

dr hab. prof. UŚI. Grzegorz Dobrowolski
Uniwersytet Śląski
Wydział Prawa i Administracji

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Pawła Grabowskiego

**pt. „Koncepcja obwiedni warunków (kryteriów) brzegowych w systemie ocen oddziaływania na środowisko w Polsce – studium administracyjno-prawne”,
Łódź 2022, ss. 396.**

Przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej mgr Pawła Grabowskiego pt. „Koncepcja obwiedni warunków (kryteriów) brzegowych w systemie ocen oddziaływania na środowisko w Polsce – studium administracyjno-prawne”, przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. dr. hab. Marka Górskiego.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (Dz.U. 2017 poz. 1789), mającego zastosowanie w sprawie w związku z art. 175 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z (Dz.U. 2018 r. poz. 1669), recenzent ocenia, czy rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz dowodzi ogólnej wiedzy teoretycznej doktoranta w zakresie prawa, a także umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej

W mojej ocenie przedłożona rozprawa doktorska może zostać uznana za oryginalne rozwiązanie przez doktoranta zagadnienia naukowego, wykazując jego ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie naukowej „prawo” oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. i może stanowić podstawę do dopuszczenia do dalszego etapu postępowania.

Temat pracy:

Temat dysertacji został sformułowany w sposób prawidłowy. W sposób precyzyjny i jednoznaczny wskazuje na zamiar naukowy Autora. Oczywiście pojawia się pytanie o „udatność” określenia obwiedni warunków brzegowych. Jest to pojęcie w istocie obce systemowi ocen oddziaływania na środowisko. Sama „obwiednia” funkcjonuje w geometrii różniczkowej, czy fizyce fal radiowych. Przeniesienie powyższego pojęcia na grunt prawa oczywiście jest dopuszczalne, jako przyczynek Autora do kształtowania doktryny prawa środowiska. Rzecz jasna prawidłowość pojęcia fizyczno-matematycznego na grunt nauk humanistycznych (czy społecznych) winno następować w sposób czytelny i precyzyjny. Doceniając zamiar Doktoranta, i życząc mu aby zastosowane pojęcie pojawiło się w obiegu naukowym można mieć obawy, że przynajmniej na początku może być mało zrozumiałe. Kluczowa tu zapewne okaże się wykazanie przydatności nowego określenia do opisania kryteriów kwalifikacji, czy też ustalenia zakresu przeprowadzanej oceny oddziaływania na środowisko.

Struktura pracy:

Konstrukcję pracy oceniam pozytywnie. Rozpoczyna ją wstęp, który li tylko wstępem nie jest. Oczywiście zawiera on odpowiednia elementy (jak stan badań, czy wyznaczenie celu badawczego i metod) ale zawiera również omówienie czegoś, co można by określić mianem „zagadnień ogólnych” Inaczej mówiąc Autor osadza tu swój przedmiot badań w istocie regulacji prawa środowiskowego, jego podstawowych zasad i instrumentów. Dla mnie taka konstrukcja jest ciekawa i uzasadniona. Oczywiście można rozważać umieszczenie powyższych rozważań w osobnej jednostce redakcyjnej, ale w ocenianej pracy to rozwiązanie, i w szczególności jego wykonanie, podoba mi się.

Pierwszy rozdział „merytoryczny” poświęcony jest w istocie próbie zdefiniowania „obwiedni warunków brzegowych” i osadzenie tej problematyki w systemie ocen oddziaływania na środowisko. Zabieg taki jest w pełni uzasadniony i logiczny.

W dalszej części (rozdział II) Autor uznał za zasadne przedstawienie systemu ocen środowiskowych w Polsce. Taki rozdział bez wątpienia jest potrzebny. Można co

najwyżej powziąć wątpliwość, czy powyższe rozważania nie powinny mieć miejsca przed omówieniem obwiedni, gdyż ta ostatnia ma stanowić pewien element OOŚ.

Naturalną konsekwencją przyjętej koncepcji jest przedstawienie problematyki obwiedni w poszczególnych rodzajach ocen oddziaływania. Co istotne Autor porusza się tu nie tylko w sferze prawa inwestycyjnego, ale również emisyjnego. Jest to uzasadnione obowiązującym prawem, aczkolwiek w mojej ocenie stosowanie OOŚ w zakresie prawa emisyjnego (posługiwanie się metodą ocen) jest pewnym nadużyciem prawodawcy.

Rozdział czwarty jest zatytułowany „procesualne i administracyjno-prawne uwarunkowania obwiedni w procedurze OOŚ”. Jego zamieszczenie w tym miejscu jest uzasadnione. Jednakże użyte określenie „administracyjno-prawne” jest chyba zbędne. Wiadomo, że instytucja OOŚ ma charakter administracyjny. Tak samo jej aspekty procesowe.

Rozdział piąty jest wreszcie poświęcony weryfikacji obwiedni warunków brzegowych. Można tu co najwyżej postawić pytanie – czy takie wyodrębnienie jest zasadne, mając na względzie objętość materii ustawowej podlegającej analizie.

Pracę kończą wreszcie dość obszerne wnioski zawarte w części zatytułowanej „zakończenie”.

Cel dysertacji i zastosowane metody badawcze:

Doktorant wskazuje na pięć zasadniczych celów badawczych swej pracy. Pierwszy z nich to scharakteryzowanie obwiedni kryteriów brzegowych. W pełni jest to uzasadnione. Kategoria ta jest obca systemowi prawa polskiego (zarówno na poziomie materialnym, jak i procesowym) więc jej zaproponowanie wymaga ścisłego zdefiniowania pojęcia, określenia jego zakresu, podstaw metodologicznych i wreszcie uzasadnienie.

Drugi cel ocenianej rozprawy doktorskiej to przedstawienie ocen środowiskowych (ze wskazaniem celów cząstkowych). Pojawia się tu pytanie, czy należy to wskazywać jako cel badawczy. Moim zdaniem dokonanie odpowiednich ustaleń w tym zakresie jest faktycznie niezbędne. Ale nie powinno być celem samym w sobie. Jest konieczne jako pewna baza wiedzy, na której Autor dokona odpowiednich zabiegów badawczych odnośnie proponowanego pojęcia obwiedni.

Trzeci cel to „weryfikacja zastosowania obwiedni warunków, kryteriów brzegowych” w obecnie obowiązującym systemie OOŚ. Określenie „weryfikacja” nie

jest zbyt szczęśliwe. Weryfikacja to dokonanie oceny, czy system spełnia odpowiednie warunki. Obwiednia nie jest warunkiem systemu. Jest raczej pewnym postulatem Autora. Dlatego bardziej zasadne było by badanie występowania określonych „modeli myślowych” w istniejącym ustawodawstwie.

Czwartym celem badawczym jest ocena możliwości wykorzystania zaproponowanej koncepcji w celu usprawnienia istniejącego instrumentarium OOS. To zagadnienie jawi się jako najciekawsze, zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia.

Ostatni wreszcie cel to zbadanie możliwości (a także i potrzeb) dokonania stosownych zmian legislacyjnych.

Przedstawione wyżej cele (z poczynionymi uwagami) należy uznać za ambitne i uzasadnione

Ocena merytoryczna pracy

Ze szczerym zainteresowaniem przystąpiłem do lektury rozdziału I pracy. Oczywiście w celu pełnego zrozumienia pojęcia obwiedni kryteriów brzegowych. Autor rozpoczyna tę część pracy od przedstawienia „tła” naukowego dalszych rozważań. W pełni zgadzam się z przedstawionym tam stanowiskiem dotyczącym wysokiej „specjalizacji” prawa środowiska i sięgania do nauk szczegółowych. Nie byłbym jednak tak radykalny w swych tezach. Prawo OOS jest trudne i wymaga sporej wiedzy. Dotyczy to jednak również innych dziedzin prawa środowiskowego, jak choćby prawo odpadowe, czy prawna regulacja promieniowania elektromagnetycznego.

Podjmując próbę zrozumienia zaproponowanego przez Autora pojęcia (czy też bardziej „podejścia”) należy sięgnąć do wstępu dysertacji. Tam wskazuje on, że obwiednia warunków (kryteriów) brzegowych polega na parametryzacji i delimitacji planowanych przedsięwzięć podlegających OOS, w oparciu o prewencyjno-przezornościowe podejście. Zatem na potrzeby niniejszej recenzji przyjmuję, iż ową obwiednią są wspomniane parametry i granice przedsięwzięcia. Dotyczą one zarówno przestrzeni, jak i parametrów o charakterze technicznym i przyrodniczym. Przy czym Autor wskazuje konsekwentnie, iż procedura OOS ma charakter wieloetapowy. I rozpoczęcie tej procedury następuje na podstawie kryteriów mających charakter wstępny, które następnie mogą być modyfikowane.

Tu należy wrócić do podrozdziału 4 rozdziału I rozprawy. Autor próbuje w nim przenieść zaproponowaną koncepcję na grunt prawa administracyjnego (jak się

wydaje – wystarczy „prawa”). Czyni to na podstawie „zwartej zabudowy” w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Przenosząc koncepcję obwiedni w samej OOS wskazuje na wariantowanie przedsięwzięcia.

W mojej ocenie w tej części pracy Autor nie wykorzystał w pełni przedstawienia swojej koncepcji (co nie oznacza, że tego nie zrobił w ogóle). Jednakże można to było zrobić w sposób łatwiejszy do zrozumienia dla czytelnika nie obeznanego z prawem środowiskowym.

Rozdział II dysertacji zatytułowany jest „system ocen oddziaływania na środowisko w Polsce”. Tu doktorant, w sposób bardzo syntetyczny stara się przedstawić ów system, próbując osadzić go również w systemie prawa środowiska polskiego oraz europejskiego. Te rozważania zdecydowanie bym pogłębił, gdyż wiedzione rozważania stanowią „bazę” dalszych rozważań Autora.

W trzecim rozdziale Autor stara się przedstawić występowanie (nazwanie) obwiedni w poszczególnych kategoriach ocen oddziaływania. Ta część jest bardzo wielowątkowa. Oczywiście wskazuje tu na ocenę podstawową, uzupełniającą i habitatową. Przy czym moim zdaniem należy tu zwrócić szczególną uwagę na pierwszą i trzecią kategorię.

Zasadnie tu Doktorant wskazuje na konieczność delimitacji przedsięwzięć na etapie screeningu i scopingu. Zdaje się jednak nie dostrzegać, iż w rozumieniu prawa polskiego, te etapy nie są uznawane za elementy OOS. Zatem stosowanie tu mechanizmów właściwych ocenom, może być utrudnione (o ile jest w ogóle możliwe). Przystępując do merytorycznej oceny rozdziału pierwszego przyjdzie odnotować, iż w sposób „punktowy” analizuje pewne elementy procedury OOS pod kątem występowania tam reguł obwiedni. Dobór tych elementów uważam za trafny. Wśród nich problematyka klasyfikacji do przeprowadzenia oceny, czy też powiązań technologicznych.

W dalszej części tego rozdziału Autor podejmuje problematykę procesu inwestycyjno-budowlanego w Polsce. Ta część powinna zostać omówiona wcześniej wraz z „osadzeniem” w nim procedury OOS. Przedstawiono tam główne poglądy doktryny ze wspomnianym zakresie, przy czym w mojej ocenie analiza mogła by być bardziej dogłębna – począwszy od lokalizacji przedsięwzięcia.

Duża część rozdziału (50 stron) poświęcona jest stosowaniu kryteriów obwiedni w ocenie środowiskowej, której ustalenia mają wpływ na kształtowanie treści pozwoleń na korzystanie ze środowiska. Tu rozważania są zdecydowanie bardziej pogłębione.

Dotyczy to zwłaszcza pozwoleń zintegrowanych, w tym stosowania standardów BAT. W mojej ocenie, z naukowego punktu widzenia, jest najbardziej wartościowa i stanowi novum w dorobku polskiej doktryny. Nie zmienia to oczywiście mojego stanowiska, co do zasadności oceny oddziaływania na środowisko przed wydaniem tego typu pozwoleń. Wszak przed wydaniem takiego realizowane są inne procedury wyjaśniające.

Rozdział 4 jest zatytułowany „procesualne i administracyjno-prawne uwarunkowania obwiedni w procedurze OOŚ”. Jak wcześniej wskazałem, w mojej ocenie nazwa tego rozdziału nie jest trafna. Cały czas Autor porusza się w sferze prawa publicznego – precyzyjniej - administracyjnego. Czy można powiedzieć, że poprzednie rozważania miały charakter „nieprocesualny” i nie „administracyjny”?

Druga moja uwaga (która nie jest zarzutem a naukowym rozważeniem określonego problemu) dotyczy możliwości „twardego” rozdzielenia w systemie ocen oddziaływania na środowisko aspektów procesowych i materialnych. Jest to zabieg trudny. Do tego nie da się rozdzielić tych aspektów w sposób ścisły. Dowodem będzie s. 224 pracy (oceniany właśnie rozdział). Tu Autor wiedzie rozważania dotyczące dużych jednostek przeliczeniowych. Pytanie, czy jest to aspekt materialny, czy procesowy.

W kilku miejscach Autor nie zdecydował się postawić „kropki nad i”. Jak choćby rozważając możliwość złożenia dwóch wniosków o wydanie decyzji środowiskowej – w różnych lokalizacjach. Tu stwierdza, że teoretycznie jest to dopuszczalne. Nie teoretycznie ale również praktycznie. Dwie różne lokalizacje – to dwa różne przedsięwzięcia – nawet jeśli parametry obu są identyczne.

Konstrukcja tego rozdziału jest prawidłowa, przy czym mamy tu do czynienia z zasygnalizowanym wcześniej problemem braku rozdzielenia zagadnień procesowych i materialnych. Autor omawia kluczowe elementy procedury (oraz scoping i screening) wskazując możliwość (czy też zasadność) wykorzystania w nich koncepcji obwiedni.

Na pewno dużą wartością tej części pracy jest dość głębokie sięgnięcie przez Autora do wiedzy pozaprawnej, co gorąco popieram. Twierdzę bowiem, że nie będzie dobrym prawnikiem środowiskowym ten, kto nie posiada podstawowej wiedzy z zakresu nauk przyrodniczych. I nie dotyczy to braku odróżnienia klonu od dębu ale również zagadnień z zakresu fizyki, chemii, czy geologii.

W podsumowaniu tej części rozważań Autor wskazuje, że obwiednie (wstępne) są dookreślane w toku procedury OOŚ. Chodzi tu przede wszystkim o określone

parametry przedsięwzięcia. Jak się wydaje – to już uwaga recenzenta, chodzi tu o to, że dostarczone na etapie sporządzania Karty Informacyjnej Przedsięwzięcia i raportu środowiskowego dane są następnie w ramach procedury OOŚ (w istocie postępowania wyjaśniającego) doprecyzowywane i ewentualnie korygowane w celu spełnienia wymagań wynikających z zasady prawdy materialnej.

Z uwagą przeczytałem rozważania dotyczące partycypacji społecznej. Dostrzegam w nich pewną tęsknotę (może zupełnie nieświadomą) za systemem wprowadzonym w Stanach Zjednoczonych. Też jestem zwolennikiem tego typu rozwiązań, zwłaszcza w odniesieniu do akceptacji społecznej dla przedsięwzięć. Jednakże prawo polskie (nie tylko środowiskowe) bardzo ograniczyło ten element OOŚ.

Sporo miejsca Doktorant poświęca wreszcie analizie wariantowej oraz wartości raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Jego rozważania są spójne i logiczne. Na każdym etapie rozważań należy mieć jednak świadomość, że postępowanie w sprawie OOŚ jest formą postępowania wyjaśniającego w celu wydania rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej. Sam uważam, że postępowanie środowiskowe jest postępowaniem szczególnym w administracji o charakterze niesamoistnym. Specjaliści od ocen środowiskowych niestety zdają się czasem o tym zapominać.

Ostatni rozdział „merytoryczny” poświęcony jest wybranym procedurom weryfikacji obwiedni. Tu Autor wskazuje przede wszystkim na kwestię związania decyzją środowiskową organu właściwego do wydania pozwolenia na realizacji przedsięwzięcia. Szczególnym przypadkiem jest tu sytuacja zmiany parametrów zamierzenia w stosunku do tych ustalonych w decyzji środowiskowej. Równie ciekawe są uwagi Autora dotyczące weryfikacji kryteriów obwiedni na etapie funkcjonowania przedsięwzięcia. Tu zabrakło mi jednak odniesienia się do analizy porealizacyjnej jako instrumentu wprost odnoszącego się do weryfikacji założeń przyjętych na etapie oceny.

Zakończenie pracy jest poświęcone przede wszystkim wywiedzeniu wniosków ogólnych z zasygnalizowanych wcześniej wniosków cząstkowych. Tu Autor dość sprawnie stara się wykazać realizację celu pracy, przy czym konkluzje nie są nadmiernie optymistyczne, czemu zresztą się nie dziwię. Część dokonanych tam ustaleń można faktycznie uznać za nową jakość (z naukowego punktu widzenia),

część zaś stanowi ocenę, którą można wywieść z analizy obowiązującego prawa w kontekście realizacji zasady prawdy materialnej.

Za trafne i w pełni uzasadnione uważam wnioski dotyczące nadregulacji OOS. Jednakże wprowadzenie koncepcji proponowanej przez Autora do takiego skutku może faktycznie prowadzić. Niezależnie od tego należy mieć świadomość, że część postulatów jest po prostu niemożliwa do realizacji, ze względu na ograniczenia „aparatu administracyjnego”.

Dobór i wykorzystanie źródeł

W mojej ocenie Autor zebrał wystarczającą dla osiągnięcia celu badawczego literaturę przedmiotu. Co istotne, jest to literatura nie tylko prawnicza. Dość odważnie sięga on do opracowań natury przyrodniczej, czy też „teoretyczno-ocenowej”. Zabieg taki popieram i oceniam bardzo pozytywnie. Może pewien niedosyt czuję w zakresie literatury czysto procesowej. Nie może bowiem umykać, że niezależnie od argumentów podnoszonych w doktrynie OOS stanowi szczególną formę postępowania wyjaśniającego.

Ocena formalna

Pod względem formalnym praca została napisana poprawnie. Muszę jednak zwrócić uwagę, że Autor posługuje się (zupełnie prawidłowo) dość trudnym językiem. I nie dotyczy to tylko terminologii. Jestem zwolennikiem pisania w sposób prosty, krótkimi zdaniami. Tak aby nawet czytelnik nie zaznajomiony z daną problematyką zrozumiał „co autor miał na myśli”. Podkreślam – nie jest to zarzut co do formalnej strony pracy, ale wyznawanie pewnej ideologii pisania tekstów naukowych.

Przypisy skonstruowane są prawidłowe, choć zdarza się, że brak oznaczenia numeru strony. Bardzo nieliczne literówki.

Wnioski

Rozprawa doktorska P. Grabowskiego stanowi na pewno pozycję ciekawą. Podejmuje w niej problematykę nową a jednocześnie istotną z punktu widzenia doktryny ocen oddziaływania na środowisko. Stanowi przyczynek do rozwoju badań w tym zakresie. Doktorant wskazał pewne problemy badawcze i w całym opracowaniu starał się je rozwiązać. Przy czym brak wyniku pozytywnego również jest wynikiem.

Konkluzja

W konkluzji stwierdzam, że recenzowana rozprawa spełnia ustawowo określone wymagania dla rozpraw doktorskich i może stanowić podstawę dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Katowice, 5 marca 2023 r.

Dr hab. prof. UŚI. Grzegorz Dobrowolski

