczego wymogów prawa żywnościowego oraz celów ukż.

Na gruncie powyższych założeń w pracy zweryfikowano oraz potwierdzono trafność następującej tezy badawczej. Pomimo, że na szczeblu unijnym prawodawca wprowadzając ogólne reguły finansowania urzędowej kontroli żywności dąży do zagwarantowania realizacji celów prawa żywnościowego i do sprawnej realizacji ukż, to rozwiązania przyjmowane na szczeblu krajowym nie są w wystarczający sposób dostosowane do unijnych wymogów, na skutek czego krajowe regulacje dotyczące opłat i innych należności nakładanych przez organy urzędowej kontroli żywności nie pozwalają na jej optymalne urzeczywistnienie.

W pracy posłużono się przede wszystkim metodą dogmatyczną. Analizie podano regulacje prawa unijnego i krajowego dotyczące opłat i innych należności nakładanych przez organy ukż. Koniecznym było również podjęcie w tym kontekście problematyki przepisów z zakresu prawa finansowego, a także zagadnień związanych z postępowaniem administracyjnym i instytucjami prawa administracyjnego. Bez powyższego odniesienia nie byłoby możliwym ukazanie wpływu jaki wywierają opłaty i inne należności na uczestników łańcucha rolno-spożywczego, a w szerszym kontekście związku pomiędzy właściwym funkcjonowaniem tych instytucji a zapewnieniem przestrzegania wymogów prawa żywnościowego przez urzędową kontrolę żywności. Pomocniczo zastosowano także metodę empiryczną, polegającą przede wszystkim na skierowaniu do odpowiednich organów wniosków o udzielenie informacji publicznej oraz przeprowadzono analizę źródeł zastanych tj. opublikowanych i udostępnionych przez te organy danych statystycznych, a także informatorów, sprawozdań oraz treści rozstrzygnięć administracyjnych. Analizując niektóre z zaobserwowanych problemów, posłużono się również doświadczeniem autorki pracy, wynikającym z ponad pięcioletniego stażu pracy w jednym z krajowych organów urzędowej kontroli żywności. Wykorzystano również metodę historyczną oraz marginalnie – prawno-porównawczą.

4. Struktura pracy

Rozprawa doktorska została podzielona na dziewięć rozdziałów. W rozdziale pierwszym zaprezentowano rozwój unijnej regulacji dotyczącej urzędowej kontroli żywności. Przedstawiono jej zakres przedmiotowy, pojęcie oraz zasady, mając na uwadze ich dalszą analizę w kontekście wpływu opłat i innych należności na zgodne z założeniami prawodawcy

funkcjonowanie ukż. Badaniu poddano również przepisy dotyczące ukż w krajowym prawie żywnościowym.

Kolejne rozdziały poświęcono bardziej szczegółowej problematyce dzieląc niejako pracę na dwie części. Pierwsza, czyli rozdział drugi, trzeci i czwarty związane są z zagadnieniami teoretycznymi dotyczącymi finansowania ukż na szczeblu unijnym. Na wstępie wyjaśnione zostały podstawowe definicje skonstruowane przez prawodawcę unijnego oraz zwrócono uwagę na kwestie, które stały się przedmiotem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Ponadto podjęto rozważania na temat zasad ustanawiania oraz nakładania opłat i innych należności, które można wyinterpretować z regulacji unijnych dotyczących finansowania ukż. Znalazły się tam także rozważania dotyczące funkcji, jaką pełnią opłaty i inne należności zarówno w krajowym systemie prawa jak i wobec podmiotów, które są nimi obciążane. Biorąc pod uwagę ich ścisły związek z regulacjami państw członkowskich, funkcje te przeanalizowane zostały w kontekście wyodrębnionych przez doktrynę prawa finansowego funkcji opłat publicznych przy jednoczesnym założeniu, że między tymi instrumentami występują różnice.

Różnice te stały się przedmiotem rozważań rozdziału piątego, otwierającego drugą część pracy związaną ściśle z krajowymi regulacjami dotyczącymi opłat i innych należności nakładanych przez polskie organy ukż w związku z kontrolami przestrzegania reguł objętych wymogami prawodawstwa UE dotyczącego łańcucha rolno-spożywczego. Jednocześnie w rozdziale tym przedstawiono historię opłat i innych należności związanych z tymi zagadnieniami oraz ich ewolucję nie tylko w krajowych przepisach, ale w ich stosowaniu i postrzeganiu przez doktrynę oraz orzecznictwo krajowe. W rozdziale szóstym badaniu poddano wybrane zagadnienia dotyczące postępowania w sprawie nałożenia tych opłat i innych należności celem zwrócenia uwagi na niejasności i elementy skomplikowane do wyjaśnienia przez komentatorów oraz judykaturę. To właśnie w tych zawiłościach upatrywany jest podstawowy zarzut dotyczący omawianych regulacji jakim jest ich nieczytelność, utrudniająca zrozumienie celowości ich istnienia. Okoliczność ta przekłada się na potencjalne próby „ominięcia systemu” przez podmioty, obciążane opłatami oraz innymi należnościami, a tym samym niewłaściwe funkcjonowanie całej ukż.

W kontekście tym w rozdziale siódmym przedstawiono autorskie wyniki badań nad krajowymi opłatami i innymi należnościami nakładanymi przez organy ukż. Obejmują one wyodrębnienie wszystkich tego typu instrumentów funkcjonujących w praktyce na podstawie

przepisów krajowego prawa żywnościowego oraz przeanalizowanie ich w kontekście kategorii opłat i innych należności wymienionych przez prawodawcę w unijnych regulacjach. W rozdziale ósmym natomiast rozważono problematykę wybranych krajowych opłat i innych należności ze szczególnym uwzględnieniem ich metod obliczania, zakresu realizacji unijnych zasad, a także funkcji oraz praktyki konkretnych organów ukż w tym zakresie.

W rozdziale dziewiątym zajęto się oceną regulacji prawnych i zawarto podsumowanie. Pracę zakończono wnioskami *de lege ferenda*, przedstawiając postulaty dotyczące uznanych za korzystne zmian w krajowym porządku prawnym.

5. Wnioski oraz postulaty *de lege ferenda*

Analiza przeprowadzona w pracy pozwoliła jednoznacznie stwierdzić, że normy unijne dotyczące ustanawiania oraz nakładania opłat i innych należności są wystarczająco precyzyjne do ich stosowania oraz wystarczająco ogólne do korzystania z nich z poszanowaniem autonomii państw członkowskich. Ramowa konstrukcja finansowania ukż na szczeblu unijnym pozwala na swobodę w kształtowaniu krajowych rozwiązań w tym zakresie. Jednocześnie wprowadzone przez prawodawcę unijnego ujednoczone zasady gwarantują zapewnienie bezpieczeństwa żywności i ochronę interesów ekonomicznych konsumentów. Powyższym założeniom nie odpowiadają w pełni krajowe regulacje dotyczące opłat i innych należności nakładanych przez organy urzędowej kontroli żywności.

Rozwiązania dotyczące analizowanych w dysertacji opłat i należności, przyjęte w polskim ustawodawstwie na etapie poprzedzającym oraz w trakcie procesu integracji Polski z UE, nie zostały w pełni dostosowane do wymogów prawa unijnego. Postępowania w sprawie nałożenia opłat i innych należności przewidują daleko idące odmienności w odniesieniu do różnych kategorii opłat i innych należności. W objętym dysertacją zakresie zidentyfikowano w krajowych przepisach prawa 28 opłat i 9 innych należności różniących się częstokroć diametralnie nie tylko w zakresie samej procedury ich nakładania, ale również w zakresie regulacji dotyczących metod ich obliczania. Ponadto w obecnym kształcie opłaty i inne należności nie spełniają podstawowego założenia prawodawcy unijnego o zapewnieniu stabilności finansowej krajowym systemom kontroli żywności. Opłaty i inne należności stanowią dochód budżetu państwa, a organy ukż dysponują z góry określoną pulą środków finansowych na przeprowadzenie czynności kontrolnych w danym roku budżetowym. Jest to szczególnie problematyczne w sytuacji konieczności przeprowadzenia dodatkowych czynności wobec nagłych niebezpieczeństw, jak miało to miejsce w przypadku kryzysu BSE

bądź zafałszowania produktów z mięsa wołowego koniną. Stwierdzono ponadto, że mimo opublikowania rozporządzenia nr 2017/625 7 kwietnia 2017 r. prawodawca krajowy wydaje się być nieprzygotowany na okoliczność, że akt ten zacznie mieć zastosowanie od 14 grudnia 2019 r.

W świetle obecnej regulacji krajowej, wysoce problematyczna jest również kwestia opłat i innych należności związanych z wykryciem niezgodności, które częstokroć okazują się wyższe niż kara administracyjna wymierzana za dane naruszenie. Trudno w takim przypadku nie wskazywać na okoliczność, że z perspektywy podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze lub działających na rynku pasz takie należności w istocie mają charakter sankcyjny, mimo wyraźnego sprzeciwu prawodawcy unijnego by nadawać im represyjny charakter.

Wobec powyższego w dysertacji postawiono następujące postulaty *de lege ferenda*, określone w sposób na tyle ogólny by odpowiadać zarówno stanom faktycznym spod rządów jeszcze obowiązującego rozporządzenia nr 882/2004, jak i stanom przyszłym objętym rozporządzeniem nr 2017/625.

Pierwszy postulat *de lege ferenda* dotyczy zapewnienia przejrzystości i jasności krajowej regulacji dotyczącej nakładania opłat oraz innych należności, a także ujednoczenia procedur w tym zakresie (w tym koordynacji w zakresie działania poszczególnych organów). Postulatem szczegółowym jest choćby ujednoczenie opłat i innych należności o charakterze wnioskowym poprzez przekształcenie ich w opłaty skarbowe czy też wprowadzenie odrębnego rozporządzenia dotyczącego należności stanowiącej równowartość kosztów przeprowadzonych badań z art. 30 ust. 1 ustawy o Inspekcji Handlowej 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, które precyzowałoby wszelkie wymagane zasadą przejrzystości dane związane z obliczaniem tej należności.

Drugi dotyczy zapewnienia stałej dostępności zasobów finansowych na rzecz ukż, do której zobowiązane są Państwa Członkowskie na podstawie regulacji unijnych. W wyniku przeprowadzonych w pracy doktorskiej analiz stwierdzono, że obecnie opłaty i inne należności ustanowione w przepisach krajowych jedynie abstrakcyjnie zapewniają stałą dostępność zasobów finansowych na rzecz ukż. W istocie stanowią dochód budżetu państwa i trudno stwierdzić, że zostaną przeznaczone na pokrycie kosztów poniesionych w ramach kontroli

urzędowych czy też – wkrótce - innych czynności urzędowych. W konkretnym roku budżetowym natomiast poszczególne organy ukż mają co do zasady stały zasób finansowy, który w tym okresie nie zostanie zwiększony bez względu na ilość pobranych opłat i innych należności. Biorąc pod uwagę postulowaną przez prawodawcę unijnego dyrektywę dotyczącą ograniczenia – choćby częściowego – zależności systemu kontroli od finansów publicznych oraz powyższe zasady, wydaje się zasadnym wprowadzenie w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ wyjątku pozwalającego na tworzenie organom ukż rachunku dochodów własnych. Dzięki takiej zmianie możliwe byłoby gromadzenie na wydzielonym rachunku dochodów uzyskiwanych z opłat i innych należności przeznaczonych na przeprowadzenie kolejnych urzędowych kontroli oraz dokonanie innych czynności urzędowych. Przysporzyłoby to koniecznych, a niezaplanowanych wcześniej środków finansowych w budżetach danych jednostek.

Trzeci postulat łączy się bezpośrednio z pierwszym i wiąże się z rozporządzeniem nr 2017/625, które już wkrótce będzie miało zastosowanie wobec wszystkich opłat i innych należności. Wniosek ten dotyczy pełnego przeglądu dotychczas przyjętych przez ustawodawcę krajowego rozwiązań. Powyższy akt ma na celu ustanowienie zharmonizowanych ram w zakresie organizacji ukż w całym łańcuchu rolno-spożywczym, uwzględniając przepisy dotyczące obecnie obowiązującej regulacji rozporządzenia nr 882/2004 oraz poszczególnej, określonej w prawodawstwie sektorowym i obejmuje swoim zakresie znacznie więcej obszarów niż dotychczas, w tym kwestie fitosanitarne oraz dotyczące GMO i opłaty oraz należności z nimi związane. Weryfikacja regulacji krajowych pod kątem środków przyjętych przez prawodawcę unijnego w nowym rozporządzeniu jest po prostu niezbędna. Świadczą o tym rozważania podjęte w pracy dotyczące nie tylko samej regulacji rozdziału VI rozporządzenia nr 2017/625, ale także zasad ustanawiania i nakładania opłat oraz innych należności, a także ich funkcji, pojęcia, postępowania oraz klasyfikacji.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.