

Białystok, dnia 30 września 2024 r.

dr hab. Jerzy Bieluk

prof. UwB

Uniwersytet w Białymstoku

Recenzja rozprawy doktorskiej

mgr Sebastiana Brodeckiego pt. „*Problemy prawno – organizacyjne pomocy publicznej w polskim sektorze rolnym*”

(Warszawa 2024, 237 s. maszynopisu)

przygotowanej na Wydziale Prawa Uniwersytetu Warszawskiego

I. Uwagi wstępne

Pismem z dnia 2.07.2024 r. zostałem poinformowany o powołaniu mnie przez Radę Naukową Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Warszawskiego na recenzenta w przewodzie doktorskim mgr Sebastiana Brodeckiego. Ocenie podlega, czy rozprawa doktorska mgr Sebastiana Brodeckiego stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej albo oryginalne dokonanie artystyczne..

Ocenie podlega w przypadku Pana mgr Sebastiana Brodeckiego jego dzieło w postaci pracy doktorskiej pod tytułem „*Problemy prawno – organizacyjne pomocy publicznej w polskim sektorze rolnym*”.

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

II. Wybór problemu naukowego

Temat recenzowanej rozprawy to „*Problemy prawno – organizacyjne pomocy publicznej w polskim sektorze rolnym*”. Wybór problemu naukowego ocenić należy w pełni pozytywnie.

Praca dotyczy analizy niezmiernie interesującej z punktu widzenia teoretycznego, a jednocześnie bardzo istotnej praktycznie, kwestii pomocy publicznej w polskim sektorze rolnym.

Przedmiotem rozprawy jest, jak to określa Autor, przedstawienie problematyki prawno-organizacyjnej instytucji pomocy publicznej w polskim sektorze rolnym na tle ogólnych reguł konkurencji. Tak określone szerokie pole badawcze pozwala na istotną z punktu widzenia i teorii i praktyki analizę funkcjonowania niezmiernie istotnego dla polskiego rolnictwa sektora pomocy publicznej.

III. Konstrukcja pracy

Recenzowana rozprawa doktorska ma formę maszynopisu książki i liczy 237 stron. Rozpoczyna ją spis treści odzwierciedlający konstrukcję pracy. Praca składa się z wstępu, pięciu rozdziałów oraz podsumowania. Praca zawiera oczywiście obszerną bibliografię. Taki układ pracy uznać należy za właściwy. Jest on usprawiedliwiony potrzebami analizy. Poszczególne rozdziały mają przejrzystą, jasną konstrukcję. Układ pracy oraz metody badawcze w niej zastosowane (przede wszystkim metoda dogmatyczna, w pewnym stopniu prawno-porównawcza) świadczą o dojrzałości badawczej Pana mgr Sebastiana Brodeckiego. Reprezentatywna bibliografia i bogaty wykaz orzecznictwa zamieszczony na końcu rozprawy świadczy o dogłębnym studiach Doktoranta i właściwym zgłębieniu tematu.

Pan mgr Sebastian Brodecki rozpoczyna swoje rozważania we wstępie od opisanego zakresu przedmiotowego pracy i jej systematyki oraz celów, założeń i pytań badawczych określających zakres przedmiotowy pracy.

Autor stawia szereg pytań badawczych (s. 14-16 pracy), mających wyznaczyć ramy badań i wskazać pole analizy i ewentualne wnioski. Niektóre mają charakter opisowy – np. "czym jest i na czym polega instytucja pomocy publicznej w tym

zwłaszcza w sektorze rolnym? Jakie instrumenty prawne powinny determinować pomoc publiczną w sektorze rolnym?” Niektóre dotyczą niezmiernie ogólnych kwestii związanych z istotą prawa rolnego: „Co (...) sprawia, że rolnictwo zostało uznane przez prawodawcę unijnego za sektor wyjątkowy? Na czym polega ta wyjątkowość sektora rolnego?” Niektóre z pytań mają raczej charakter informacyjny np.: „Jakie dokumenty w Polsce o znaczeniu i charakterze strategicznym określają normy prawne jej (tj. pomocy publicznej – przyp. J.B.) udzielania, tak w ujęciu historycznym jak i współczesnym?” Bardziej naukowy charakter ma pytanie o zakres interwencji państwa a więc: „Jak należy traktować i czym w gruncie rzeczy są agencje rządowe wykonujące kompetencje państwa w zakresie dystrybucji pomocy publicznej w sektorze rolnym, *de facto* działające na gruncie prawa prywatnego? Czy i w jakim zakresie pomoc publiczna w polskim sektorze rolnym korzysta z instrumentów interwencyjnych pozostających w gestii Państwa? Jak Państwo jako organizacyjny twór prawny wykracza poza pierwotną mu sferę imperium i działając w sferze dominium kształtuje sektor rolny poprzez instytucję pomocy publicznej?”.

Kolejne rozdziały koncentrują się na analizie postawionych przez Doktoranta pytań. Rozdział I wprowadza w tematykę pracy poprzez przedstawienie proplematyki istoty i znaczenia pomocy publicznej w sektorze rolnym.

IV. Ocena metod badawczych

Po lekturze pracy Pana mgr Sebastiana Brodeckiego uznać należy, iż proces badawczy przeprowadzony jest prawidłowy. Autor bardzo sprawnie porusza się po obszarze prawa rolnego, właściwie posługuje się aparatem pojęciowym z tego zakresu.

Zgodnie z założeniami metodologicznymi, w pracy Doktorant wykorzystał metodę formalno-dogmatyczną i prawnoporównawczą. Z natury, ze względu na charakter pracy, metoda formalno-dogmatyczna zdecydowanie dominuje. Wzbogacona jest ona o analizę orzecznictwa. Autor też posługuje się niekiedy ekonomiczną analizą prawa, próbując analizować skutki ekonomiczne określonych działań.

V. Wykorzystana literatura

Autor wykorzystał łącznie 121 pozycji literatury przedmiotu, w tym 17 pozycji obcojęzycznych. Jest to z pewnością bibliografia wystarczająca do przeprowadzenia założonych badań i uznać ją należy za w pełni reprezentatywną dla przedmiotu rozprawy.

VI. Ocena formalnej strony pracy

Oceniając stronę formalną pracy zauważyć należy, iż praca napisana jest dobrym, zrozumiałym językiem. Przypisy skonstruowane są z reguły prawidłowo. Niekiedy jednak zabrakło wnikliwej korekty i zdarzają się literówki, błędy stylistyczne (np. zdania bez orzeczenia), czy powtórzenia.

VII. Strona merytoryczna rozprawy

Problematyka pomocy publicznej w polskim sektorze rolnym jest instytucją wartą przebadania pod względem teoretycznym oraz istotną z punktu widzenia praktycznego. Analiza tego rodzaju w sposób naturalny łączy się z problematyką konkurencyjności, gdyż ze swej natury pomoc publiczna jest elementem zakłócającym konkurencyjność. Problematyka przedstawiona w pracy z pewnością jest ważna z punktu widzenia teorii i praktyki prawa rolnego.

W Rozdziale I Autor dokonuje swoistego wstępu merytorycznego do głównych wywodów, zajmując się problematyką istoty i znaczenia pomocy publicznej w sektorze rolnym. Podkreśla szczególną pozycję sektora rolnego w systemie ochrony konkurencji, wskazuje na specyfikę pomocy publicznej dotyczącej rolnictwa. Interesujące wywody dotyczą szczególnej pozycji rolnictwa w systemie ochrony konkurencji. Również w tym rozdziale przedstawiona jest kluczowa kwestia pojęcia pomocy publicznej, w kontekście sektora rolnego.

Rozdział II poświęcony jest przedstawieniu źródeł prawa oraz szczególnych regulacji dotyczących sektora rolnego w systemie pomocy publicznej. Przedstawienie źródeł prawa w Unii Europejskiej uznać należy za zbędne – to wiedza, którą powinien posiadać każdy prawnik. Ciekawsze są już rozważania o unijnym *soft law* oraz przejście do tematu pracy w podrozdziale dotyczącym wykładni wspólnotowego prawa

konkurencji dokonywanej przez Komisję Europejską w tym w szczególności rozważania na temat art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej.

W tej części pracy znajdziemy interesujące wywody na temat „cywilizacji” prawa administracyjnego. Zjawisko mieszania się metody cywilistycznej i administracyjnej jest niezmiernie ciekawe z punktu widzenia teoretycznego i praktycznego. Szkoda, że Autor nie poświęcił temu zagadnieniu więcej uwagi. Warto było wykorzystać w tym zakresie dorobek doktryny m. in. książkę prof. Doroty Łobos-Kotowskiej, Umowa przyznawania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Warszawa 2013.

Rozdział III zatytułowany jest „Kierunki oraz formy pomocy publicznej w sektorze rolnym na tle przepisów prawa pierwotnego oraz prawa pochodnego Unii Europejskiej”. Specyfika celów Wspólnej Polityki rolnej wpływa na zakres i ograniczenia konkurencji w rolnictwie. Rozdział skupia się na analizie dopuszczalnej pomocy zgodnie z ustaleniami wskazanymi w Wytycznych. W rozdziale tym Autor zajął się również najbardziej powszechną (choć o niewielkiej skali) pomocą *de minimis*. Warto o tym wspomnieć, że najczęstszą formą pomocy *de minimis* w polskim rolnictwie są ulgi podatkowe (podatek od spadków i darowizn, podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek rolny). Wykorzystanie limitu pomocy *de minimis* w rolnictwie na dzień 02.08.2024 (10:03) wynosi 295 932 125,00 euro, co stanowi 100,00%. Tak więc skorzystanie z pomocy *de minimis* w rolnictwie możliwe będzie od 1.01.2025 r.

W rozdziale tym wiele miejsca poświęcono podmiotom, które mogą otrzymać pomoc *de minimis*. Brak jest jednak praktycznych informacji o tym, czy i w jakim zakresie pomoc ta jest wykorzystywana. (np. w sektorze przetwórstwa i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, czy pomoc dla organizacji i grup producenckich).

Pisząc o celach WPR Autor zajmuje się głównie kwestią bezpieczeństwa dostaw, dochodowością działalności rolniczej czy zwiększeniem wydajności rolnictwa (zob. s. 113). Natomiast w ostatnich latach WPR wyraźnie się zmienia. Coraz większe znaczenie mają kwestie środowiskowe, „Zielony Ład” zmienia oblicze WPR. Brakuje omówienia tej problematyki w pracy.

Czwarty rozdział poświęcony jest postępowaniu w sprawie udzielenia pomocy

publicznej. Autor przedstawia formalną procedurę związaną z postępowaniem w sprawach dotyczących pomocy publicznej, omawia procedurę notyfikacyjną, kwestie zaskarżalności decyzji oraz nadzór nad przyznawaniem pomocy publicznej beneficjentom.

Rozdział V poświęcony jest pomocy publicznej w sektorze rolnym jako elemencie polityki rozwoju. Poświęcony jest on umiejscowieniu pomocy publicznej w zestawie narzędzi, którymi dysponuje państwo, do realizacji określonej polityki gospodarczej w rolnictwie. Autor przedstawia m. in. Strategię Rozwoju Kraju 2007-2015, określa miejsce rolnictwa w ramach tejże strategii, brak jest jednak refleksji na temat rzeczywistego wykonania tego planu i czy rzeczywiście środki z UE przyczyniły się do realizacji celów określonych w Strategii. Podobnie powołano krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, zakładający określone cele i priorytety – brak jest jednak informacji na temat jego rezultatów. Podobnie Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 i 2014-2020 – interesujące byłaby ocena założeń obu planów oraz ich realizacji.

Autor przedstawia założenia Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej i założenia nowej Wspólnej Polityki Rolnej, zasadnie dostrzegając zmianę priorytetów w zakresie celów WPR poprzez m. in. podkreślanie kwestii zrównoważonego rozwoju, ochrony bioróżnorodności. WPR ma być też bardziej regionalna, bardziej dostosowana do warunków danego kraju.

Istotnym instrumentem wspierającym sektor rolny w ramach pomocy publicznej są też fundusze strukturalne.

Rozdział VI poświęcony jest pomocy państwa jako formie interwencjonizmu w sektorze rolnym. Autor analizuje narzędzia jakimi może posługiwać się państwo, aby wpływać na sektor rolny. Obok pośrednich mechanizmów, takich jak ulgi i zwolnienia podatkowe, jak przedstawia to Autor – podstawowym instrumentem w tym zakresie jest system płatności bezpośrednich. Autor nie zauważył zmiany w systemie płatności – od 2023 roku nie ma już płatności obszarowych – jest podstawowe wsparcie, a wśród najważniejszych instrumentów wsparcia pojawiły się ekoschematy – obowiązkowe dla państw członkowskich, choć dla rolników dobrowolne. ***Do sprawdzenia data badanego stanu prawnego - może gdzieś to ograniczył ?***

Autor przedstawia też podstawy i zakres działania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – jako podstawowych agencji zarządzających pieniędzmi w sektorze rolnym. Omawia strukturę i kompetencje instytucji podstawowych dla funkcjonowania systemu pomocy publicznej w rolnictwie. Niedosyt sprawia brak oceny funkcjonowania obu instytucji.

Pracę kończy Podsumowanie, zawierające podstawowe wnioski z pracy.

Podsumowując, praca jest poprawna pod względem merytorycznym, należy też podkreślić dojrzałość badawczą Autora i opanowanie warsztatu naukowego. Można byłoby wdać się w polemikę z poglądami Autora w wielu kwestiach. Jego stanowisko niekiedy budzi wątpliwości, jednak zawsze jest on dobrze uargumentowane.

Rolą recenzenta jest również, oprócz, w tym wypadku, sformułowania pozytywnej oceny, zastanowienie się nad ewentualnymi kwestiami do uzupełnienia, zagadnieniami, które budzą wątpliwości. Zapoznając się z pracą brakowało w niej wyraźnych praktycznych ocen regulacji prawnych. Analiza dogmatyczna winna łączyć się z oceną funkcjonalności przepisów, ich skutków. Autor wskazuje niekiedy na konsekwencje praktyczne wyboru określonych rozwiązań, jednak takich elementów jest zdecydowanie w pracy za mało.

Praca prawnicza nie powinna ograniczać się do czystej analizy dogmatycznej, należy przy analizie zakorzenionej w rzeczywistości instytucji dokonać oceny jej działania, biorąc pod uwagę jej funkcjonalności, określić czy rola społeczna danej instytucji jest wspomagana przez regulacje prawne. Innymi słowy jest w pracy zbyt mało wyraźnego stanowiska Doktoranta, dotyczącego oceny funkcjonowania systemu pomocy publicznej i jego wpływu na kwestię konkurencji w rolnictwie. Wskazać należałoby wyraźnie dlaczego rolnictwo jest wyłączone z reguł konkurencji, można byłoby dokonać też ocena współczesnej polityki Unii Europejskiej w kontekście Zielonego Ładu, strategii od pola do stołu, bioróżnorodności – jak reguły ochrony klimatu mają wpływ na konkurencyjność rolnictwa – i czy analiza powinna uwzględniać tylko elementy ekonomiczne.

Pewien niedosyt pozostawia Podsumowanie. Na sześciu stronach trudno zawrzeć istotne elementy podsumowujące tak bogatą w refleksje teoretyczne pracę.

VII. Podsumowanie

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

VIII. Wnioski końcowe

Dotychczasowe ustalenia i oceny pozwalają sformułować końcowy wniosek. Jest niewątpliwe, że napisana przez Pana **mgr Sebastiana Brodeckiego** praca pt. *„Problemy prawno – organizacyjne pomocy publicznej w polskim sektorze rolnym”* odpowiada wymaganiom stawianym rozprawom doktorskim, **tj. stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje, iż Doktorant posiadał ogólną wiedzę teoretyczną w zakresie nauk prawnych a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.**

Recenzowana praca może być podstawą nadania Panu mgr Sebastianowi Brodeckiemu stopnia naukowego doktora nauk prawnych.

Jerzy Bieluk