

Prace o funkcjonalności
Przemysłowi oraz Polityce

LpT. 28. 11. 2018r.
MR

PRODZIEKAN
Bożena Gronowska

prof. dr hab. Bożena Gronowska



dr hab. Monika A. Król
Uniwersytet Łódzki
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji
Zakład Prawa Ochrony Środowiska

RECENZJA

rozprawy doktorskiej dr Jacka Murzydło

pt. „Prawnośrodowiskowe aspekty działalności w zakresie wydobywania kopalin
objętych prawem własności nieruchomości metodą odkrywkową”, Toruń 2018, ss. 389

W wykonaniu uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu z 22 maja 2018 r. przedkładałam 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. Zbigniewa Bukowskiego, prof. UKW.

Stwierdzam, że przedłożona mi rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktoranta zagadnienia naukowego, wykazując jego ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie naukowej „prawo” oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Praca odpowiada wymoganiom 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, poz. 1789) i może stanowić podstawę do dopuszczenia do dalszego etapu postępowania.

I. Temat rozprawy

Problematyka podjęta przez Doktoranta jest tematem istotnym zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia.

Za doniosłością teoretyczną przemawiają: 1) aktualne komentarze (komentarz pod red. B. Rakoczego, czy komentarz H. Schwarza) do ustawy z 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, co jest znamienne, bo ustawa wprowadziła wiele nowych rozwiązań prawnych w omawianym zakresie; 2) pojawiające się w ostatnich latach monografie, odnoszące się do różnych aspektów gospodarowania geologicznymi zasobami środowiska oraz liczne mniejsze formy naukowe, w postaci artykułów naukowych, czy rozdziałów w monografiach. Można wśród nich wskazać „Prawnoekologiczne uwarunkowania geologii i górnictwa z uwzględnieniem obszarów wymagających szczególnych zabiegów ochronnych” autorstwa A. Agopszowicza, G. Dobrowolskiego, A. Lipińskiego, R. Mikosza oraz H. Walczak-Zarembyk, Zakamycze 2000; „Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego” autorstwa R. Mikosza, Zakamycze 2006, czy „Użytkowanie górnicze” autorstwa A. Lipińskiego, Kraków 1996. Wskazane opracowania dotyczą jednak już nieobowiązującego stanu prawnego. Spośród monografii, opartych na obecnie obowiązującej ustawie z 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, wymienić należy kilka pozycji m.in.: „Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska”, pod red. G. Dobrowolskiego, Kraków 2016; „Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego”, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2016; „Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia”, pod red. G. Dobrowolskiego i G. Radeckiego, Katowice 2014, czy „Ochrona i racjonalne wykorzystanie złóż kopalin” autorstwa M. Niecia i B. Radwanek – Bąk, Kraków 2014. W 2018 r. ukazały się także dwie monografie pod red. G. Dobrowolskiego „Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne, Katowice 2018 oraz „Rozważania o ...”, Katowice 2018. Autor recenzowanej rozprawy nie mógł jednak z tych prac skorzystać, bowiem monografie te ukazały się już po złożeniu przez niego pracy.

O znaczeniu praktycznym świadczą liczne orzeczenia sądów powstające na tle sporów wynikłych na gruncie wskazanej ustawy.

Współcześnie poszczególne dziedziny prawa, dzięki dynamicznemu rozwojowi badań naukowych, są poddane pogłębionym i ciągle aktualizowanym analizom. Problemy naukowe powstają najczęściej na styku różnych dziedzin prawa i odzwierciedlają niedostateczny stan wiedzy w danym zakresie. Taki obszar badawczy jest przedmiotem recenzowanej rozprawy. Dotyczy ona styku prawa ochrony środowiska oraz prawa geologicznego i górniczego. Jest to podejście jak najbardziej słuszne i wynika ze specyfiki prawa ochrony środowiska, które jest dziedziną eklektyczną, obejmującą swoim zakresem różne dziedziny prawa.

Należy ponadto dodać, że podejmowana przez Doktoranta problematyka należy do niezwykle konfliktogennych. O wydobywaniu kopaliny przesądza fundamentalne interesy państwa. Jednakże działalność ta przeważnie prowadzi do nieodwracalnych przeobrażeń środowiska, zmian w ekosystemie znacznych obszarowo terenów, nieodwracalnych zmian w stosunkach wodnych, ukształtowaniu terenu. Niektóre skutki są rozłożone w czasie i mogą ujawnić się po wielu latach od zakończenia wydobywania kopaliny.

Zagadnieniu zrównoważonej gospodarki w zakresie wydobywania kopaliny poświęcono w literaturze sporo miejsca, jednakże rzadko bywa tematem samodzielnego opracowania i to analizowanego z punktu widzenia prowadzonej działalności gospodarczej. Do tego, rozważania doktrynalne koncentrują się zazwyczaj na problematyce kopaliny objętych własnością górnictwem, bo te przez dziesięciolecia uważano za strategiczne z punktu widzenia potrzeb gospodarki narodowej. Współcześnie ujawniają się niedobory innych zasobów geosfery, znajdujących się na powierzchni ziemi lub bezpośrednio pod jej powierzchnią, takich jak piasek, żwir, kamienie. Produkty te są niezbędne z punktu widzenia wielu dziedzin gospodarczych zwłaszcza konstrukcyjnych np. w budownictwie, infrastrukturze drogowej, kolejowej, przy produkcji szkła, ale także wielu podzespołów elektronicznych. Zwłaszcza piasek ze względu na jego powszechne zastosowanie, ogromny popyt i narastające niedobory, stał się w skali globalnej przedmiotem nielegalnej eksploatacji, określanej w mediach jako „wojny o piasek”.

Z tego też względu eksploatacja tych kopaliny musi podlegać reglamentacji prawnej. Wskazane względy przesądza, iż wybór tematu należy uznać za właściwy. Jest to ważny i aktualny temat w doktrynie prawa, ponadto – jak wyżej wcześniej zaznaczono – nowy z uwagi na brak jego wcześniejszego opracowania. Tym samym rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, spełniające wymagania dla nadania stopnia naukowego doktora.

Wątpliwość budzić może samo sformułowanie tematu. Dotyczy on prawnych wymogów związanych z ochroną środowiska, stawianych przez ustawodawcę działalności polegającej na wydobywaniu kopaliny. Doktorant zawęża jednak temat do tej kategorii kopaliny, które są objęte prawem własności nieruchomości gruntowej. Dotyczy to tych kopaliny, które w myśl art. 10 ust. 3 ustawy Prawo geologiczne i górnictwem nie zostały enumeratywnie wymienione w ust. 1 i 3 wskazanego przepisu. Do tego prawnego określenia Autor wprowadza ograniczenie związane z metodą pozyskiwania złóż. Gdyby praca miała być publikowana, można byłoby rozważyć nadanie rozprawie tytułu „Prawnośrodowiskowe

uwarunkowania działalności w zakresie wydobywania metodą odkrywkową kopalń nieobjętych własnością górnictw".

II. Cel rozprawy i metody badawcze

Celem pracy jest udzielenie odpowiedzi na postawione przez Doktoranta pytanie, które ukazuje podstawowy problem badawczy rozprawy. Dotyczy ono analizy i oceny regulacji prawnej dokonanej pod kątem zapewnienia w sposób właściwy ochrony poszczególnych elementów przyrodniczych, będących składnikami środowiska, na które oddziałuje prowadzenie działalności polegającej na wydobywaniu, metodą odkrywkową, kopalń objętych prawem własności nieruchomości. Doktorant dokonuje też oceny praktyki stosowania prawa przez organy administracji publicznej poprzez analizę działań podejmowanych przez te organy, w szczególności w drodze oceny wydawanych przez nie aktów administracyjnych.

Autor podejmuje również próbę sformułowania końcowych postulatów de lege ferenda, ukierunkowanych na zwiększenie ochrony poszczególnych elementów przyrodniczych, będących składnikami środowiska, na które oddziałuje działalność górnictwa.

Zakres niniejszej pracy słusznie ograniczono do wydobywania metodą odkrywkową kopalń, objętych prawem własności nieruchomości, jednakże analizy zawarte w rozprawie w pewnym stopniu mogą znaleźć zastosowanie także do innych kopalń, wydobywanych z wykorzystaniem innych metod. Zastosowane ograniczenie przedmiotowe zdaniem autora wpłynęło na przejrzystość opracowania. Autor uznał przy tym za niezbędne poszerzyć w niektórych jego częściach analizę omawianej tematyki o zagadnienia pozaprawne, dotyczące m.in. technologii odkrywkowej eksploatacji złóż, czy też wpływów działalności górniczej na środowisko i możliwość dokładniejszego omówienia poszczególnych problemów.

Autor stawia rozsądną tezę, iż przepisy obowiązującego prawa oraz praktyka jego stosowania nie zapewniają właściwej ochrony poszczególnych elementów przyrodniczych będących składnikami środowiska, przed skutkami prowadzenia działalności polegającej na wydobywaniu kopalń objętych prawem własności nieruchomości.

W treści pracy Doktorant założony we wstępie cel realizuje i wykazuje postawioną tezę.

Doktorant prawidłowo określa zespół metod badawczych. Jak wskazuje, jako podstawową metodę badawczą przyjął metodę dogmatyczno-prawną, polegającą na analizie przepisów aktów prawnych oraz metodę teoretyczno-prawną, polegającą na przedstawieniu wykładni poszczególnych przepisów, która jest prezentowana w doktrynie i orzecznictwie

sądowym. Ponadto w niewielkim zakresie wykorzystano metodę historyczno-prawną, głównie w celu ukazania ewolucji poszczególnych przepisów Prawa geologicznego górnictwa. Ilustracja funkcjonowania aktualnych przepisów w praktyce wymagała zastosowanie metody socjologicznej, znajdującej wyraz w szczególności w analizie działalności organów administracji publicznej. Natomiast największym mankamentem jest zupełny brak zastosowania metody porównawczej. Nie znajdujemy rozważań dotyczących założeń polityki racjonalnego gospodarowania zasobami środowiska w Unii Europejskiej, obowiązujących w tym zakresie regulacji prawnych, ani też analizy, czy chociażby wskazania, rozwiązań prawnych w wybranych państwach europejskich. Trzeba pamiętać, że komparatystyka prawnicza stanowi współcześnie integralną część badań naukowych. Znacznie wzbogaciłoby to wartość pracy.

Nie budzi większych zastrzeżeń dobór materiału badawczego w odniesieniu do kwestii zasadniczych. Autor skorzystał z komentarzy do ustawy, monografii, materiałów z sesji naukowych i konferencji oraz artykułów. Wykaz literatury obejmuje łącznie 206 pozycji podzielonych na komentarze, monografie, materiały z sesji naukowych i konferencji oraz artykuły naukowe. Do tego trzeba wskazać 50 pozycji, w tym wiele o charakterze naukowym, czy popularno-naukowym, znajdujących się w zasobach internetowych. Pewną wątpliwość budzi zamieszczenie w tym wykazie w sposób wprowadzający w błąd dwóch dyrektyw UE, które powinny być wykazane w spisie aktów prawnych z podaniem promulgatora i pozycji pod którą zostały zamieszczone. Gdy tymczasem Autorowi chodziło o wykazanie opracowania „Priorytetowe ramy działań dla sieci Natura 2000 na Pieloletni Program Finansowania UE w latach 2014-2020, Warszawa 2013, dostępnego na stronach Ministerstwa Środowiska. Literatura wykorzystana w pracy obejmuje przede wszystkim pozycje prawnicze, które ukazały się w dwóch pierwszych dekadach XXI w. Może warto byłoby sięgnąć do starszych pozycji nestora prawa geologicznego i górnictwa prof. A. Agopszowicza, dotyczących systemu prawa górnictwa, prof. A. Lipińskiego, dotyczących własności górniczej, czy F. Gojnego, dotyczących zakładu górnictwa. Uzupełnieniem literatury prawniczej są opracowania z zakresu nauk o ziemi, z zakresu górnictwa i geologii inżynierskiej, czy inżynierii środowiska. To znacznie wzbogaca wartość pracy. Natomiast konsekwencją pominięcia w rozprawie badań prawnoporównawczych jest zupełny brak pozycji zagranicznych.

Analizie poddano wiele orzeczeń sądowych, w tym w szczególności sądów administracyjnych oraz orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (łącznie 161 orzeczeń, chociaż we wprowadzeniu, na s. 24, autor podaje 159 pozycji). Bibliografia zawiera także wykaz

wykorzystanych aktów prawnych oraz tabel, map i wykresów. Dobór pozycji literatury, źródeł prawa i orzecznictwa dowodzą znajomości każdej z nich z osobna. Wpływa to także na warsztat naukowy Doktoranta, który jest bogaty, różnorodny i obejmujący komplet stanu wiedzy, stanu prawnego i stanu wypowiedzi jurydycznej w ocenianej materii.

W części wprowadzającej nie zaznaczono wyraźnie stanu prawnego jaki obejmuje recenzowana praca. Wobec tego trzeba przyjąć, niezbyt precyzyjne oznaczenie ze strony tytułowej, że rozprawa uwzględnia stan prawny na luty 2018.

III. Struktura rozprawy

Recenzowana rozprawa zawiera 389 stron. Zasadnicze rozważania zostały poprzedzone *Wprowadzeniem* (pierwszy rozdział), ukazującym cel, zakres, tezę, metody badawcze, czy przegląd piśmiennictwa. Zasadnicza, merytoryczna część rozprawy, podzielona jest na cztery rozdziały, przy czym każdy z nich jest podzielony jest na kilka punktów, a te często jeszcze na jednostki niższego rzędu - podpunkty. Taki podział zapewnia komunikatywność prowadzonych rozważań, które w innym wypadku, przy wielostronicowych i wielowątkowych rozważaniach, straciłyby walory poznawcze. Autor konsekwentnie w całej pracy stosuje akapity, a dążąc do przejrzystości rozważań wypunktowuje zasadnicze kwestie. Pominęłabym może wypunktowanie i odesłanie do punktów poprzez odnośniki wymienione w tekście – s. 291-296.

Pracę kończy ostatni, szósty rozdział, zawierający merytoryczne *Podsumowanie* oraz *Bibliografia* zawierająca wykazy wykorzystanej literatury, aktów prawnych, orzecznictwa. Trzeba podkreślić, że sztuka strukturyzowania tekstu i frazowania wypowiedzi świadczy o biegłości warsztatu pisarskiego.

IV. Treść rozprawy

Praca składa się z sześciu rozdziałów, z czego pierwszy stanowi wprowadzenie do tematu rozprawy, ostatni merytoryczne podsumowanie.

Rozdział pierwszy, pomimo wprowadzającego charakteru, zawiera wiele treści merytorycznych, porządkujących materię badawczą. Autor przedstawia rys historyczny regulacji prawnej w zakresie ochrony środowiska w górnictwie i ściśle związki prawa geologicznego i górniczego z ochroną środowiska. W trzecim punkcie, niestety nazbyt lakonicznie, wyjaśnia kilka podstawowych kategorii pojęciowych związanych z tematem rozprawy. W rozdziale tym znajduje się także wprowadzająca część dotycząca metodologii i

struktury pracy, problemów badawczych, wyznaczonych celów, zakresu pracy i postawionej tezy. Kończy pierwszy rozdział przegląd piśmiennictwa.

Przyjęta konwencja zasadniczych rozdziałów pracy wskazuje na ujęcie tematu badawczego z punktu widzenia prowadzonej działalności górniczej. Wyraźnie zostały wyodrębnione rozważania dotyczące planowania i podejmowania działalności górniczej, prowadzenia tej działalności i likwidacji zakładu górniczego. W każdym z etapów Doktorant zauważa istniejące prawne wymagania dotyczące ochrony środowiska.

Rozdział drugi, został zatytułowany „Prawnośrodowiskowe uwarunkowania podejmowania działalności w zakresie wydobywania kopalin”. Rozdział ten jest podzielony na trzy zasadnicze punkty, pierwszy dotyczy wybranych czynności poprzedzających rozpoczęcie działalności górniczej. Autor ukazuje prawne wymogi stawiane przedsiębiorcy planującemu rozpoczęcie działalności górniczej, szczególnie istotne z punktu widzenia zapewnienia ochrony środowiska. Autor wymienia: weryfikację możliwości prowadzenia działalności w dokumentach planistycznych gminy, w tym na obszarach objętych formami ochrony przyrody; ustalenie i udokumentowanie złoża kopaliny; opracowanie projektu zagospodarowania złoża; sporządzenie dokumentacji hydrogeologicznej i uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego; uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach; uzyskanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej; uzyskanie koncesji na wykonywanie działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż. Kolejne podpunkty służą bardzo szczegółowemu omówieniu wskazanych zagadnień. Drugi punkt rozdziału odnosi się do relacji przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Autor słusznie zauważa fundamentalną dla planowania przestrzennego zasadę ochrony złóż, a także znaczenie podstawowych aktów planowania przestrzennego, jakimi są miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy. Trzeci punkt, drugiego rozdziału dotyczy relacji między ustawą Prawo geologiczne i górnicze oraz ustawą o ochronie przyrody. Doktorant analizuje ograniczenia wynikające z ustanowionych form ochrony przyrody, kolejno omawiając zasadnicze formy ochrony obszarowej i obiektowej. Zauważa również problem ograniczeń wynikających z utworzenia otuliny form obszarowych.

Rozdział trzeci, zasadniczy z punktu widzenia tematu pracy, dotyczy ochrony środowiska w związku z prowadzeniem działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż. Autor analizuje prawne zasady prowadzenia ruchu zakładu górniczego i skutków jakie ta działalność wywiera na środowisko. Nie wszystkie punkty tego rozdziału są do końca ze sobą

spójne. Przykładowo punkt 3.2 *Oddziaływanie odkrywkowej działalności górniczej na środowisko* nie powinien być moim zdaniem umieszczony w tym miejscu pracy, a byłby ciekawym wprowadzeniem do rozważań w rozdziale pierwszym. Ciekawe są rozważania dotyczące prawnych instrumentów ochrony złóż kopalin, które są realizowane m.in. przez obowiązek prowadzenia ewidencji zasobów złoża kopalin, sporządzania dodatków do dokumentacji geologicznej, prowadzenia ruchu przedsiębiorstwa zgodnie z koncesją, planem ruchu zakładu górniczego, projektem technicznym, czy racjonalnego gospodarowania zasobami złóż kopalin. Autor poświęca także duży fragment rozdziału na rozważania dotyczące zadań organów administracji zarówno rządowej, jak i samorządowej. Kończy tę część pracy rozbudowany fragment poświęcony odpowiedzialności za szkody w środowisku, spowodowane ruchem zakładu górniczego.

Czwarty rozdział dotyczy skutków prawnych likwidacji zakładu górniczego. Można było w tytule rozdziału podkreślić środowiskowe uwarunkowania tego etapu działalności górniczej. Zakończenie działalności w tym zakresie rodzi wiele obowiązków związanych zarówno z zagospodarowaniem odpadami pochodzącymi z wyrobisk górniczych, jak i rekultywacją gruntów i zagospodarowaniem terenu po zakończonej działalności górniczej. Są to podstawowe obowiązki związane z korzystaniem z tak ważnego elementu środowiska, jakim jest wnętrze i powierzchnia ziemi. Z uwagi na kosztowność tych przedsięwzięć i fakt braku dalszego zainteresowania przedsiębiorców terenem, na którym złoża zostało wyeksploatowane, ustawodawca musiał stworzyć skuteczne instrumenty prawne służące wyegzekwowaniu nałożonych obowiązków.

Piąty, ostatni merytoryczny rozdział dotyczy wykonywania działalności w zakresie wydobywania kopalin bez wymaganej koncesji. Moim zdaniem, dla lepszej komunikatywności rozważań Doktorant powinien najpierw poddać analizie obowiązujący stan prawny, a potem ukazać jego prawne i praktyczne implikacje, tak aby czytający wiedział, czy zaistniała sytuacja jest wynikiem wadliwej legislacji, czy braku jej prawidłowego wdrożenia. W tym rozdziale Autor rozpoczyna rozważania od ukazania danych szacunkowych dotyczących skali zjawiska wydobywania wielu rodzajów kopalin bez uzyskania wymaganej prawem koncesji, co rodzi wiele wskazanych przez Doktoranta skutków zarówno dla gospodarki, jak i środowiska. Słusznie Autor zauważa, że spora część pozyskiwanych tą drogą kopalin znajduje swoje umocowanie w art. 4 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, który dokonuje częściowego wyłączenia stosowania jej norm właśnie do wydobywania piasków i żwirów, przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej, z nieruchomości stanowiących przedmiot jej prawa własności (użytkowania

wieczystego), bez prawa rozporządzania wydobytą kopaliną, po spełnieniu trzech wymienionych w tym przepisie przesłanek. Autor ciekawie i szeroko analizuje wskazany przepis. Zauważa także sytuacje wydobywania kopalin bez wymaganej koncesji, które są dokonywane pod pozorem wykonywania innej działalności, dokonywania innych przedsięwzięć. Drugi wyraźny fragment tego rozdziału dotyczy konsekwencji stwierdzenia przez organ administracji publicznej wykonywania działalności bez wymaganej koncesji.

V. Uwagi merytoryczne

Dla sformułowania ostatecznej oceny podstawowe znaczenie ma merytoryczna zawartość pracy. Z uznaniem należy stwierdzić, że recenzowana rozprawa zawiera zarówno tezę, jak i swoisty klucz do całości problematyki, swój „leitmotiv”. Stanowi on o wartości tej pracy. Otóż całość rozważań Autora zmierza do uzasadnienia twierdzenia o potrzebie wzmocnienia prawnej ochrony elementów środowiska w procesie wydobywania metodą odkrywkową kopalin niestanowiących własności górniczej. Podstawą rozważań, zasadniczym kryterium oceny, powinna być zasada racjonalnego gospodarowania zasobami kopalin i ich kompleksowego wykorzystania wyrażona w art. 125 ustawy Prawo ochrony środowiska. Autor ją wielokrotnie przywołuje np. na s. 69, 70, 152, 154. Pochwalić należy też podjętą przez niego próbę dookreślenia użytych przez ustawodawcę w art. 125 P.o.ś. pojęć jak: „kompleksowe wykorzystanie kopalin” (s. 159 - 160) oraz racjonalne gospodarowanie, czy racjonalne wydobywanie i zagospodarowanie kopalin (s. 161 - 165). Można byłoby też przy przygotowaniu pracy do druku rozważyć jeszcze silniejsze zaakcentowanie tej zasadniczej dla prowadzonych rozważań zasady, czy przesunięcie wyników badań w tym zakresie do pierwszego wprowadzającego rozdziału.

To, tylko z pozoru banalne twierdzenie o potrzebie wzmocnienia instrumentów ochrony poszczególnych elementów środowiska przed skutkami prowadzenia działalności polegającej na wydobywaniu kopalin nie jest wywiedzione z jakichś ogólnych idei, lecz wynika z konsekwentnie realizowanych założeń badawczych Autora. Jest ono efektem pewnej konfrontacji regulacji ochronnej także z wymaganiami zasady zrównoważonego rozwoju. Dzięki temu interesującemu ujęciu, Autor dokonał z jednej strony oceny obowiązującej regulacji prawnej, a ponadto sformułował postulaty *de lege ferenda*. Podzielić należy ogólny pogląd Doktoranta o potrzebie zwiększenia ochrony poszczególnych elementów przyrodniczych będących składnikami środowiska, na które oddziałuje omawiana działalność. Z punktu widzenia konieczności optymalnego zaspokojenia potrzeb społecznych, ale dokonywanego w warunkach racjonalnego korzystania z zasobów przyrody, musi być

uwzględniony w procesach decyzyjnych oprócz rachunku ekonomicznego także rachunek ekologiczny.

W pierwszym, wprowadzającym rozdziale zabrakło jasnego omówienia pojęcia „kopalina”. Ustawa Prawo ochrony środowiska wymienia kopaliny jako jeden z elementów przyrodniczych środowiska (art. 3 pkt 39), zaś ustawa Prawo geologiczne i górnicze wyraźnie definiuje pojęcie „złoża kopaliny” i „kopaliny wydobytej” (odpowiednio art. 6 ust. 1 pkt. 19 i pkt 3). Należało, moim zdaniem, posilkując się tymi legalnymi definicjami, a także wykładnią innych przepisów stosujących to określenie, pokusić się o analizę pojęcia „kopalina”, chociażby w zestawieniu do innego pojęcia jakim jest „kopalina użyteczna” (zob. na ten temat R. Mikosz, Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego, Zakamycze 2006, czy w najnowszej literaturze A. Kaźmierska-Patrzyzna, Reglamentacja korzystania z kopalin jako zadanie administracji publicznej [w:] G. Dobrowolski (red.), Rozważania o ..., Katowice 2018, A. Rabięga-Przyłęcka, Reglamentacja korzystania ze złoża kopaliny [w:] P. Korzeniowski (red.), Reglamentacja korzystania ze środowiska jako funkcja administracji samorządowej, Łódź 2018, czy szerzej A. Kaźmierska-Patrzyzna, Korzystanie z kopalin użytecznych [w:] M. Górski (red.), Prawo ochrony środowiska, Warszawa 2014 i Warszawa 2018. Doktorant przywołuje art. 6 ust. 1 pkt. 19 i pkt 3 ustawy Prawo geologiczne i górnicze (na s. 291), ale bez głębszej analizy. Natomiast przytacza pogląd wyrażony w literaturze geologicznej odnoszący się do pojęcia „kruszywa naturalne” (s. 19).

Dla lepszej komunikatywności prowadzonych rozważań i z uwagi na tytuł pracy w pierwszym wprowadzającym rozdziale, należało także wskazać kategoryzację kopalin, wynikającą z obowiązującej ustawy, czyli podział na kopaliny objęte własnością górniczą, określane w doktrynie kopalinami „strategicznymi” (m.in. złoża węgla kamiennego, węgla brunatnego) oraz kopaliny objęte własnością nieruchomości gruntowej, niezaliczone do własności górniczej, stanowiące własność właściciela nieruchomości gruntowej (m.in. piaski, żwiry, kamienie łamane, porfiry). Przy przygotowaniu pracy do druku namawiałabym do uzupełnienia tego rozdziału o wskazane elementy.

Omawiana przez Doktoranta działalność w zakresie wydobywania kopalin metodą odkrywkową objętych prawem własności nieruchomości gruntowej prowadzona jest poza terenami zurbanizowanymi, a zatem najczęściej na obszarach wiejskich. Z tego punktu widzenia bardzo istotna jest analiza dokonana także z uwzględnieniem celu, który wyznaczył ustawodawca w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W punkcie 1.6 drugiego rozdziału pracy została podniesiona kwestia uzyskania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej. Należałoby tutaj wyraźnie wskazać na dwa etapy tej

procedury, związane ze zmianą przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych. Pierwszy dotyczy zmiany przeznaczenia gruntów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i rodzi wiele problemów ze względu na przewidziane w ustawie wyłączenia oraz brak obligatoryjności planów. Problemy prawne stąd wynikające były przedmiotem ożywionej polemiki w doktrynie prawa rolnego, których Autor niestety nie przytacza (np. E. Kremer, Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 3 lutego 1995 r., Przegląd Sądowy 1997, z. 5, E. Klat-Górska, Ochrona gruntów rolnych a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, Rejent 1996, z. 9 i inni). Drugi etap związany jest z obowiązkiem uzyskania decyzji na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej. Tu Autor pozytywnie ocenia nakaz zdjęcia próchnicznej warstwy ziemi i wykorzystania jej na cele produkcji rolnej, co jest jak najbardziej zasadne z punktu widzenia planowanej odkrywkowej eksploatacji kopalni. Słusznie także zauważa, że obowiązki związane z wyłączeniem gruntów z produkcji należy uznać za zdecydowanie niewystarczające.

VI. Strona formalna pracy

Ogólnie należy stwierdzić, że pod względem formalnym praca została napisana prawidłowo. Rozprawa jest staranna, napisana ładnym, zrozumiałym, prawniczym językiem. Doktorant posługuje się aparaturą językową właściwą dla prawa administracyjnego. Poprawność terminologiczna świadczy o znajomości przez Doktoranta ogólnej wiedzy wymaganej na tym etapie rozwoju naukowego oraz wiedzy specjalistycznej z zakresu geologii, czy górnictwa.

Wykazy są rzetelnie sporządzone, znajdują odzwierciedlenie w przepisach. Stan prawny jest aktualny i należycie dokumentowany.

Pod względem językowym przydałoby się ujednoczyć formy prowadzonych rozważań, używana jest bowiem (od strony Autora) zarówno pierwsza, jak i trzecia osoba liczby pojedynczej. Kilka uwag językowych dotyczy nadużywania przez Autora określenia „dysertacja” i „zapis”. Na podstawie ustawy z 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w dziedzinie sztuki, mającej w tym przypadku zastosowanie, podstawą nadania stopnia naukowego doktora jest przedstawienie i obrona „rozprawy doktorskiej”. Pojęcia „rozprawa”, poza stroną tytułową, Autor użył, w odniesieniu do swojej pracy, jeszcze dwa razy. Natomiast określenie „dysertacja” występuje sześćdziesiąt dwa razy, w tym trzykrotnie na s. 18, 20; 27 i dwukrotnie na s. 314, 347 i 348. Razi również używany przez Autora określenie „zapis” – ale nieodnoszony do częściowego rozrządzenia spadkodawcy przedmiotami wchodzącymi w skład spadku na rzecz osoby trzeciej, czy synonimu słowa

„rejestracja” (tak poprawnie Autor użył tego określenia na s. 55), lecz w znaczeniu, jak wnioskuje, odnoszonym do prawniczego terminu „przepis” (tak użyto tego słowa 63 razy).

Kolejna uwaga dotyczy używania przez Doktoranta tzw. skrótów urzędniczych, które nie powinny się pojawić w pracy naukowej. Skrót „ww.” został użyty sto czterdzieści dwa razy.

Błędy stylistyczne, korektorskie czy interpunkcyjne są nieliczne (m.in. niekomunikatywne, wielokrotnie złożone zdanie w pierwszym akapicie na s. 11, literówki na np. s. 10, 14, 43, 45, interpunkcja np. s. 56, 58, 59).

Odrębna uwaga dotyczy przypisów. Recenzowana rozprawa jest podzielona na sześć rozdziałów i obejmuje 389 stron. Przy czym przypisy są numerowane w sposób ciągły i dochodzą do numeru 829. To wpływa na komunikatywność tekstu zawartego w przypisach i utrudnia zachowanie zasad ich budowy. Uwagi te dotyczą zwłaszcza cytowania aktów normatywnych, które są w rozprawie przywoływane w całości kilka razy. Dotyczy to ustawy m.in. Prawo ochrony środowiska (s. 16, 76, 141, 376), czy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (np. s. 18, 72, 76, 91, 373). Mimo zawartego w pracy wykazu skrótów na s. 6-7 Doktorant tych skrótów w pracy praktycznie nie używa, cytując wielokrotnie pełne nazwy aktów prawnych. Sugerowałabym wprowadzenie odrębnych przypisów w każdym rozdziale rozprawy, co poprawi komunikatywność odesłań.

Sposób dokumentowania wywodów jest prawidłowy z drobnymi uchybieniami (np. brak odesłania na s. 16 odnośnie konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1972 r. w Sztokholmie, czy Deklaracji Sztokholmskiej na s. 17). Nie powinno się także cytować dzieł współczesnych i dostępnych cytowaniem z tzw. „z drugiej ręki”) – przypis 134 na s. 51.

VII. Wnioski

Konkludując stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska p. J. Murzydło stanowi pozycję wartościową, jest rezultatem rzetelnej, wnikliwej i dojrzałej analizy rodzimego systemu prawnego i jego funkcjonowania. Jawi się też jako bogate źródło informacji dla kreowania rodzimych rozwiązań legislacyjnych. Doktorant wykazał się wysokim stopniem umiętności w zakresie stanowienia i rozwiązywania problemów o charakterze naukowym, a podjęty problem rozwiązał w sposób w pełni zadawalający. Jednocześnie Doktorant nie uchyła się od podejmowania istotnych, trudnych i kontrowersyjnych zagadnień w doktrynie i orzecznictwie, które zasługują na analizę, oceny i wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*. Wielokrotnie jego oceny i uwagi są trafne i świadczą o dobrym zrozumieniu zagadnienia i

dojrzałości sądów naukowych (np. na s. 57, 62). Autor zauważa rozbieżności interpretacyjne przepisów i wynikające z niej konsekwencje prawne (np. na s. 72, 74).

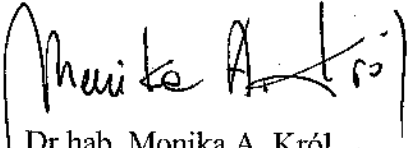
Wykorzystana w pracy literatura przedmiotu, jak i orzecznictwo sądowe, świadczą o bardzo dobrej znajomości przez Doktoranta poglądów doktryny, jak i linii orzecznictwa, co jest wymagane przy tego rodzaju kompleksowej analizie prawnej tak złożonej problematyki badawczej. Widać także duże doświadczenie praktyczne Doktoranta, jego umiejętność prowadzenia wywołu prawniczego, jasność argumentacji, biegłości w posługiwaniu się szerokim materiałem normatywnym, a także liczne odniesienia do praktyki stosowania prawa (np. s. 58, 65).

Tej jednoznacznej pozytywnej oceny nie podważają uczynione uwagi, dotyczące zagadnień szczegółowych, czy drobne uwagi dotyczące kwestii warsztatowych, podniesione w niniejszej recenzji w intencji ich poprawy przy przygotowaniu pracy do druku.

VIII. Konkluzja

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

Łódź, dnia 15 października 2018 r.


Dr hab. Monika A. Król