

Warszawa, dnia 28 lutego 2020 r.

dr hab. Andrzej Panasiuk, prof. UwB

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Marka Romana Grzywacza pod tytułem
„Prawnoadministracyjne instrumenty bezpieczeństwa surowcowego państwa”.**

1.

Recenzowana rozprawa doktorska mgr. Marka Romana Grzywacza nosi tytuł „Prawnoadministracyjne instrumenty bezpieczeństwa surowcowego państwa”. Spis treści obejmuje standardowe jednostki redakcyjne: wstęp, pięć rozdziałów, podsumowanie z zakończeniem i bibliografię – solidnie opracowaną. Wszystkie rozdziały mają charakter merytoryczny i są bezpośrednio związane z tytułem pracy. Przy tym należy jeszcze podkreślić, że są bardzo szczegółowe, co potwierdzają rozbudowane podrozdziały. Rozprawa doktorska liczy dokładnie 296 stron, co jest oczywiście dowodem na osiągnięcie oczekiwanego standardu objętości. W tym miejscu wypada dodać, że prowadzone rozważania zmierzają do maksymalnego wyczerpania tematu, ale zachowują wewnętrzną dyscyplinę, tak pożądaną dla pozytywnej oceny.

Co prawda w literaturze przedmiotu możemy odnaleźć pozycje monograficzne poświęcone najogólniej bezpieczeństwu surowcowemu państwa (np. Anna Borek, Hanna Rutkiewicz, *Wybrane aspekty bezpieczeństwa surowcowego państwa*, Wrocław 2018 r., czy choćby szereg pozycji poruszających tą problematykę autorstwa K. Galos), brak było jednak opracowań naukowych, które zawierałaby tak szczegółowe i pełne rozważania na wskazany temat w ujęciu rozważań prawnych. To oczywiście nadaje rozprawie doktorskiej charakter nowatorski. W konsekwencji wolno teraz stwierdzić, że zostały spełnione wszystkie ogólne kryteria, jakie powinny cechować rozprawę doktorską.

2. Temat rozprawy doktorskiej mgr. Marka Romana Grzywacza jest interesujący, ponieważ stanowi on nie tylko kluczowy problem teoretyczny, ale ma jednocześnie znaczenie czysto praktyczne. Wymiar praktyczny poruszanej problematyki przekłada się na nasze

poczucie bezpieczeństwa, z tego względu że zapewnianie bezpieczeństwa surowcowego państwa wymaga takiego zabezpieczenia dostępu do surowców mineralnych, który gwarantuje rozwój państwa. Poruszana problematyka rozprawy doktorskiej jest o tyle ważna i istotna, gdyż brak jest w chwili obecnej jednolitych zasad i reguł którymi powinny kierować się w swoich działaniach podmioty publiczne. Interesy państwa dotyczące wydobywania złóż kopalin oraz pokrywania krajowego popytu na surowce ze źródeł zewnętrznych, winny znaleźć odzwierciedlenie w zapisach polityki surowcowej państwa, uwzględniającej przyjazne dla środowiska korzystanie z zasobów.

3. Głównym celem badawczym rozprawy doktorskiej mgr. Marka Romana Grzywacza jest przeprowadzenie szczegółowej analizy występujących w polskim porządku prawnym instrumentów o charakterze prawoadministracyjnym kluczowych dla zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego państwa oraz dokonanie oceny ich wykorzystania i skuteczności. Autor stara się ująć bezpieczeństwo surowcowe, jako pewien ciąg działań przy wykorzystaniu różnorodnych instrumentów i wybranych regulacji prawnych. Ze względu na ilość różnorodnych instrumentów prawnych, autor ogranicza swoje rozważania do jego zdaniem najistotniejszych z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa państwa, i słusznie. Jednym z efektów prowadzonych badań jest opracowanie przez autora pracy kompleksowej autorskiej definicji bezpieczeństwa surowcowego państwa, która może posłużyć jako podstawa do przygotowania definicji legalnej tego pojęcia. Z tego względu, że problematyka pracy niejednokrotnie ociera się o zagadnienia prywatnoprawne, to autor zdecydowania pozostaje ze swoimi rozważaniami na gruncie prawa publicznego, oczywiście pokazując tego typu zależności, co świadczyć może jedynie o dojrzałości naukowej Pana mgr. Marka Romana Grzywacza. Z całą pewnością należy tutaj docenić zarówno jednoznacznie ujęcie głównego celu badawczego, jak i wyraźne sformułowanie głównej tezy badawczej. Od początku wiadomo bowiem do czego prowadzą podejmowane następnie rozważania.

4. W rozprawie doktorskiej mgr. Marka Romana Grzywacza zostały prawidłowo dobrane i zastosowane metody badawcze. Po pierwsze, podstawową metodą badawczą która została wykorzystana była metoda formalno-dogmatyczna, która została dopełniona metodą historycznoprawną jak też prawnoporównawczą. Wykorzystanie metody formalno-dogmatycznej pozwoliło autorowi rozprawy przeprowadzić dokładną analizę i ocenę

skuteczności obowiązujących regulacji prawnych oraz wykorzystywanych w praktyce instrumentów.

Natomiast metoda historycznoprawna umożliwiła pomocniczo analizę ewolucję regulacji prawnych poświęconych badanej problematyce. Z kolei metoda prawno-porównawcza pozwoliła na sięgnięcie do rozwiązań prawnych wykształconych w innych systemach prawnych, dając możliwość autorowi rozprawy, sformułować odpowiednie wnioski. Ze szczególnym uznaniem należy teraz odnieść się do wykorzystanej bibliografii. Wykaz aktów prawnych obejmuje tutaj: 52 akty normatywne, 16 planów, raportów i komunikatów, 25 wyroków różnych sądów, 10 pozycji słownikowych, oraz aż 209 pozycji literatury przedmiotu. O dość dobrym warsztacie naukowym świadczy tutaj sporządzenie aż 678 przypisów.

5. Układ rozprawy doktorskiej mgr. Marka Romana Grzywacza został dobrze opracowany, ponieważ tworzy on spójną i logiczną całość, którą konsekwentnie łączy wyznaczony we wstępie główny cel badawczy, natomiast w zakończeniu i podsumowaniu dowód na osiągnięcie tego celu badawczego i potwierdzenie głównej tezy badawczej. Od razu można również dostrzec, że struktura podziału treści została starannie przemyślana. Bez wątplenia potwierdza się jej kompletność, przy dążeniu do maksymalnego wyczerpania tematu. Od rozważań natury ogólnej bardzo płynnie przechodzi się tutaj do rozważań natury bardziej szczegółowej. Treść pracy odpowiada w pełni jej tytułowi, który sformułowany został w sposób zwarty i komunikatywny, oddając należycie najistotniejsze elementy tej treści. Autor starał się zachować odpowiednie proporcje między poszczególnymi rozdziałami. Czytelność pracy wzrasta, dzięki podsumowaniom robionym w ramach każdego rozdziału merytorycznego, niezależnie od ogólnej syntezy opracowanej na końcu pracy, co należy uznać za plus pracy. Struktura rozprawy złożonej z pięciu rozdziałów merytorycznych poprzedzonych wstępem i zakończonych podsumowaniem nie budzi zastrzeżeń pod względem metodologicznym.

6. Rozdział pierwszy rozprawy doktorskiej został poświęcony zdefiniowaniu pojęcia „bezpieczeństwo surowcowe państwa” oraz nakreśleniu jego zakresu. Rozważania w tym rozdziale odnoszą się również do problematyki bezpieczeństwa surowcowego Unii Europejskiej. O ile założenie omówienia podstawowych pojęć omawianych w dalszych częściach rozprawy, jest poprawne, o tyle sposób ich omówienia pozostawia trochę do

zyczenia. Za bardzo poprawne należy uznać rozważania zawarte w dwóch pierwszych częściach omawianego rozdziału, szczególnie próbę budowy normatywnej definicji pojęcia bezpieczeństwo surowcowe. Widać, że autor porusza się dość swobodnie w opisywanej problematyce. Jednak w części poświęconej bezpieczeństwu surowcowemu Unii Europejskiej, autorowi zabrakło już wystarczającej staranności i dociekliwości naukowej. Dlatego że, pominięcie działań Europejskiego Partnerstwa Innowacji w dziedzinie surowców, stanowiącego swoistą platformę zrzeszającą przedstawicieli przemysłu, administracji publicznej, środowisk naukowych i organizacji pozarządowych na arenie europejskiej, świadczy o niedocenianiu, tego typu inicjatyw mających ważny wpływ na ustawodawstwo europejskie. Poza tym warto byłoby również zwrócić uwagę na skutki wdrażania Strategicznego Planu Wdrażania oraz wezwania do składania zobowiązań z zakresu sektora surowcowego. Strategiczny Plan Wdrażania został zatwierdzony 25 września 2013 r. przez przedstawicieli grupy sterującej, najwyższego szczebla Europejskiego Partnerstwa Innowacji. Plan ten kreśli cele, zadania i działania, odnoszące się do zarządzania surowcami w siedmioletnim horyzoncie czasowym. Jest to o tyle istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa surowcowego Polski, że kraj nasz nie ma opracowanej polityki bezpieczeństwa surowcowego. Powyższa uwaga nie umniejsza jednak wartości prowadzonych rozważań autora, w tej części pracy. Bardzo interesująca z punktu widzenia kompleksowego ujęcia badanej problematyki jest część poświęcona omówieniu trzech wybranych polityk surowcowych, państw wchodzących w skład Unii Europejskiej – no może w chwili obecnej poprawniej byłoby napisać, państw europejskich.

W rozdziale drugim (rozdział nr 3 w strukturze pracy) recenzowanej rozprawy, autor przedstawia funkcje państwa najważniejsze z punktu widzenia badanej problematyki, by następnie dojść do potrzeby opracowania jednolitej polityki publicznej w zakresie bezpieczeństwa surowcowego. Autor recenzowanej rozprawy, dokonuje również analizy projektu polityki surowcowej państwa opracowanej pod koniec 2017 roku, podchodząc do niego dość krytycznie. Pomimo to, jednym z wniosków autora jest konieczność jak najszybszego opracowania i przyjęcia polityki bezpieczeństwa surowcowego państwa. Trochę jak na doczepkę w tym rozdziale została napisana część trzecia (pkt. 3.3) dotycząca roli prawa administracyjnego w zapewnieniu bezpieczeństwa surowcowego państwa. Należy pamiętać, że politykę publiczną realizują poszczególne podmioty z kręgu administracji publicznej, działające na podstawie obowiązujących norm prawnych, zatem poprawniej byłoby, aby autor przedstawił rolę podmiotów administracji publicznej w zapewnieniu bezpieczeństwa

surowcowego państwa, podkreślając również znaczenie racjonalnego ustawodawcy. Autor co prawda w omawianym rozdziale skoncentrował się za bardzo na rozważaniach doktrynalnych dotyczących wybranych instytucji prawa administracyjnego w kontekście prawa publicznego, zapominając o celu jaki ma spełniać w pracy przedmiotowy rozdział. Mimo powyższych uwag prowadzone rozważania są poprawne merytorycznie, zaś autor sięga dość swobodnie do poglądów doktryny prawa administracyjnego.

W rozdziale trzecim (rozdział nr 4 w strukturze pracy) uwaga autora skoncentrowała się na szczegółowym omówieniu kwestii związanych z ochroną środowiska oraz planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym jako instrumentami bezpieczeństwa surowcowego państwa. Za szczególnie wartościowe w tej części należy uznać rozważania autora dotyczące kwestii planowania i zagospodarowania przestrzennego i wpływu na budowanie bezpieczeństwa surowcowego państwa. Autor słusznie zauważył, że przepisy prawa ochrony środowiska, planowania i zagospodarowania przestrzennego i wreszcie prawa górniczego i geologicznego tworzą spójny system ochrony nieeksploatowanych złóż kopalin w Polsce. Wskazuje jednak na występujące w praktyce pewne problemy z właściwym ich stosowaniem. W części (4.1) pt. Ochrona środowiska i zrównoważony rozwój jako instrumenty bezpieczeństwa surowcowego państwa, autor słusznie zauważa, że ochronę środowiska należy postrzegać jako swoisty rodzaj instrumentu budowania i realizowania polityki surowcowej oraz bezpieczeństwa surowcowego państwa. Dlatego pewien niedosyt może budzić dość powierzchowne zajęcie się problematyką zmniejszenia zużycia surowców pierwotnych przez wspieranie recyklingu oraz efektywniejsze wykorzystywanie dostępnych surowców mineralnych (s. 60). Również pewien niedosyt może budzić, tak ważna kwestia jak zrównoważony rozwój, który to powinien być wyznacznikiem również przy tworzeniu każdej polityki publicznej, w tym i surowcowej. Idea zrównoważonego rozwoju była artykułowana na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych od lat 70. XX w. Zapisy obligujące państwa Unii do stosowania zasad zrównoważonego rozwoju znalazły swoje odzwierciedlenie już w Traktacie z Maastricht (podpisanym w 1992 r.) oraz Traktacie Amsterdamskim (1997 r.). W 1993 r. zaczął obowiązywać V Program działań UE na lata 1993-2000 pod nazwą „Na drodze do zrównoważonego rozwoju. Polityka i program działania Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie środowiska i zrównoważonego rozwoju”. Dokumentem programowym, obecnie kreującym kierunki zrównoważonego rozwoju jest „Strategia EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Strategia określa trzy wzajemnie powiązane ze sobą priorytety, zaś jednym z nich jest właśnie

rozwój zrównoważony, dotyczący gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów. Dlatego też, brak odniesienia się autora do tak ważnych dokumentów mających wprost oddziaływanie na prawo ochrony środowiska, uznaję za pewne niedopatrzenie.

Pozytywnie należy ocenić rozważania autora prowadzone w części (4.2) pt. *Konieczność uwzględnienia złóż surowców przy kształtowaniu polityki przestrzennej*. Autor zwraca uwagę na pewnego rodzaju chaos legislacyjny w omawianym obszarze, jednakże słusznie uznaje w ślad doktryną, że już na najniższych szczeblach samorządu terytorialnego należy zapewnić warunki utrzymania równowagi przyrodniczej oraz racjonalną gospodarkę zasobami poprzez ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi oraz uwzględniania w dokumentach planistycznych obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż. Dopełnieniem rozważań autora w omawianej części pracy jest część (4.3) pt. *Problemy w kształtowaniu polityki przestrzennej jako zagrożenie dla bezpieczeństwa surowcowego państwa*. Autor prowadzi ciekawą analizę występujących w praktyce problemów związanych z planowaniem przestrzennym, które jak słusznie podkreśla mają bezpośredni wpływ na poziom bezpieczeństwa surowcowego państwa, stanowiąc obecnie jeden z największych problemów do rozwiązania.

W rozdziale czwartym (rozdział nr 5 w strukturze pracy) autor zajmuje się problematyką własności górniczej, użytkowania górniczego oraz koncesjonowania działalności poszukiwawczo-wydobywczej. Zdaniem autora te trzy instrumenty stanowią kompleksowe narzędzie mogące wpływać na kreowanie bezpieczeństwa surowcowego. Autor słusznie zauważa, że własność górnicza stanowi specyficzną i dość unikalną odmianę cywilistycznej koncepcji własności, przysługującą całkowicie Skarbowi Państwa. Zaś dopełnieniem własności górniczej zdaniem autora powinien być system koncesjonowania działalności poszukiwawczo-wydobywczej wraz z wykorzystywaniem instytucji użytkowania górniczego. Użytkowanie górnicze co prawda wykracza poza administracyjno-prawne operowanie, ale nie umyka to uwadze autora, który uważa, że instytucja ta charakterem zbliżona jest do umowy adhezyjnej, której zarys jest definiowany przez organ udzielający koncesji. Należy pochwalić autora recenzowanej pracy, za dość wnikliwą analizę problematyki związanej z koncesjonowaniem działalności poszukiwawczo-wydobywczej (5.2), uzupełnionej o wyniki raportów NIK.

Rozdział piąty (rozdział nr 5 w strukturze pracy) poświęcony został w całości prawnoadministracyjnym obowiązkom tworzenia i utrzymania odpowiednich rezerw

strategicznych i obowiązkowym zapasom surowców. Autor w swoich rozważaniach koncentruje się na analizie procedur postępowania i zasad udostępniania zapasów w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, zwracając uwagę na występujące w przyszłości w tym obszarze problemy. Zgodzić się należy z autorem, że zapewnienie bezpieczeństwa surowcowego państwa jest swoistym ciągiem czynności i działań, gdzie najsłabsze ogniwo może mieć wpływ na cały proces. Zdaniem autora, obecnie polityka surowcowa państwa jest tym najsłabszym, a nawet brakującym ogniwem, bez którego sprawne, przemyślane i kompleksowe działania są co najmniej utrudnione.

7. Jakkolwiek pozytywna ocena rozprawy doktorskiej mgr. Marka Romana Grzywacza nie budzi wątpliwości, to wypada jeszcze odnieść się do pewnych jej niedostatków. Niewątpliwie prowadzone w rozprawie doktorskiej rozważania są generalnie bardzo rzetelne merytorycznie, to jednak momentami brakowało autorowi rzetelności i dociekliwości naukowej (rozdział trzeci i rozdział drugim (odpowiednio rozdział 4 i 3 w strukturze pracy),w szczególności brak dostatecznie rozbudowanych teoretycznych rozważań dotyczących prezentowanych instytucji prawnych. Analiza całości recenzowanej rozprawy doktorskiej mgr. Marka Romana Grzywacza pozwala oczywiście na stwierdzenie, niezależnie od wskazanych wyżej niedostatków, iż stanowi ona bardzo interesujące studium badawcze z zakresu problematyki bezpieczeństwa surowcowego państwa. Dlatego oceniam tę rozprawę doktorską wysoko zarówno w warstwie teoretycznej, jak też praktycznej. Dokonując oceny całości rozprawy doktorskiej chciałbym jednoznacznie wyrazić opinię, iż stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wskazując na odpowiedni poziom wiedzy teoretycznej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez mgr. Marka Romana Grzywacza.

W konkluzji należy uznać, że recenzowana rozprawa doktorska spełnia wszystkie wymogi ustawowe stawiane rozprawom doktorskim, co skłania mnie do postawienia wniosku o dopuszczenie jej do dalszych czynności przewodu doktorskiego.

