

Prof. UAM dr hab. Katarzyna Leśkiewicz
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Zakład Prawa Rolnego Żywnościowego i Ochrony Środowiska
Wydział Prawa i Administracji

RECENZJA

Rozprawy doktorskiej mgr Sebastiana Brodeckiego

pt. „Problemy prawno – organizacyjne pomocy publicznej w polskim sektorze rolnym” (Warszawa 2024, s. 237)

Pismem z dnia 2 lipca 2024 r. Uniwersytet Warszawski powiadomił mnie, że uchwałą Rady Naukowej Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Warszawskiego z 17 czerwca 2024 r. zostałam powołana na recenzentkę w przewodzie doktorskim mgr Sebastiana Brodeckiego temat rozprawy: „Problemy prawno – organizacyjne pomocy publicznej w polskim sektorze rolnym”.

Rozprawę Doktorską Pana mgr Sebastiana Brodeckiego pod tytułem „Problemy prawno – organizacyjne pomocy publicznej w polskim sektorze rolnym” oceniam pozytywnie. Praca zawiera oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, a także potwierdza wiedzę Pana mgr Sebastiana Brodeckiego w obszarze podjętych badań.

1. Wybór tematu pracy.

Wybór tematu pracy można uznać za trafny. Pomoc publiczna w sektorze rolnictwa stanowi bowiem zagadnienie ważne tak ze społecznego, jak i ekonomicznego punktu widzenia oraz zasługuje na uwagę. Autor podkreśla wyjątkowość pomocy publicznej w rolnictwie na tle Traktatu o funkcjonowaniu

Unii Europejskiej, wskazując, że „podstawowym priorytetem polityki wspólnotowej w odniesieniu do pomocy państwa w sektorze rolnym jest zapewnienie: wolnej konkurencji, efektywnej alokacji zasobów, bezpieczeństwa żywnościowego, oraz jedności wspólnego rynku.” Jednocześnie, Autor słusznie dostrzega, że pomoc publiczna w sektorze rolnym stanowi przejaw interwencjonizmu w gospodarce i z tych względów powinna mieć charakter wyjątkowy, a stosowane instrumenty winny być adekwatne do założonych celów. Prawna regulacja pomocy publicznej w rolnictwie stanowi istotny obszar badawczy prawa rolnego, który nie został wyczerpany w piśmiennictwie. Istnieje zatem uzasadnienie dla wyboru tematu pracy i opracowania.

2. Ocena układu i podziału treści pracy na rozdziały, źródła.

Autor podzielił treść pracy na sześć rozdziałów, oprócz wstępu, podsumowania i wniosków. Pierwszy rozdział zatytułowany został „Istota i znaczenie pomocy publicznej w sektorze rolnym”, drugi - „Źródła prawa oraz szczególne regulacje dot. sektora rolnego w systemie pomocy publicznej”, trzeci - „Kierunki oraz formy pomocy publicznej w sektorze rolnym na tle przepisów prawa pierwotnego oraz prawa pochodnego Unii Europejskiej”, czwarty - „Postępowanie w przedmiocie udzielenia pomocy publicznej w sektorze rolnym”, piąty - „Pomoc publiczna w sektorze rolnym jako element polityki rozwoju. Podstawy prawne finansowania pomocy publicznej w sektorze rolnym oraz kierunki jej udzielania (wybrane elementy)”, szósty - „Pomoc państwa jako forma interwencjonizmu w sektorze rolnym”.

Podział treści na rozdziały jest adekwatny do tytułu i pytań badawczych. Autor zawarł w każdym rozdziale podsumowanie rozważań, co pozwala łatwo uchwycić najważniejsze wątki i wnioski, do jakich Autor doszedł w każdym z rozdziałów.

Po wymienionych rozdziałach zawarty został wykaz źródeł wykorzystanych w pracy: „literatura”. Źródła zostały dobrane adekwatnie do problematyki pracy, są to głównie monografie i artykuły prawnicze, aktualne, a także historyczne,

zawsze związane z tematem pracy. Autor nie stroni od innych źródeł – internetowych.

Słusznie w rozdziale pierwszym Autor charakteryzuje pomoc publiczną i jej regulacje w oparciu o poglądy doktryny, w szczególności podkreślając niską elastyczność cenową produktów rolnych, efekty rynkowe wzrostu produkcji rolnej, problemy rynków zbytu, niskie średnie dochody rolników. Trafnie też Autor omawia definicje pomocy publicznej i jej charakter związany z selektywnością, podmiotem ją świadczącym, a ponadto jej uwarunkowania traktatowe, czy podstawowe pojęcia związane z pomocą publiczną w rolnictwie (np. produkty rolne s. 33).

Dalsze rozważania w rozdziale drugim dotyczą źródeł prawa. Stanowią one płaszczyznę i punkt wyjścia do dalszych rozważań, aczkolwiek w mojej opinii, zostały omówione zbyt szczegółowo. Nie było bowiem potrzeby prezentowania źródeł prawa Unii Europejskiej. Za zasadne natomiast należy uznać omówienie zwłaszcza podstaw art. 40 i 42 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowiącej formalnoprawne ramy dla pomocy publicznej ograniczenia stosowania ogólnych reguł konkurencji w odniesieniu do rolnictwa.

W rozdziale trzecim Autor skoncentrował się m.in. na formach pomocy publicznej, które niewątpliwie są jednym z kluczowych zagadnień badawczych pracy. To od nich zarówno pod względem formy, jak i treści zależeć może efektywność udzielanej pomocy. Wyjście od historycznego kształtowania się wspólnej polityki rolnej w świetle uregulowań traktatu jest zasadne, pokazuje genezę instytucji pomocy publicznej w rolnictwie. Słusznie też Autor omawia cele wspólnej polityki rolnej, które determinują działania Unii Europejskiej w sektorze rolnictwa, a także kierunki pomocy wskazane w aktach typu *soft law* i aktach prawnych m.in. rozporządzeniu 2021/2115. Więcej uwagi Autor poświęcił „Pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych”.

W rozdziale czwartym poruszono aspekty proceduralne postępowań w sprawie pomocy publicznej, w tym np. notyfikację, postępowanie przed Komisją. Są to zagadnienia o charakterze instrumentalnym, służebnym wobec celów pomocy publicznej. Autor omawia także regulacje nadzoru, który stanowić winien swoiste gwarancje prawidłowości udzielonej pomocy publicznej, zasadnie więc zostały więc one poddane analizie.

Rozdział piąty obejmuje rozważania pt. „Pomoc publiczna w sektorze rolnym jako element polityki rozwoju. Źródła prawa, podstawy finansowania pomocy publicznej w sektorze rolnym oraz kierunki jej udzielania (wybrane elementy)”. Autor omawia dokumenty programowe rozwoju obszarów wiejskich, czy obecnie Krajowy Plan Strategiczny, które formułują cele rozwojowe i z tej perspektywy stanowią pewien fragment ogólnych strategii rozwojowych. W tym zakresie rozdział piąty oparty został na opisie poszczególnych dokumentów, a także źródeł finansowania (funduszy).

Rozdział szósty zawiera rozważania zatytułowane „Pomoc państwa jako forma interwencjonizmu w sektorze rolnym”. W rozdziale tym pomoc publiczna omówiona jest z perspektywy krajowej (mechanizmy wsparcia krajowego).

Układ i podział treści pracy nie budzą zastrzeżeń. Poruszone w treści rozdziałów zagadnienia oceniam jako adekwatne do tytułu pracy, a także właściwie dobrane z punktu widzenia pytań badawczych. Objętość pracy przedstawia się następująco – 237 stron, z wykazem literatury, spisem treści. Praca nie jest zatem nadmiernie rozbudowana, a raczej syntetyczna.

Autor wykorzystał różne źródła i opracowania z zakresu prawa rolnego i prawa unijnego, w tym konkurencji, np. autorstwa P. Popardowskiego. Są one aktualne i właściwe w zakresie badanej problematyki. Źródła w pracy zostały wykorzystane odpowiednio do wskazanych pytań badawczych.

3. Cele/pytania badawcze i ocena merytoryczna pracy.

Autor sformułował następująco pytania badawcze (s. 14-16) :

- Czym jest i na czy polega instytucja pomocy publicznej w tym zwłaszcza w sektorze rolnym? Jakie instrumenty prawne powinny determinować pomoc publiczną w sektorze rolnym?
- Co zatem sprawia, że rolnictwo zostało uznane za przez prawodawcę unijnego za sektor wyjątkowy? Na czym polega ta wyjątkowość sektora rolnego? Jak pomoc publiczna powinna oddziaływać na sektor rolny, tzn. jaki cel ma zostać w ten sposób osiągnięty i czym musi się charakteryzować „pożądana” pomoc publiczna w sektorze rolnym?
- Jaka korelacja występuje pomiędzy pomocą publiczną a Wspólną Polityką Rolną? W jaki sposób kształtowana jest pomoc publiczna w sektorze rolnym?
- Jakie dokumenty w Polsce o znaczeniu i charakterze strategicznym określają normy prawne jej udzielania, tak w ujęciu historycznym jak i współczesnym? Jak wygląda ewolucja prawno-organizacyjna tej instytucji? Co leżało u podstaw ich wyodrębnienia i regulacji? Jak ta regulacja jest dziś ukształtowana?
- Jak wygląda finansowanie pomocy publicznej w sektorze rolnym?
- Jakie instytucje prawne o charakterze ekonomicznym kształtują pomoc publiczną w sektorze rolnym? Gdzie przebiega i jaką formę przyjmuje faktyczna linia styku ekonomii i prawa w tym zakresie?
- 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 strefę imperium i działając w sferze dominium kształtuje sektor rolny poprzez instytucję pomocy publicznej?

Cele pracy zostały wyartykułowane. Pierwsze z nich (tj. Czym jest i na czy polega instytucja pomocy publicznej w tym zwłaszcza w sektorze rolnym?) prowadzą się do ustalenia stanu prawnego, nie mają więc charakteru problemowego. Ta część pracy, która odpowiada na tak postawione pytanie badawcze ma z góry określony opisowy charakter, siłą rzeczy efektem musi być prezentacja regulacji. Ponieważ zagadnienie ujęte w pytaniu badawczym służy wprowadzeniu czytelnika w problematykę badawczą, w tym konkretnym można je uznać za dopuszczalne.

Omówiona wyżej struktura pracy – jej rozdziały dowodzą powiązania treści z pytaniami badawczymi. Można stwierdzić, że rozdziały te zawierają odpowiedzi na postawione pytania badawcze. Autor, prowadząc analizę regulacji na łamach poszczególnych rozdziałów pracy docieka kwestii najbardziej istotnych z punktu widzenia postawionych pytań badawczych.

W zakresie pierwszego z pytań badawczych dotyczącego tego czym jest i na czy polega instytucja pomocy publicznej w tym zwłaszcza w sektorze rolnym, a także jakie instrumenty prawne powinny determinować pomoc publiczną w sektorze rolnym? Autor poświęca cały rozdział I wskazanym zagadnieniom. W szczególności rozdział I stanowi szczegółową charakterystykę pomocy publicznej w sektorze rolnym, Autor wskazuje perspektywy, które stały się fundamentem wspólnotowej polityki w sektorze rolnym.

W zakresie drugiego z pytań badawczych odnoszących się do uzasadnienia wsparcia w rolnictwie, dlaczego rolnictwo zostało uznane za przez prawodawcę unijnego za sektor wyjątkowy, również oraz jak pomoc publiczna powinna oddziaływać na sektor rolny – kwestii tych dotyczą zarówno rozważania rozdziału I jak i dalszych, Autor odwołuje się, słusznie, do celów wspólnej polityki rolnej, czy pomocy publicznej.

Odpowiedzi na pytania badawcze o to, jakie dokumenty w Polsce o znaczeniu i charakterze strategicznym określają normy prawne jej udzielania, tak w ujęciu historycznym, jak i współczesnym – w tym zakresie odpowiedzi

dostarczają rozważania w rozdziale piątym i również z uwagi na sposób sformułowania pytania rozważania mają charakter prezentacyjny, podobnie jak rozważania odnoszące się do pytania (zawarte m.in. w rozdziale IV), o to jakie instytucje prawne o charakterze ekonomicznym kształtują pomoc publiczną w sektorze rolnym i gdzie przebiega i jaką formę przyjmuje faktyczna linia styku ekonomii i prawa w tym zakresie.

W pozostałym zakresie – pytań badawczych Autor umiejętnie wskazuje mechanizmy wsparcia oraz instytucje właściwe dla stosowania procedur i programów wsparcia wskazane w regulacjach prawa unijnego i krajowych.

W podsumowaniu Autor zasadnie stwierdza m.in., że „Na styku tych dwóch polityk, tj. polityki rolnej oraz polityki konkurencji, dochodzi do sytuacji, w której nakładają się na siebie niekiedy odrębne cele, realizowane w odrębnych instrumentach. Wówczas to na prawodawcy, czy to unijnym czy to krajowym, ciąży obowiązek wskazania, które cele zamierza osiągnąć na skutek podejmowanych działań interwencyjnych w zakresie ochrony konkurencji w sektorze rolnym”. Autor zauważa też m.in., że pomoc publiczna w sektorze rolnym na tle ogólnych reguł konkurencji jest realizowana na podstawie art. 107-109 TFUE. Zdaniem Autora, „we wszystkich wskazanych w niniejszej pracy rozwiązaniach normatywnych dotyczących reżimu konkurencji w rolnictwie ten zakres jest najszerszy i najbardziej dynamiczny, gdyż za pośrednictwem instrumentów *soft law* dokonuje się w nim kształtowanie prawa pomocy publicznej na tle ogólnych reguł konkurencji w formie oceny Komisji poszczególnych programów pomocowych”. Autor trafnie dostrzegł, że w rozwiązaniach tych chodzi o utrzymanie zgodności pomiędzy celami WPR a celami prawa konkurencji. Wszak dany środek pomocowy powinien przyczyniać się do realizacji celów unijnej polityki rolnej.

Oceniając zatem merytorycznie treść pracy, stwierdzam, że Autor wywiązał się z obowiązku udzielenia odpowiedzi na postawione pytania badawcze. Przeprowadzone w pracy rozważania świadczą o dobrej znajomości poruszonych

problematyki badawczej. Autor pokazał w rozważaniach swoistość regulacji prawnych powiązanych z pomocą publiczną w sektorze rolnym. W szczególności Autor scharakteryzował system pomocy publicznej w świetle prawa materialnego, zwłaszcza traktatów i uregulowań o charakterze pochodnym.

Zaletą pracy są odwołania do różnych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, aczkolwiek pewien niedosyt zostawiają rozważania w zakresie tego, jak regulacja pomocy publicznej i jej stosowanie wpływa na sektor rolnictwa w Polsce. Ponadto niekiedy odnieść można wrażenie nierównomiernego pogłębienia niektórych wątków (np. w zakresie rozważań teoretycznych w zakresie charakteru form pomocy publicznej). Warto by także bliżej przyjrzeć się zagadnieniu pomocy publicznej z punktu widzenia praktyki stosowania prawa pomocy publicznej w kontekście porównawczym z innymi krajami Unii Europejskiej, zwłaszcza tymi, które w tym samym czasie, co Polska, stały się członkami Unii.

Zasadniczo, poza drobnymi uwagami, praca stanowi wartościowe naukowo opracowanie zagadnienia określonego w tytule.

4. Metody badawcze

Autor zastosował, prawidłowo z resztą metodę analizy dogmatyczno-prawnej tekstów prawnych i wskazał ją jako właściwą we Wstępie pracy. Metoda ta nie budzi zastrzeżeń.

5. Język pracy, odsyłacze

Praca napisana jest jasnym komunikatywnym językiem. Autor wydaje się jednak nadmiernie przywiązany do terminu „wspólnotowy”, który to termin w świetle obowiązujących traktatów unijnych przestał być aktualny. Niekiedy zdarzają błędy stylistyczne albo tzw. literówki. Przypisy są skonstruowane bez zastrzeżeń.

6. Konkluzja.

Rozprawa doktorska Pana mgr Sebastiana Brodeckiego pt. „Problemy prawno – organizacyjne pomocy publicznej w polskim sektorze rolnym” odpowiada ustawowym wymogom określonym dla prac doktorskich, w zawiera oryginalne rozwiązanie problemu naukowego.

Wnoszę o dopuszczenie Pana mgr Sebastiana Brodeckiego do kolejnych etapów w przewodzie doktorskim.

Poznań, dnia 02.10.2024 r.

dr hab. Katarzyna Leśkiewicz, prof. UAM