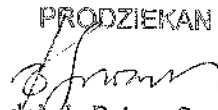


Wpł. 27. 11. 2018 r.
MR

dr hab. prof. UŚI. Grzegorz Dobrowolski
Uniwersytet Śląski
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Górniczego i Ochrony środowiska

Pracę o promotorze
Janu Parnotowski oraz
Doktorantowi

PRODZIEKAN

prof. dr hab. Bożena Gronowska

RECENZJA

rozprawy doktorskiej dr Jacka Murzydło

pt. „Prawnośrodowiskowe aspekty działalności w zakresie wydobywania
kopalin objętych prawem własności nieruchomości metodą odkrywkową”,

Toruń 2018, ss. 389

Przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej dr Jacka Murzydło pt. „Prawnośrodowiskowe aspekty działalności w zakresie wydobywania kopalin objętych prawem własności nieruchomości metodą odkrywkową”, przygotowanej pod kierunkiem naukowym dr. hab. prof. UKW Zbigniewa Bukowskiego.

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. Praca odpowiada wymaganiom określonym w art. 13 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r., poz. 1789) i może stanowić podstawę do dopuszczenia do dalszego etapu postępowania.

Temat pracy:

Na początku należy poczynić drobną uwagę dotyczącą tytułu dysertacji. W mojej ocenie użycie sformułowania „objętych prawem własności nieruchomości” w kontekście przedmiotu pracy „prawno środowiskowe aspekty” jest najzupełniej zbędne. Niczym bowiem owe uwarunkowania nie różnią się od tych, które dotyczą wydobywania metodą odkrywkową kopalin objętych własnością górniczą. Niezależnie

od tego należałoby rozważyć zastąpienie słowa „aspekty” określeniem „uwarunkowania”, bo tego w istocie dotyczy rozprawa.

Struktura pracy:

Konstrukcję pracy oceniam, co do zasady, pozytywnie. Może podlegać dyskusji, czy pierwszy rozdział nie powinien być „wstępem”, ale w istocie zawiera on wszystkie elementy, jakie wstęp tego typu opracowania winien zawierać.

Koncepcja układu pracy opiera się na kolejności sekwencji działań podejmowanych przez podmiot prowadzący działalność polegającą na wydobywaniu kopaliny. Rozpoczyna ją zatem wskazanie tych warunków, które muszą zostać podjęte przed uzyskaniem koncesji, albo po jej uzyskaniu, ale przed rozpoczęciem eksploatacji. Kolejnie Autor, w rozdziale III, analizuje problematykę ochrony środowiska w związku z prowadzeniem działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż. Tu można mieć wątpliwości, czy przedmiotem zawartych tam rozważań rzeczywiście jest „ochrona środowiska”, czy też prawno-środowiskowe uregulowania ochrony środowiska w tym zakresie. Rozdział IV poświęcony jest likwidacji zakładu górniczego. Tu, w mojej ocenie również brakuje odniesienia do tematu pracy, gdyż sformułowanie „likwidacja zakładu górniczego” może sugerować inne aspekty tego procesu, jak choćby finansowanie tego procesu, jego skutki w zakresie prawa pracy i in.

Znacząca część pracy poświęcona jest wykonywaniu działalności bez wymaganej koncesji (rozdział V). Na pewno ta część dysertacji stanowi ciekawe uzupełnienie podjętego tematu (choć pośrednio z nim związana). Jednakże jego objętość (55 stron przy całości doktoratu – tekstu, 350 stron zdaje się przesadzona). Ocenianą pracę kończy wreszcie krótkie podsumowanie.

Cel dysertacji i zastosowane metody badawcze:

Celem Doktoranta wskazanym w pracy jest analiza regulacji prawnej dotyczącej ochrony środowiska (nie do końca używa On tu określenia „elementy przyrodnicze”) w związku z wydobywaniem kopalin metodą odkrywkową (co do dodatku „objętych prawem własności nieruchomości” wypowiedziałem się wcześniej). W konsekwencji ma nastąpić ocena, czy istniejące uregulowania są wystarczająco skuteczne. Dalej winno to skutkować odpowiednimi wnioskami de lege ferenda. I taki

cel pracy w mojej ocenie w pełni zasługuje na przykłaśnięcie, gdyż problematyka ta nie została (w odniesieniu do eksploatacji odkrywkowej) całościowo omówiona.

Doktorant jako podstawową metodę badawczą przyjął metodę dogmatyczno-prawną polegającą na analizie przepisów aktów prawnych, w oraz metodę teoretyczno-prawną, polegającą na przedstawieniu wykładni poszczególnych przepisów, która jest prezentowana w doktrynie i orzecznictwie sądowym. W ograniczonym zakresie wykorzystuje także metodę historyczno-prawną,

Przy pisaniu pracy Autor skorzystał z szeregu opracowań zarówno naukowych, jak i popularnonaukowych, zarówno z zakresu prawa, jak i nauk geologicznych. Wydaje się jednak, że Autor winien sięgnąć również do nieco starszych opracowań. Umknęło mu choćby dzieło A. Lipińskiego i R. Mikosza, Instrumenty ochrony środowiska w nowym prawie geologicznym i górnictwym. Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych, 1995. A to właśnie pierwsza w Polsce monografia poświęcona powyższej problematyce. Nie jest to wreszcie prywata, ale w 2016 r. ukazało się opracowanie „Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska”.

Ocena merytoryczna pracy

Przystępując do merytorycznej oceny rozdziału pierwszego przyjdzie odnotować, iż Autor rozpoczyna go od rysu historycznego. Zabieg ten należy pochwalić i uznać za w pełni uzasadniony. Przy czym jako niewielki wytyk można wskazać, że o genezie prawnej regulacji dotyczącej środowiska pisało znacznie wcześniej wielu innych Autorów (chyląc jednocześnie czoło przed opracowaniami J. Ciechanowicz-Mclean i Z. Bukowskiego). Niezrozumiałym jest co najwyżej, iż Autor dysertacji używa konsekwentnie określenia „ochrona przyrody”. Prawnej regulacji geologii i górnictwa za „ochronę przyrody” w żaden sposób uznać nie można. Niezależnie od tego Bulla Gnieźnieńska, czy też ordynacja żup krakowskich nie odnosiły się do ochrony środowiska (czy też jak pisze Autor – przyrody).

Autor zauważa (i w pełni docenia) Ordonek Górny. Rozważania w tym zakresie mogły by jednak zostać poszerzone. W dalszej części prowadzone są rozważania na temat ewolucji regulacji „górnictwej” przy czym są one dość chaotyczne.

Rozdział I dysertacji, o czym wcześniej była mowa, pełni funkcję wstępu. Zawiera wyjaśnienie podstawowych pojęć (tę część uważam za dyskusyjną),

określenie problemu badawczego, celu, zakresu i tezy pracy, jej struktury, zastosowanych metod badawczych, czy też przegląd piśmiennictwa. W tym miejscu konieczne jest odniesienie do dwóch kwestii. Pierwsza – to cel pracy i stawiana przez Autora teza. Wspomniane cele zasadniczo Autor wskazuje trzy:

- ustalenie obszarów, w których przepisy obowiązującego prawa nie zapewniają w sposób właściwy ochrony poszczególnych elementów przyrodniczych będących składnikami środowiska, na które oddziałuje prowadzenie działalności polegającej na wydobywaniu kopalin objętych prawem własności nieruchomości,
- sformułowanie postulatów de lege ferenda ukierunkowanych na zwiększenie ochrony poszczególnych elementów przyrodniczych będących składnikami środowiska, na które oddziałuje wspomniana działalność,
- określenie praktyki stosowania prawa przez organy administracji publicznej poprzez analizę działań podejmowanych przez te organy, w szczególności w drodze analizy wydawanych przez nie aktów administracyjnych.

Powyższe cele, co do zasady można zaakceptować, jednakże z dwoma zastrzeżeniami. Po pierwsze niezrozumiałe jest ograniczanie badania wpływu górnictwa tylko do elementów przyrodniczych „środowiska”. Pojęcie „przyrody” jest bowiem węższe od pojęcia „środowisko”. Drugie zastrzeżenie dotyczy trzeciego celu. Nie do końca pojmuję pojęcie „określenie praktyki stosowania prawa”. Jak się zdaje Autor ma tu na myśli przedstawienie tej praktyki bądź jej analizę.

Rozdział drugi (w istocie pierwszy „merytoryczny”) poświęcony jest prawno środowiskowym uwarunkowaniom podejmowania działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż. Rozpoczyna go analiza warunków formalnych i materialnych podejmowania działalności górniczej. Część ta, może nie do końca związana z tematem, wydaje się mieć swoje merytoryczne uzasadnienie. Czytelnik nie znający tej specyficznej dziedziny prawa (jaką jest prawo geologiczne i górnicze) bez kilku zdań wprowadzenia może nie zrozumieć istoty problemu. Stąd zapewne nieco „dydaktyczny” sposób pisania, chyba jednak zasadny.

Fragment poświęcony problematyce ocen oddziaływania na środowisko oceniam pozytywnie, choć może nieco głębsza analiza byłaby zasadna. Ale od razu pojawia się pytanie. Autor wspomina o ocenie oddziaływania na obszar Natura 2000. Oczywiście jest, że taka odrębna procedura będzie dotyczyła niektórych koncesji „starościńskich”. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że § 3 ust. 1 pkt 40 rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć zwalnia z obowiązku uzyskania decyzji

środowiskowej dla przedsięwzięć górniczych znajdujących się poza formami ochrony przyrody. Skoro działalność ma oddziaływać na obszar habitatowy, który jest formą ochrony przyrody, to przypadki o jakich pisze Autor muszą należeć do rzadkości (obszar górniczy musi leżeć poza obszarem Natura 2000 a jednocześnie na niego oddziaływać). Autor nie wspomniał wreszcie, jak rozumieć użyte w art. 96 ust. 2 pkt 2 określenie „koncesja, inna niż”.

Dosyć rozbudowana jest część poświęcona uzyskaniu koncesji. Zabieg ten uważam za zasadny. Analiza tam przeprowadzona, co do zasady, jest prawidłowa i kompletna. Brak tam jednak dwóch rzeczy. Po pierwsze szerszego odwołania do literatury typowo „gospodarczej”. Zaakcentowaniu powinny ulec również te aspekty reglamentacji, które dotyczą kwestii prawnośrodowiskowych.

Podoba mi się, że Autor podjął próbę analizy kwestii ochrony złóż kopalin w aktach planowania przestrzennego. Podobnie w przypadku roli jaką te akty odgrywają w postępowaniu koncesyjnym. Przy czym sformułowane tezy uważam nawet za zbyt łagodne, zwłaszcza w zakresie ochrony obszarów udokumentowanych złóż. Zasadne by się zdało tu też odwołanie do reguły zrównoważonego rozwoju, gdyż to ona odpowiada w istocie na pytanie o zakres tej ochrony.

Niedosyt czuję jednak po fragmencie poświęconym wpływowi ochrony przyrody na działalność górniczą. Tu w praktyce Autor ograniczył się jedynie do sprawozdania stanu prawnego, nie wdając się w głębsze rozważania. A ten element pracy, przynajmniej w mojej ocenie, tego zdecydowanie wymagał.

Rozdział trzeci ocenianej pracy, zatytułowany Ochrona środowiska w związku z prowadzeniem działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż zdaje się być kluczowym w dysertacji. Rozpoczyna go wyjaśnienie zagadnień ogólnych dotyczących ruchu i zakładu górniczego. Tu Doktorant stwierdza, że pojęcia te nie wzbudzają większych wątpliwości interpretacyjnych. Szczerze podziwiam takie pozytywne nastawienie do problemu. Ten fragment ma charakter zasadniczo sprawozdawczy. Należało by być może rozważyć, czy nie powinno się to wszystko znaleźć „wyciągnięte przed nawias” w zagadnieniach wprowadzających.

Powyższy fragment można uznać, za napisany poprawnie. Autor wykazuje się tu wiedzą górniczą, a i prawną. Przy czym niektóre sformułowania budzą jednak mój sprzeciw. Przykładowo na s. 119 Doktorant używa sformułowania, że „wojewódzkie inspektoraty [...] uprawnione są”. Dla ucha prawnika takie sformułowanie jest nieco

zgrzytliwe, gdyż można tu mówić co najwyżej o kompetencjach organu a nie jego aparatu pomocniczego.

Ciekawe w z prawniczego punktu widzenia jest szerokie omówienie stosowania Polskich Norm. Przy czym nie do końca udało się Autorowi powiązać to z przedmiotem pracy – choć taki związek, przynajmniej w mojej ocenie, istnieje.

Znacząca część rozdziału trzeciego poświęcona jest problematyce oddziaływania odkrywkowej działalności górniczej na środowisko. I tu warto poczynić dwie uwagi. Po pierwsze, jestem wielkim zwolennikiem takich rozważań w opracowaniach prawniczych. Rozważania czysto prawne, oderwane od przedmiotu regulacji, pomijają często zagadnienia kluczowe. Inaczej mówiąc, przynajmniej w mojej ocenie, skończył się czas prawników wiodących wieloletnie spory na temat przecinka znajdującego się jednostce redakcyjnej zastosowanej ostatnio za Władysława Gomułki. Prawo jest służebne wobec określonych stosunków społecznych. I nie zrozumienie tych ostatnich może skutkować, iż rozważania jurystyczne staną się sztuką dla sztuki. Można by co najwyżej zastanowić się, czy ocenianej pracy nie należało by jednak rozpocząć od omówienia skutków środowiskowych analizowanej działalności a następnie wskazać jak owym (niekorzystnym) skutkom zapobiegać.

W dalszej części Autor wymienia i analizuje właściwość organów administracji, kompetentnych do reglamentacji środowiskowej przypadku wydobywania kopalin. Wyliczenie to nie budzi moich większych wątpliwości. Ale zawiodłem się jednak, gdyż Doktorant w praktyce ucieka (może za wyjątkiem kwestii odpadów) od dokonania pogłębionej analizy istniejących rozwiązań, zarówno o charakterze reglamentacyjnym, jak i programowym. A to te instrumenty stanowią istotę (przynajmniej w mojej ocenie) pracy. One stanowią owe prawno-środowiskowe uwarunkowania. Dotyczy to zwłaszcza ich powiązania z przepisami zaliczanymi do szeroko rozumianego prawa geologicznego i górniczego.

Za niezbyt szczęśliwie dobrany uważam tytuł podrozdziału 3.5 – „Odpowiedzialność za szkody w środowisku spowodowane ruchem zakładu górniczego”. Dla mnie szkoda – to przede wszystkim kategoria prawa prywatnego. Oczywiście można tu mówić o szkodzie regulowanej również prawem administracyjnym a kontekście ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich na prawie, choć z punktu widzenia analizowanego problemu ma ona znaczenie mocno poboczne. Jednakże w tej części Autor porusza również kwestię

odpowiedzialności karnej i ogólnoadministracyjnej. Wydaje mi się to zabiegiem niezbyt logicznym – a i nie do końca poprawnym metodologicznie. Nie zawsze bowiem te rodzaje odpowiedzialności są związane ze szkodą rozumianą jako uszczerbek majątkowy. Niezależnie od tego czuję niedosyt na skutek braku wyraźnego rozdzielenia kwestii zapobiegania szkodom od kwestii ich naprawy. Na gruncie prawa prywatnego musiało by się to odnosić do relacji, choćby art. 144 i art. 435 k.c.

Rozdział czwarty pracy poświęcony jest likwidacji zakładu górniczego. Przy czym przeważająca jego część odnosi się do aspektów „ruchowych”, koncesyjnych i finansowych tego etapu prowadzenia działalności. Na uwagę zasługują tu dwa fragmenty. Pierwszy poświęcony jest gospodarce odpadami. Oczywiście to zagadnienie odgrywa ogromną rolę przy podejmowaniu działalności oraz jej prowadzeniu. W tej części Autor odnosi się w niewielkim (i raczej sprawozdawczym) zakresie do ustawy o odpadach wydobywczych. Podejmuje również niezwykle trudny do rozstrzygnięcia problem, jakim jest ustalenie, które masy ziemne i skalne, powstające w związku z wydobywaniem kopaliny można uznać za odpad. Brak tu jednak odniesień do orzecznictwa ETS, które dokładnie ten problem podejmowało (choćby w sprawie Polarit). Niezależnie od tego Autor swe rozważania wiezie nieco w oderwaniu od przedmiotu dysertacji, bo „dociera” nawet do technologii CCS.

Zdecydowanie lepiej oceniam fragment poświęcony rekultywacji wyrobisk górniczych. Omawiane tam zagadnienia w zdecydowanym stopniu bardziej osadzone są w zakresie ocenianej pracy. Widać tu, że Doktorant posiada w tym zakresie znaczącą wiedzę pozaprawną. Przy analizie warstwy prawnej obowiązujących uregulowań ma tu charakter nieco sprawozdawczy.

Nie do końca pojmuję umieszczenia w pracy rozdziału piątego, poświęconego wydobywaniu kopaliny bez wymaganej koncesji. Tu zresztą tkwi dodatkowy błąd, gdyż Autor omawia tu wydobywanie kopaliny na własne potrzeby, gdzie koncesja wymagana nie jest. Odnośnie tego ostatniego zagadnienia, za zdecydowanie zbyt powierzchowne rozważania dotyczące naruszenia przeznaczenia nieruchomości.

Rozdział piąty mógłby ostatecznie znaleźć się w pracy, gdyby Autor podjął trud ustalenia, czy działalność nielegalna z punktu widzenia prawa geologicznego i górniczego winna spełniać wymagania „prawo środowiskowe” jak choćby w zakresie posiadania odpowiednich decyzji pozwalających na korzystanie ze środowiska.

Ocenianą pracę kończy krótkie podsumowanie. Stanowi ono odwołanie do rozważań poczynionych wcześniej. Niestety nie dostrzegam tam zdecydowanych wniosków de lege ferenda.

Ocena formalna

Pod względem formalnym praca została napisana poprawnie. Język pracy jest komunikatywny. Autor prawidłowo posługuje się terminologią prawniczą, choć miejscami można odnieść wrażenie, że posługuje się „językiem urzędniczym”.

Przypisy skonstruowane są prawidłowe, choć zdarza się, że pomimo wprowadzonych skrótów Doktorant przywołuje pełny opis aktów prawnych.

Wnioski

Rozprawa doktorska J. Murzydło stanowi pozycję ciekawą, podejmującą problematykę bardzo szczegółową i ciekawą. Stanowi przyczynek do rozwoju badań w zakresie korzystania z geologicznych zasobów środowiska. Na tę ocenę nie wpływają poczynione w treści recenzji uwagi, które jednak Autor winien wziąć pod rozwagę.

Konkluzja

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

Katowice, 20 października 2018 r.

Dr hab. prof. UŚl. Grzegorz Dobrowolski

