

Prof. UG dr hab. Anna Dobaczewska
Katedra Prawa Gospodarczego Publicznego
i Ochrony Środowiska
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Gdański

Gdańsk, 30.09.2018

Recenzja rozprawy doktorskiej Pana Magistra Jędrzeja Maśnickiego
pod tytułem

**„Redukcja emisji przemysłowych poprzez stosowanie
konkluzji dotyczących najlepszych dostępnych praktyk w
świetle wymagań prawa Unii Europejskiej”**

przygotowanej pod kierunkiem naukowym

prof. UW dr hab. Roberta Grzeszczaka

Warszawa, sierpień 2018

1. Wybór tematu i metod badawczych pracy

Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska dotyka bez wątpienia tematu ważnego pod względem prawnym, gospodarczym i społecznym. Redukcja emisji przemysłowych jest jednym z instrumentów ochrony stanu środowiska naturalnego, zaś katalog instrumentów prawnych przyjmowanych i stosowanych przez organy administracji publicznej na różnych poziomach legislacyjnych jak i ich efektywność - zróżnicowane. Dlatego rozważania nad skutecznością dokonanych wyborów władz prawodawczych co do sposobu regulacji, celem skutecznej ochrony środowiska, i jednocześnie nadszającej za rozwojem techniki wydają się bardzo istotne. Z pewnością, kwestie przeciwdziałania emisjom przemysłowym nie jest materia, która zostałaby już wcześniej w sposób

kompleksowy opracowana i przedstawiona z perspektywy wykorzystywanych w tym celu instrumentów prawnych i niewiązanych wysuwanych przez organy UE. Wynika to choćby z faktu, że jeszcze nie dla wszystkich dziedzin BAT zostały opracowane, proces ten nadal trwa i jest rozwojowy. Wykorzystanie konkluzji dotyczących najlepszych dostępnych technik nie jest tym samym zagadnieniem szerzej omówionym w literaturze. Jednocześnie zyskuje ono na praktycznym i prawnym znaczeniu dla ochrony środowiska i prowadzenia różnorodnej działalności gospodarczej. Z tego m.in. względu temat rozprawy został, w moim mniemaniu, dobrany bardzo trafnie i ujęty z interesującej perspektywy. Rozprawa stanowi, jak należy sądzić z faktu ciągle jeszcze niedokończonych prac legislacyjnych, pierwsze opracowanie tematu, dzięki temu spełnia wymogi oryginalnego rozwiązania problemu prawnego.

2. Struktura pracy doktorskiej

Praca została podzielona na pięć rozdziałów i opatrzona wprowadzeniem oraz podsumowaniem. Podział taki w sposób przejrzysty pozwala prześledzić założenia teoretyczne przedstawione w rozprawie doktorskiej. Autor odniósł się kolejno do własnych założeń metodologicznych, do stawianych przez siebie tez i do przedstawienia (we wprowadzeniu) najistotniejszych pojęć: emisji przemysłowych oraz najlepszych dostępnych technik (BAT) stanowiących rdzeń, wokół którego buduje rozważania naukowe. Autor analizuje konkluzje BAT oraz zakres ich zastosowania, po pierwsze przez pryzmat kompetencji Unii Europejskiej do ustalania dopuszczalnych poziomów emisji przemysłowych, po drugie przez obowiązujący system redukcji emisji z instalacji przemysłowych dla celów ochrony środowiska. Czyni to kompleksowo w odniesieniu do emisji przemysłowych do powietrza, wód i gleby. Trzeci rozdział jest poświęcony procesowi powstawania konkluzji BAT jako elementu systemu prawnego UE, zaś czwarty prawnemu charakterowi samych konkluzji - stanowiąc tym samym kluczową część dysertacji. Doktorant wieńczy swe rozważania uwagami o stosowaniu konkluzji dotyczących BAT przez organy ochrony

środowiska – bezpośrednio jako podstawy wydawanych decyzji np. w zakresie warunków eksploatacji instalacji przemysłowych. Zamyka tym samym prześlędzony przez Autora cykl, od stanowienia do praktycznego zastosowania konkluzji najlepszych dostępnych technik, czyniąc zadość wymogom wniosku.

Wśród metod badawczych zdecydowanie dominuje metoda dogmatyczna. Analiza przepisów i aktów niewiązanych jest uzupełniana o tezy z orzecznictwa, i co cenne, także o analizę opinii rzeczników generalnych, z których Autor czerpie argumenty przemawiające na rzecz jego tez, ale i takie, które obala. Skąpa jest w moim przekonaniu natomiast analiza ilościowa, przeprowadzona choćby za sprawą metody analizy statystycznej, pokazującej na ile konkluzje BAT przekładają się (lub nie) na rzeczywistą redukcję emisji przemysłowych. Zwłaszcza, że Autor zawarł w pracy stwierdzenie, iż stosowanie BAT „[w] wymierny sposób wpływa na osiągnięcie przez państwa członkowskie krajowych pułapów redukcji emisji”. Mimo iż tego elementu zabrakło w pracy, to uważam, że dzięki przyjętej metodzie i strukturze rozprawy Autor wyniki swoich rozważań przedstawia w sposób uporządkowany i przekonujący, a zatem odpowiadający pracy naukowej.

3. Ocena merytoryczna rozprawy doktorskiej

Nie czując się specjalistą prawa europejskiego, zwracałam uwagę głównie na aspekty warsztatowe rozprawy, zaś merytorycznie koncentrowałam się na aspektach związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej z wykorzystaniem instalacji emitujących zanieczyszczenia.

Autor już we wprowadzeniu wyjaśnia i uzasadnia przyjęte przez siebie założenia oraz wyjawia w jakich granicach przedmiotowych będzie się poruszać. Czyni to przede wszystkim poprzez zdefiniowanie „emisji przemysłowych”, przywołując na te potrzeby przepisy aktów normatywnych UE oraz tezy Trybunału Sprawiedliwości UE; oraz „najlepszych dostępnych technik” jako pojęcia kluczowego dla przedstawionych tez rozprawy. Te pierwsze zawęża do ściśle określonych substancji, objętych zakresem

dyrektywy IED i do właściwych sektorów, jedynie tych już objętych konkluzjami BAT. Z takim podejściem należy się zgodzić, ponieważ zastrzeżenie takie zdaje się być konieczne, aby uniknąć zarzutu niekompletności pracy. Zagadnienie stanowienia i stosowania konkluzji dotyczących BAT zaś stanowi rdzeń wokół, którego Autor stawia i dokumentuje swoje tezy. Nie do końca zgadzam się jednak z Doktorantem, jakoby celem ustanawiania limitów emisji przemysłowych była przede wszystkim ochrona ludzkiego życia i zdrowia (s.13). Owszem, stanowi to cel wspomnianych regulacji, lecz jestem zdania, że najwyżej równorzędny z ochroną jakości środowiska naturalnego. A jeśli rzeczywiście ochrona zdrowia i życia ludzi miała być celem najważniejszym, to wydaje się że punkt ciężkości rozważań Autora powinien był spoczywać właśnie na aspekcie ochrony zdrowia, a nie na ochronie środowiska naturalnego, co wynika z całości pracy. Warto zaznaczyć iż nie postrzegam powyższego stwierdzenia Autora jako błędu merytorycznego, a jedynie jako pewną niekonsekwencję w wywodach. Sam Doktorant przecież na kartach niemal całej dysertacji akcentuje kwestię ochrony środowiska naturalnego – choćby poświęcając cały rozdział kwestiom kompetencji UE w zakresie określania dopuszczalnych poziomów emisji przemysłowych, zasad tworzenia i celów polityki środowiskowej.

Na podkreślenie zasługują wywody Autora dotyczące wagi polityki środowiskowej UE i kompetencji jej organów do stanowienia regulacji w tym zakresie. Na aprobatę zasługuje ukazanie ewolucji jaką przeszły zagadnienia ochrony środowiska, od wspierających jedynie rozwój wolnego handlu i kreowanie rynku wewnętrznego, do usamodzielnienia się celów środowiskowych w politykach UE. Autor słusznie koncentruje się wokół wątków istotnych z perspektywy prawa europejskiego, nie odbiegając zanadto w kierunku prawa ochrony środowiska. Widoczne jest to w prezentacji ewolucji traktatowych podstaw prawnych do stanowienia polityki i prawa ochrony środowiska. Podzielam Jego spostrzeżenia (s.22) podkreślające, iż tylko równoległe stanowienie prawa ochrony środowiska z celami innych polityk UE, w tym rozwoju gospodarczego dawało szanse na podwyższenie rangi zagadnień środowiskowych, a antagonizowanie ich

prowadziłoby do marginalizowania celów ważnych z perspektywy środowiska naturalnego. Ważnym, moim zdaniem, w kontekście późniejszej oceny skuteczności rozwiązań fragmentem pracy są rozważania dotyczące charakteru kompetencji UE w zakresie ochrony środowiska i rozmiarów samodzielności prawodawczej państw członkowskich w tym przedmiocie – w oparciu o przepisy TFUE, KPP i prawo pochodne Unii Europejskiej. Autor potrafił zidentyfikować także istotne dla wdrożenia standardów technicznych zagadnienia proceduralne, oraz skutki prawne jakie niesie dla państw członkowskich podział kompetencji pomiędzy nimi a organami UE.

Za ważne uważam zwłaszcza podkreślanie związków prawa ochrony środowiska z pozostałymi politykami unijnymi. Niestety, podane przez Autora argumenty za uznaniem, iż wysoki poziom ochrony środowiska jest celem o ograniczonych skutkach (s.37) wydają się nazbyt słabo wyartykułowane. Zwłaszcza, że Doktorant udowadnia wielokrotnie przy innych okazjach, w tym przywołując stosowne orzecznictwo, iż cele środowiskowe potrafią co najmniej równoważyć interesy ekonomiczne przedsiębiorców, a tym samym stają się priorytetem prawodawcy (s.40-41).

Trafnie natomiast, w mojej ocenie, Doktorant przyjmuje i opisuje rolę zasad polityk UE, i egzemplifikuje ich zastosowanie na potrzeby polityki środowiskowej. Na szczególną uwagę zasługuje zaś zasada „zanieczyszczający płaci”, której istnienie przekładać się powinno na kalkulację ekonomiczną przedsiębiorców, i rozstrzygnięcie dylematu czy wolą zainwestować w możliwie nowoczesne rozwiązania technologiczne przeciwdziałające zanieczyszczeniu środowiska, czy płacić odszkodowania.

Za cenne uważam również uwagi Doktoranta dotyczące powiązań pomiędzy zasadą „zanieczyszczający płaci”, a zasadą prewencji. Nie mniej istotne zdają się być uwagi na temat zasady proporcjonalności i pomocniczości, które w pełni podzielam. Dla mnie jako specjalisty raczej prawa gospodarczego, niżli prawa europejskiego, ważne są nie tyle wzajemne relacje organów UE i państw członkowskich, co zakres wolności działalności gospodarczej i ramy jej ograniczania, dlatego żałuję, iż w pracy nie znalazło się miejsce, aby zaakcentować (choćby jako wątek uboczny, czego mam świadomość) silniej aspektów właśnie proporcjonalności ingerencji w

działalność przedsiębiorców poprzez konkluzje BAT, nakładania na tychże obowiązków, które mogą burzyć rachunek ekonomiczny. Jak słusznie bowiem zauważa sam Doktorant, przyjęte środki nie mogą być nadmierne do zamierzonych celów. Ponieważ nie można przymusić państw członkowskich (zakazać lub nakazać) do konkretnych środków odnoszących się do konkretnych instalacji, to na znaczeniu nabierają te instrumenty, w których uwzględnia się równowagę interesów przedsiębiorców i środowiska naturalnego, a użycie formuły najlepszych dostępnych technik jest rozwiązaniem optymalnym.

Istotną rolę w pracy pełni rozdział 2, w którym Doktorant dokonał przedstawienia i analizy „instrumentów prawnej redukcji emisji przemysłowych”. Takie sformułowanie razi nieco, i zdaje się, że lepiej byłoby pisać o „instrumentach prawnych redukcji...”, bo to nie redukcja ma charakter prawny i nie ma pozostawać jedynie normą prawną, a być jak najbardziej realna.

Abstrahując od tej nieścisłości, poglądy Autora co do podziału instrumentów prawnych na takie, które wyrażają podejście rynkowe, nakazowe, horyzontalne i wertykalne zasługują na aprobatę. Tę część pracy oceniam jako „techniczną”, wskazującą na przepisy dyrektyw i konkluzji BAT odnoszących się do różnorodnych źródeł zanieczyszczeń, rodzajów związków chemicznych, warunków dla odstępstw spod poziomów emisji, definicji operatora. Doktorant nie zagłębia się tu w niuanse prawne. Z korzyścią dla pracy byłoby natomiast, rozwinięcie nieco bardziej myśli dotyczących choćby wątku podatku emisyjnego. Do prawnych aspektów redukcji emisji przemysłowych Autor nawiązuje w tych fragmentach, w których odnosi się do obowiązków organów administracyjnych udzielających pozwolenia na eksploatację i uwzględniania przy tym konkluzji BAT. Nie bez znaczenie są jego spostrzeżenia dotyczące roli ekspertów w procesie ustalania konkluzji BAT i co do statusu prawnego samych konkluzji.

Całemu procesowi stanowienia konkluzji BAT i gremiom je wypracowującym, takim jak techniczne grupy robocze i forum art. 13 IED, czy wreszcie sama Komisja Europejska Autor poświęca, i słusznie, sporo uwagi. Autor, zwłaszcza w czwartym rozdziale rozprawy, wykazał się godną

podkreślenia rzetelnością oraz dociekliwością badawczą, dokonał analizy bardzo licznych materiałów źródłowych, a nawet założeń prawodawczych – przeanalizował konkluzje BAT odnośnie do poszczególnych źródeł zanieczyszczeń, wielu państw z osobna, cytował liczne dokumenty źródłowe – za każdym razem odnosząc się do nich wnikliwie.

Swobodnie też prezentuje swoje poglądy co do swobody regulacyjnej Komisji Europejskiej, stara się swoje poglądy dobrze uzasadnić, wykorzystując do tego liczne i trafne argumenty. Całość pracy świadczy o dużej dojrzałości naukowej Doktoranta. Wynika z niej niezbicie, iż Doktorant przygotowywał ją z dużą dokładnością i dbałością o szczegóły. Za cenne uważam częste (i niebezkrytyczne) przywoływanie stanowiska Komisji EU i TSUE. Niejako przy okazji konkluzji BAT Autor zwraca uwagę na kwestie istotne z perspektywy procesu prawodawczego UE w ogóle – na znaczenie aktów wykonawczych (tu: konkluzji BAT) na sprawność i szybkość procesu decyzyjnego.

Ostatni rozdział dysertacji został poświęcony stosowaniu konkluzji BAT przez organy ochrony środowiska, w tym takim kwestiom jak możliwość bezpośredniego stosowania konkluzji i przywoływania ich w materialnoprawnych podstawach decyzji, widełkowego określania limitów emisji przemysłowych w konkluzjach, czy uczestnictwu organizacji pozarządowych w postępowaniach o wydanie decyzji w sprawie np. budowy instalacji przemysłowych. Za ważny fragment pracy uznałam również ten o bezpośrednim stosowaniu decyzji określających konkluzje dotyczące BAT, i wywody poparte (po raz kolejny) stanowiskiem rzeczników generalnych i tezami TSUE. Na aprobatę zasługuje zwłaszcza fakt, iż Doktorant sięga wielokrotnie do niedawno rozstrzyganych spraw, tym samym odnosząc się do najnowszych poglądów judykatury.

Z perspektywy własnych zainteresowań, największą moją ciekawość wzbudziły te fragmenty pracy, w których Autor odnosi się do równoważenia interesów środowiska naturalnego i priorytetów ekonomicznych przedsiębiorców. Niestety, odniesienia te są nader skromne, nawet zakładając, że Autor postawił sobie za cel wyłącznie poszukiwania naukowe w kręgu zagadnień teoretycznych prawa europejskiego. Bowiem już samo

sformułowanie przyjęte w tytule pracy zdaje się sugerować, iż Autor odniesie się do kwestii, czy i w jak dalece udaje się dzięki zastosowaniu konkluzji BAT faktycznie zredukować ilość emisji przemysłowych i jaki to ma wpływ na aktywność gospodarczą (inwestycyjną) przedsiębiorców. Niestety Autor nie przywołał żadnych informacji ilościowych w tej mierze. Szkoda, bo choć praca ma charakter prawniczy, to efekty w postaci danych liczbowych o ewentualnej redukcji emisji, jako dowód skuteczności rozwiązań w postaci konkluzji BAT dopełniłyby obrazu.

Konkludując, z całości pracy jasno wynika, że Doktorant ze swobodą obraca się w tematyce i zagadnieniach teoretycznych objętych rozprawą. Autor stawia swe tezy wyraźnie i jasno, a następnie konsekwentnie jej broni na kolejnych kartach pracy. Treść rozprawy świadczy o dobrej znajomości analizowanej materii i dobrym warsztacie naukowym Doktoranta, oraz dowodzi samodzielności naukowej Autora.

4. Ocena warsztatu badawczego i strony formalnej rozprawy

Rozprawa jest napisana językiem poprawnym, a myśl prowadzona jest przez Autora w sposób jasny, pozbawiony zawiloci czy zbędnych ozdobników językowych. Praca została napisana z dbałością o szczegóły, starannie, językiem zrozumiałym, a jednocześnie spełniającym wymogi rozprawy naukowej. Wywody prowadzone są w logiczny i spójny sposób, a Autor potrafi swoje myśli przekazać w sposób kontrolowany, co pozwala wysoko ocenić całość pracy.

Na podkreślenie zasługuje również okoliczność, iż Doktorant wykorzystał przy sporządzaniu swej rozprawy liczne pozycje literatury, przy czym znaczna jej część to literatura obca. Praca opatrzona jest też pokaźną ilością przypisów, w treści których znajdują się niekiedy wątki rozszerzające i pogłębiające główny nurt rozważań Doktoranta. Zawierają także odniesienia do orzecznictwa i opinii rzeczników generalnych, których analiza stanowi znaczący element rozprawy. Imponująca jest także sama liczba orzeczeń TSUE, na które powołuje się Autor i w oparciu o które prezentuje swoje tezy.

Przypisy są również sporządzone poprawnie pod względem warsztatu, który powinien znamionować prace o charakterze naukowym.

5. Wniosek

Na podstawie powyższych uwag, stwierdzam, że rozprawa doktorska przygotowana przez Pana magistra Jędrzeja Maśnickiego spełnia wszystkie wymagania określone w art. 13 ust 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1789), to znaczy stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Pana magistra w zakresie dyscypliny nauk prawnych. Dowodzi także umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Wobec powyższego może być ona podstawą do dalszych czynności w Jego przewodzie doktorskim.



Prof. UG dr hab. Anna Dobaczewska