

Prof. zw. dr hab. Janina Ciechanowicz-McLean

Uniwersytet Gdański

Zakład Prawa Ochrony Środowiska

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Beaty Brynczak na temat:**

**„ System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej w świetle zasady „zanieczyszczający płaci”, Warszawa 2018, stron 320 .**

Przedłożona mi do recenzji rozprawa doktorska mocą uchwały Rady Naukowej Instytutu Prawa Międzynarodowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w Warszawie z dnia 14 stycznia 2019 r. została oceniona przeze mnie w świetle przepisów ustawy o stopniach i tytule naukowym (...) z 2003r. odnoszących się do rozpraw doktorskich w kilku aspektach:

### **1. Temat rozprawy doktorskiej i zastosowana metodologia**

Wybór tematu rozprawy dotyczący systemu handlu uprawnieniami do emisji w UE uznać należy za trafny, ponieważ dotyczy on aktualnych dla Polski i UE problemów teoretycznych i prawnych o dużym znaczeniu ekonomicznym, wpływającym na ochronę klimatu i ochronę górnictwa w Polsce, jako głównego dostarczyciela energii a zarazem głównego emitenta gazów cieplarnianych. Sformułowanie tematu jest właściwe dla nauk prawnych w szczególności prawa

międzynarodowego publicznego. Temat ten realizowany jest w obszarze prawa unijnego i prawa międzynarodowego publicznego z uwzględnieniem szerokiego kontekstu międzynarodowego prawa ochrony środowiska. Za cel tej rozprawy doktorskiej przyjęto analizę przepisów regulujących system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych z perspektywy zasady zanieczyszczający płaci i próbę odpowiedzi na pytanie, czy system handlu realizuje tę zasadę czy stanowi raczej odstępstwo od niej na rzecz przerwania odpowiedzialności za zanieczyszczenie na inny podmiot niż państwo. Celem pracy jest również odpowiedź na pytanie, czy udzielanie pomocy ukierunkowanej na zrealizowanie celów środowiskowych w ramach systemu handlu może być dopuszczalne i uzasadnione w świetle zasady zanieczyszczający płaci. Autorka postawiła sobie za cel udowodnienie kilku hipotez badawczych, które w swojej istocie dokonują nad interpretacji zasady zanieczyszczający płaci, określanej dalej PPP-Polluter Pays Principle.

Wybór tematyki rozprawy został podyktowany potrzebą usystematyzowania zasad i form udzielania pomocy w obrębie systemu handlu uprawnieniami do emisji, które są uregulowane w sposób rozproszony, w różnego rodzaju aktach prawnych i dokumentach. W konsekwencji Doktorantka podjęła się napisania monografii na ten temat. Poza tym Doktorantka ma nadzieję, że wybrana przez nią problematyka znajdzie zastosowanie praktyczne w odniesieniu zarówno do trwającego okresu rozliczeniowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w latach 2013-2020, jak i do następnych okresów.

Treść pracy w znakomitej większości zamyka się w obrębie prawa unijnego i prawa międzynarodowego publicznego, ale Autorka nie stroni w niej od refleksji i porównań z zakresu nauk ekonomicznych. Wskazuje również na to jak bardzo prawo unijne determinuje rozwój prawa polskiego w konstrukcji i stosowaniu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Tak szeroko

rozumiany temat znajduje swoje odzwierciedlenie w poszczególnych rozdziałach, których treść, dotyczy:

- Genezy i rozwoju unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, w tym ustanowienia w-w systemu z perspektywy polityki i prawa międzynarodowego i unijnego,
- Charakterystyki PPP z uwzględnieniem jej ekonomicznego i prawnego charakteru, treści tej zasady i wyjątków w jej stosowaniu,
- Zastosowania PPP w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i spełnianych przez nią funkcji,
- Wyłączenia od PPP w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych,

Doktorantka podjęła się ambitnego zadania przedstawienia kompleksowego omówienia tematu i zadanie to wykonała z powodzeniem. Pisze ona skromnie we wstępie, że praca ma charakter monograficzny dotyczący tematyki z pogranicza unijnego prawa ochrony środowiska i prawa konkurencji w odniesieniu do przepisów regulujących funkcjonowanie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Jednak w moim przekonaniu z treści rozprawy wynika, że zagadnienia handlu emisjami są rozpatrywane na szerszej płaszczyźnie prawa międzynarodowego oraz prawa krajowego, co wynika z globalnego charakteru zagrożeń i ochrony klimatu.

Zastosowaną w pracy metodą badawczą jest metoda formalno-dogmatyczna, która obejmuje przede wszystkim analizę aktów prawnych. Doktorantka wykorzystuje do tego obszerną literaturę, np. P. Korzeniowskiego, Zasady prawne ochrony środowiska, Łódź 2010, który poświęcił wiele uwagi zasadzie zanieczyszczający płaci. Przyjętą w rozprawie doktorskiej metodologię uważam za właściwą, zwłaszcza, że tematyka badań jest stosunkowo nowa i nie

przekracza pięćdziesięciu lat, licząc od czasu zastosowania handlu emisjami w Stanach Zjednoczonych w ubiegłym stuleciu. We wstępie Doktorantka przedstawiła również pojęcia i terminologię dot. klimatu stosowaną w pracy oraz wskazała na różne rodzaje stosowanej wykładni prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej i prawa krajowego. Preferuje ona wykładnię językową, a następnie wykładnię funkcjonalno-celowościową lub aksjologiczną.

## **2. Konstrukcja rozprawy doktorskiej**

Konstrukcja rozprawy została starannie przemyślana. Praca liczy cztery rozdziały, których tytuły wiążą się bezpośrednio z tytułem głównym rozprawy. Treść każdego z rozdziałów została starannie podzielona na punkty i podpunkty. Czy nie za dużo tego? Rozprawę zamyka zakończenie oraz wykaz aktów prawnych, wykaz dokumentów urzędowych, bibliografia, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i starszych sądów oraz opinie rzeczników generalnych i orzecznictwo sądów krajowych. Warto podkreślić, że po każdym rozdziale, zamieszczono wnioski. Wprowadzenie wniosków po każdym rozdziale wpłynęło pozytywnie na dyscyplinę wywodów i kontynuację wątku głównego zawartego w tytule pracy. Należy dodać, że treść rozprawy poprzedzona jest starannie sporządzonym wykazem skrótów.

Autorka słusznie założyła, że brak jest kompleksowego opracowania omawianej problematyki: handlu emisjami i zasady zanieczyszczający płaci w literaturze prawniczej: europejskiej, polskiej i międzynarodowej. Stało się to punktem wyjścia do dalszej analizy i pozwoliło efektywnie i retrospektywnie przedstawić podstawową zasadę - stanowiącą fundament odpowiedzialności za uszczerbki w środowisku, to jest zasadę zanieczyszczający płaci.

Reasumując, konstrukcja pracy jest logiczna i komunikatywna. Rozdziały są obszerne, mają zbliżoną objętość, a zawarta w nich treść ściśle koresponduje z tytułem rozprawy.

### **3. Ocena merytoryczna rozprawy doktorskiej**

Już z lektury pierwszych stron pracy wynika, że Doktorantka dobrze zna i swobodnie porusza się w problematyce, którą opisuje. Potrafi jasno formułować kwestie prawne czego wyrazem są często stawiane pytania badawcze w tekście rozdziałów i konsekwentne udzielanie nań odpowiedzi oraz częste zamieszczanie ocen np. ocena wyłączeń, ocena uzasadnień, ocena zgodności, ocena pomocy państwa. Te właśnie ostatnie partie rozprawy są, w mojej ocenie, najtrudniejsze do ich pisemnego przedstawienia i uzasadnienia, a są to przecież te elementy wiedzy prawniczej na których nam najbardziej zależy w kształceniu prawników, Sama znajomość prawa materialnego czy proceduralnego jest niewystarczająca w kształceniu prawników. Potrzebna jest decyzyjność prawnika poprzez wydawanie orzeczeń, wyroków, opinii, ocen, sądów etc. i ich uzasadnień. W uzasadnieniach kryje się cały kunszt wiedzy prawniczej, przedstawiają one proces myślowy w podejmowaniu takiej czy innej oceny czy decyzji.

W pierwszym rozdziale Doktorantka przeanalizowała związki ochrony klimatu z ochroną środowiska. Wskazała, że ochrona klimatu stanowi element ochrony środowiska. Stanowisko takie jest również reprezentowane w orzecznictwie Trybunału, a także w literaturze przedmiotu. Za najważniejszy uważam ten wniosek, że regulacje dotyczące systemu handlu uprawnieniami do emisji mają charakter regulacji na styku prawa ochrony środowiska i prawa gospodarczego. ETS- system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej należy zatem ocenić jako system o celach środowiskowych, ale o

charakterze ekonomicznym. Dlatego też określam te regulacje mianem gospodarczego prawa środowiska.

Cenne w rozprawie jest to, że jej Autorka wskazuje na aplikację w-w zagadnień w prawie polskim, że administruje nimi kilka podmiotów. I tak systemem administruje KOBiZE – Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami. Zadania dotyczące aukcji uprawnień do emisji oraz rejestru uprawnień realizuje również Minister Środowiska, do którego należą też sprawy monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji. Natomiast organami właściwymi w sprawach decyzji administracyjnych w przedmiocie pozwoleń na emisje gazów cieplarnianych są marszałkowie województw oraz starostowie (Autorka na s. 69 używa błędnej nazwy „starości”), w stosunku do których minister jest organem nadrzędnym. Organy Inspekcji Ochrony Środowiska wykonują zadania kontrolne przestrzegania przepisów w zakresie emisji objętych systemem i szacowania wielkości tych emisji. Takie rozproszenie zadań i kompetencji w w-w zakresie w Polsce ma swoje negatywne konsekwencje w braku skuteczności prawa ochrony klimatu w naszym kraju.

W tym rozdziale najważniejsza jest konstatacja, że klimat jest elementem środowiska. Zagadnienia tego nie można pominąć, gdyż w projekcie Globalnego Paktu na rzecz Środowiska, przyjętym przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych na 72 sesji we wrześniu 2017, klimat został wymieniony jako element środowiska. Przy okazji nadmienię, że wśród 21 zasad międzynarodowego prawa środowiska wymienionych w tym Pakcie, wymieniono zasady: zasady zanieczyszczający płaci oraz określenia szkody ekologicznej. W treści Paktu podsumowano dorobek, soft law i hard law, w zakresie ochrony środowiska w prawie międzynarodowym. Szersze wyjaśnienia dotyczące interpretacji w-w zasad znajdują się w Białej Księdze do tego dokumentu. Profesor Maria Kenig-Witkowska jest współautorką tych zasad i przedstawicielem Polski w negocjowaniu Paktu.

Mam nadzieję, że w trakcie publicznej obrony rozprawy doktorskiej Autorka przedstawi swoją opinię odnośnie tego w jakim stopniu projekt Paktu na rzecz Środowiska uwzględnia zasadę zanieczyszczający płaci.

W rozdziale drugim omówiono obszernie treść i wyłączenia zasady zanieczyszczający płaci w świetle prawa unijnego, gdzie jej treść, charakter i moc prawna nie są jeszcze jednoznacznie rozstrzygnięte. Być może ta rozprawa doktorska przyczyni się do bardziej jednorodnej interpretacji treści tej zasady. Zważywszy na to, że z treści rozprawy wynika, że PPP nie jest uwzględniana przy każdym akcie prawa UE dotyczącym ochrony środowiska, natomiast istnieje szereg przypadków, kiedy jej zastosowanie jest wyłączone.

W literaturze polskiej pierwszy te zagadnienia przedstawił prof. Zdzisław Brodecki w książce pt: „Odpowiedzialność za zanieczyszczenie morza”, Gdańsk 1980. Jak widać nauka nie posunęła się specjalnie naprzód z interpretacją PPP, skoro drugim rodzajem wyłączenia jest udzielenie zanieczyszczającym pomocy na ponoszenie likwidacji kosztu zanieczyszczenia. Dotyczą one głównie względów ekonomicznych lub społecznych. Dlatego też uchwalono w prawie międzynarodowym funduszową metodę kompensacji szkód ekologicznych np. Międzynarodowy Fundusz Kompensacji za Szkody Olejowe. Jest to również dopuszczalna droga prawna dla osiągnięcia pozytywnego efektu środowiskowego.

W rozdziale trzecim Doktorantka precyzuje swoje rozważania do ETS i PPP. Rozważania te wyraźnie wskazują na to, że ETS jest ukierunkowany na zapewnienie odpowiedniej zachęty dla podmiotów w nim uczestniczących do zwiększenia redukcji emisji gazów cieplarnianych. Ponadto ETS przewiduje obowiązek finansowania walki ze zmianami klimatu oraz adaptacji do skutków tych zmian. Tak więc podzielam wnioski Autorki, że rozwiązania te jednoznacznie wpisują się w funkcję kompensacyjną, jaką pełni zasada zanieczyszczający płaci.

Rozdział czwarty rozprawy poświęcony został wyłączeniom od zasady zanieczyszczający płaci w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Wyłączenia te mogą być niezbędnym elementem systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych ze względu na konieczność zachowania spójności rynku wewnętrznego oraz w celu uniknięcia zakłócenia konkurencji. Są to zagadnienia kontrowersyjne zarówno w przywoływanej przez Doktorantkę literaturze, jak i w orzecznictwie. Podzielam pogląd, że bezpłatny przydział uprawnień do emisji jest kwalifikowany jako pomoc państwa w sytuacji, gdy następuje przesunięcie zasobów państwowych na rzecz uczestników systemu. Nieudzielenie pomocy zanieczyszczającym mogłoby mieć negatywne skutki w odniesieniu do celów gospodarczych w ETS i mogłoby wyrzucić również negatywne skutki w realizacji długoterminowych celów redukcji poziomów emisji.

Wysoko cenię w-w wywody Doktorantki, ponieważ oparte są one na rzetelnym przedstawieniu i analizie źródeł prawa oraz bogatego orzecznictwa. Wnoszę o wyróżnienie tej rozprawy doktorskiej za rzetelne przedstawienie trudnego zagadnienia ETS w kontekście PPP z uwzględnieniem prawa konkurencji, na podstawie źródeł prawa, orzecznictwa i literatury. Jest to wysoce specjalistyczne zagadnienie, którego zrozumienie nie jest dane każdemu prawnikowi.

Rozprawa w zdecydowanej większości dotyczy problematyki prawnej aczkolwiek ETS ma swój wymiar ekonomiczny. Wywody w pracy są rzeczowe i przekonujące, ponieważ dotyczą istoty poruszanej problematyki bez wątków pobocznych. Już w określeniu pojęć podstawowych dla rozprawy jak np. środowisko, klimat, zmiany klimatu. Autorka starannie dobiera słowa, korzystając przy tym obficie z orzecznictwa sądów i tekstów umów międzynarodowych. Podjęła Ona udaną próbę interpretacji i analizę przepisów prawa pierwotnego i pochodnego, czym potwierdziła tezę badawczą, że zasada PPP nie jest realizowana w ETS w jej wąskim zakresie w jakim odnosi się do



odpowiedzialności odszkodowawczej. Odstąpienie od zasady PPP w ETS dotyczy określonych instalacji i szpitali. Zasada PPP została zakwalifikowana jako zasada prawa o mocy wiążącej, która może mieć wyłączenia w jej stosowaniu pod warunkiem, że takie wyłączenia pozwolą na lepszą realizację celów ochrony środowiska przez ETS.

Po lekturze tej rozprawy wielokrotnie pojawia się konstatacja jak ważną, napędową rolę spełnia prawo międzynarodowe w ochronie środowiska a tym ochronie klimatu (Konwencja klimatyczna, Protokół z Kioto, Porozumienie paryskie), w prawie unijnym i w prawie krajowym.

Jest wielką zaletą tej pracy, że Doktorantka korzysta z bogatej literatury prawniczej, obcojęzycznej i krajowej bardzo rozważnie. Odnosi się to do wielu pozycji literatury, które są znaczące dla współczesnego prawa ochrony środowiska. Z prawa polskiego zabrakło mi monografii Moniki Adamczak – Reteckiej, Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody klimatyczne z perspektywy prawa Unii Europejskiej wydanej przez Uniwersytet Gdański w 2017 r. W wielu przypisach, prostych i złożonych Autorka rozprawy odsyła do różnych pozycji literatury. Widoczne jest to specjalnie w pierwszych trzech rozdziałach rozprawy. Przypisy w pracy są liczne, ponad 850, dominują przypisy źródłowe.

Za cenne w tej pracy uważam skatalogowanie i opisanie aktów prawnych dotyczących systemu handlu uprawnieniami oraz wszechstronną interpretację zasady zanieczyszczający płaci. Jest to duże osiągnięcie badawcze. W pełni zgadzam się z wnioskami końcowymi w pracy, że zakres interpretacji zanieczyszczający płaci może być relatywizowany w systemie uprawnień handlu emisjami.

Uprzejmie proszę o udzielenie mi podczas publicznej obrony pracy doktorskiej odpowiedzi na pytanie jak Pani ocenia miejsce i zakres zasady

zanieczyszczający płaci w Globalnym Pakcie na Rzecz Środowiska? Proszę też przedstawić aktualny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Polsce, czy funkcjonuje on właściwie i zgodnie z polityką klimatyczną Unii Europejskiej.

#### **4. Ocena formalnej rozprawy strony**

Praca jest napisana starannym językiem polskim i językiem prawniczym. Poddana została ona dobrej korekcie językowej, a nieliczne błędy maszynowe tylko tę ocenę potwierdzają.

Wykazy źródeł prawa i innych dokumentów sporządzono prawidłowo i starannie.

#### **Konkluzja**

Pragnę na zakończenie podkreślić, że wywody w rozprawie doktorskiej są rzeczowe i profesjonalne, a jej Autorka jest w pełni przygotowana do pracy badawczej i rozwiązywania trudnych problemów prawnych, ponieważ dysponuje rozległą wiedzą z nauk prawnych, sprawnym warsztatem naukowym oraz stosuje właściwą metodologię. Rozprawa ta może być wyróżniona, o co wnioskuję, ponieważ jest oryginalnym rozwiązaniem współczesnego, ważnego problemu prawnego, jest monografią traktującą o ETS w kontekście PPP z uwzględnieniem prawa ochrony konkurencji i polityki ochrony środowiska, nie mającą odpowiednika w Polsce. Rozprawa ta może być użyteczna dla praktyki a także dla nauki prawa i organów państwa w prowadzeniu polityki klimatycznej w UE.

Rozprawa doktorska pani mgr Beaty Brynczak pt.: „System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej w świetle zasady „zanieczyszczający płaci” spełnia wymagania przewidziane dla tego

typu rozpraw na stopień doktora nauk prawnych, przewidzianych w ustawie o stopniach i tytule naukowym (...) z 2003 r. Wobec powyższego mgr B. Brynczak może być dopuszczona do dalszych czynności w przewodzie doktorskim, to jest do publicznej obrony, co niniejszym rekomenduję Radzie Naukowej Instytutu Prawa Międzynarodowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w Warszawie.

*Janina Cieszanowicz-Kleber*

*Golski 21.03.2019*