

Recenzja rozprawy doktorskiej Pana magistra Mateusza Muchela na temat "Ocena oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym jako instrument prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej"

Uwagi ogólne.

Rozprawa doktorska Pana magistra Mateusza Muchela na temat "Ocena oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym jako instrument prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej" przygotowana została pod kierunkiem naukowym Pana prof. dr hab. Roberta Grzeszczaka oraz Pana dr hab. Jerzego Jendrośki, prof. UO.

Rozprawa liczy 239 stron maszynopisu. Składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów, podsumowania zawierającego wnioski i odniesienia do hipotez badawczych, bibliografii zawierającej wykaz literatury, wykazu wykorzystanego orzecznictwa sądowego (z podziałem na orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i orzeczenia Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości oraz międzynarodowych sądów arbitrażowych), wykazu wykorzystanych źródeł prawa (podzielonego na akty prawa międzynarodowego oraz akty prawa Unii Europejskiej) wykazu innych przywoływanych dokumentów oraz stron internetowych. Zgodnie z wykazami zawartymi w pracy wykorzystano 251 publikacji literaturowych, 52 orzeczenia sądowe, 56 aktów prawnych, 62 inne dokumenty oraz 84 źródła internetowe. Rozprawa ma charakter pracy teoretycznej w zakresie prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej, z uwzględnieniem także międzynarodowego prawa ochrony środowiska.

Aktualność wyboru tematu

Praca dotyczy ważnego zagadnienia, jakim jest ocena oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, zwłaszcza w związku z coraz szerszą realizacją projektów PCI oraz zagadnieniem ochrony klimatu. Jest to kwestia o doniosłym znaczeniu środowiskowym, gospodarczym, a także społecznym, co w ostatnich latach dostrzegalne było w Polsce (gazociągi Nord Stream, sprawa Turowa).

Tematyka ta – w przeciwieństwie do samych ocen oddziaływania na środowisko - nie należała w ostatnich latach nauce prawa nie tylko do najpopularniejszych zagadnień, ale wzbudzała w Polsce w ogóle niewielkie zainteresowanie (co zmienia na szerszą skalę dopiero casus Turowa; wcześniejsze sprawy gazociągu Nord Stream 1 nie wywołały większego zajęcia się tą problematyką). Ten brak zainteresowania doktrynalnego jest widoczny po praktycznie znikomej ilości publikacji naukowych dotyczących tego zagadnienia. W ostatnich dwóch dekadach nastąpiło znaczące rozszerzenie regulacji prawnej ochrony środowiska zwłaszcza w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i to właśnie te nowe zagadnienia stanowiły najczęściej analizowane w tym czasie (m.in. dostęp do informacji o środowisku, oceny oddziaływania na środowisko, udział społeczeństwa w ochronie środowiska), co akurat nie przełożyło się na kwestie transgraniczne.

W związku z powyższym wybór przez Doktoranta tematyki badawczej należy uznać za interesujący i merytorycznie uzasadniony. Problematyka ta nie doczekała się jeszcze w Polsce szczegółowego opracowania o charakterze monograficznym, co czyni ją też zamierzeniem nowatorskim, gdyż za takie uznać trzeba wypełnienie lub dopełnienie luki poznawczej w rozpatrywanej dziedzinie.

Ocena merytoryczna

Tematem rozprawy jest "Ocena oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym jako instrument prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej". Podzielona została na pięć rozdziałów, z których pierwszy ma charakter wprowadzający. Nie mam uwag co do struktury pracy. Kolejność poszczególnych rozdziałów jest prawidłowa. Natomiast uwagi co do punktów w rozdziale przedstawię dalej przy omówieniu tego rozdziału. Czytelność rozprawy zwiększa zawarte w każdym rozdziale wprowadzenie i podsumowanie.

Wstęp zawiera istotne, wymagane informacje dotyczące zagadnienia będącego przedmiotem rozprawy. Zaprezentowano w nim takie elementy, jak przedstawienie uzasadnienia tematyki pracy, hipoteza główna, hipotezy pomocnicze i pytania badawcze, metody badawcze, stan badań nad analizowanym zagadnieniem, ustalenia dotyczące podstawowych terminów oraz omówienie poszczególnych rozdziałów.

We wstępie została zaprezentowana hipoteza główna, która zakłada, że relewantne, unijne ramy prawne pozwalają uznać ocenę oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym za horyzontalny instrument prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej .

Ponadto określono dwie hipotezy pomocnicze:

1. że ocena oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym stanowi proceduralny instrument prewencyjnej polityki środowiskowej, służący realizacji wywodzącej się z prawa międzynarodowego zwyczajowej zasady niewyrządzania transgranicznych szkód środowiskowych;

2. że ocena oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym w Unii Europejskiej jest obecnie uregulowana zbyt wąsko i ramowo.

Prawidłowo jako metody badań przyjęto w pracy metodę formalno-dogmatyczną, metodę analityczno-prawną, prawno-porównawczą, metodę historyczno-prawną i metodę empiryczną.

Rozdział 1 jako wprowadzający dotyczy polityki ochrony środowiska jako źródła rozwoju instrumentu oceny oddziaływania na środowisko. Fragmentarycznie przeważa w nim analiza politologiczna nad typowo prawną. Przedstawiono w nim genezę międzynarodowej polityki ochrony środowiska, kwestię ponadnarodowości polityki ochrony środowiska, koncepcję zrównoważonego rozwoju, deklarację z Rio de Janeiro i jej znaczenie dla kształtowania się zasad prawa ochrony środowiska, jurydyzację ochrony środowiska oraz ocenę oddziaływania na środowisko jako instrument polityki ochrony środowiska na płaszczyźnie międzynarodowej.

Zgłosiłbym do tego rozdziału następujące uwagi:

- błędne określanie dokumentu przyjętego na konferencji w Rio de Janeiro jako „zasady ochrony lasów” (str. 34) – była to deklaracja w sprawie zasad ochrony lasów;

- błędne określenie czasowe Konferencji w Johannesburgu na rok 2000 (str. 37). Ponadto to nie na niej przyjęto Milenijne Cele Rozwoju.

Brakuje mi też, zwłaszcza mając na względzie stosunkowo szerokie przedstawienie globalnych konferencji w Sztokholmie i Rio de Janeiro (z 1992 r.) oraz wzmiankę o Konferencji w Johannesburgu chociażby wzmianki o Konferencji Rio + 20, zwłaszcza, że wpisuje się ona w nurt przygotowań do

przyjęcia Agendy 2030, której króciutka charakterystyka się w dysertacji pojawia.

Wydaje mi się też, że rozdział 1 częściowo zawiera zbędne powielanie własnych badań powtarzających ustalenia doktrynalne. W kwestiach podstawowych, moim zdaniem, wystarczą też podręczniki czy opracowania o ogólniejszym charakterze, nie zawsze jest potrzeba sięgania do bardziej szczegółowych opracowań (co widać, moim zdaniem, w przedstawieniu genezy i rozwoju międzynarodowego prawa ochrony środowiska, przy czym czasem warto spojrzeć na dane zagadnienie z perspektywy skonsolidowanej, podręcznikowej – czego zasadniczo w tym elemencie brak; takim przykładem może być także odwołanie do artykułu prof. K.Równego dotyczącego także, jako jednego z wielu elementów, amerykańskiej ustawy NEPA, zamiast do jego opracowania tej ustawy – Kodeks przepisów federalnych USA o ochronie środowiska / wstęp i tł. Kazimierza Równego, Białystok 1997).

Rozdział 2 dotyczy zasady niewyrządzania transgranicznych szkód środowiskowych jako źródła obowiązku oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym. Omówiono w nim zwyczajowy charakter zasady niewyrządzania transgranicznych szkód środowiskowych, orzecznictwo Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości dotyczące zwyczajowych źródeł oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym oraz zakres i treść obowiązku oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym w realizacji zasady niewyrządzania transgranicznych szkód środowiskowych.

Mam wrażenie, że Autor w tym rozdziale niepotrzebnie doszukuje się zbyt wczesnie zwyczajowego charakteru zasady niewyrządzania transgranicznych szkód środowiskowych. Sam wszakże podkreśla, że po raz

pierwszy dokonał tego MTS w opinii doradczej w przedmiocie legalności groźby lub użycia broni jądrowej w 1996 r., a szersze rozwinięcie nastąpiło rok później w wyroku w sprawie Gabčíkovo-Nagymaros Project, a powiązanie z ocenami oddziaływania na środowisko to dopiero wyrok z 2010 r. w sprawie Pulp Mills i wyrok z 2015 r. w sprawie San Juan River. Tymczasem już kilkakrotnie omawiając sprawę Trail Smelter Doktorant podkreśla wyeksponowanie zwyczajowego wymiaru problemu transgranicznych szkód środowiskowych, chociaż w podsumowaniu sam stwierdza, iż w tym wyroku „nie stwierdzono wprost, że zasada nieszkodzenia jest zwyczajem międzynarodowym” (str. 59). Na str. 64 stwierdza, że „Deklaracja z Rio potwierdziła doniosłość zwyczajowo ugruntowanej zasady niewyrządzania transgranicznych szkód środowiskowych” (i w kolejnych zdaniach na tej stronie), pomimo, iż takiego zwyczajowego ugruntowania wcześniej nie było (gdyż będzie ono podnoszone w orzecznictwie MTS dopiero od 1996 r.).

Rozdział trzeci dotyczy ram prawnych oceny oddziaływania na środowiska w Unii Europejskiej. Mam jednak poważne wątpliwości co do zgodności większości jego zawartości z tytułem rozdziału. Spośród dziewięciu merytorycznych punktów w nim zawartych jedynie dwa powiązałbym bezpośrednio z ocenami oddziaływania na środowisko (unijne zasady prawa ochrony środowiska związane z oceną oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym oraz podstawy prawne oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym w Unii Europejskiej). Pozostałe siedem dotyczy ogólnie prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej (proces kształtowania się unijnej polityki w dziedzinie środowiska, koncepcja zrównoważonego rozwoju w Unii Europejskiej, architektura instytucjonalno-prawna polityki Unii Europejskiej w dziedzinie środowiska, rola orzecznictwa TSUE w kształtowaniu unijnego prawa ochrony środowiska, rola Unii

Europejskiej w międzynarodowych porozumieniach dotyczących ochrony środowiska, instrumenty prawne ochrony środowiska Unii Europejskiej). Powoduje to niejasność co do charakteru tego rozdziału – dominuje tematyka ogólnie wprowadzająca do prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej (praktycznie 24 strony tekstu na 40 stron całego rozdziału), przy czym nie jest to wprowadzenie związane z instytucją oceny oddziaływania na środowisko, bo we wyżej wskazanych punktach ogólnych to nie ta tematyka ma charakter dominujący.

Co do uwag szczegółowych dotyczących tego rozdziału to:

- nie wiem dlaczego pierwszy program działania w ochronie środowiska został nazwanym „tzw.”? Taka jest jego nazwa – patrz Declaration of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States meeting in the Council of 22 November 1973 on the programme of action of the European Communities on the environment (*Dz.U. C 112 z 20.12.1973, str. 1–53*);
- definicja zrównoważonego rozwoju pojawiła się nie tylko w przywołanym na str. 89 rozporządzeniu nr 2493/2000, ale także w rozporządzeniu nr 2494/2000 nota bene z tego samego dnia 7 listopada 2000 r. i o praktycznie identycznej treści;
- nie określiłbym, iż w 2001 r. nastąpiło jedynie uzupełnienie strategii lizbońskiej „o element powiązania zrównoważonego rozwoju z ograniczeniem negatywnego wpływu na środowisko” (str. 89) – gdyż było to przyjęcie całej Strategii Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej. Dominowała w niej tematyka środowiskowa, ale nie była jedyną – strategia dotyczyła też kwestii społecznych;

- wskazując zmiany w podejściu do problematyki zrównoważonego rozwoju Autor skoncentrował się na dokumentach poprzedzających (pochodzących z 2005 r.) Odnowioną strategią zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej z 2006 r.;

- nieprawdą jest, że dopiero w strategii zrównoważonego rozwoju z 2006 r. powiązano politykę zrównoważonego rozwoju z działaniami dotyczącymi zmian klimatu. Już w pierwszej strategii z 2001 r. dokonano takiego powiązania.

Rozdział czwarty dotyczy oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym w relacji do procedur transgranicznych określonych w legislacji środowiskowej prawa wtórnego Unii Europejskiej. Zawiera on analizy odnoszące się do spójności środowiskowych obowiązków współpracy transgranicznej w prawie UE oraz regulacji związanych komponentem transgranicznym w następujących dyrektywach: ramowej wodnej, Seveso III, IED, NEC, siedliskowej oraz rozporządzeniu w sprawie transgranicznego przemieszczania odpadów. Na końcu Autor przeanalizował wyżej wskazane procedury transgraniczne w świetle zwyczajowej zasady niewyrządzania transgranicznych szkód środowiskowych. Oceniam rozważania zawarte w tym rozdziale bardzo wysoko z merytorycznego punktu widzenia oraz w kontekście ich nowatorstwa.

Podobnie oceniam rozdział piąty w którym omawiane są wyzwania prawa UE w odniesieniu do oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, w którym przedstawiono wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*. Omówione są w nim jako szczególny typ inwestycji „projekty wielkiej skali” (w tym przykłady odnoszące się do gazociągów Nord Stream 1 i Nord Stream 2), projekty wspólnego zainteresowania oraz kwestie związane z

ochroną klimatu (na tle w ogóle polityki klimatycznej UE, w tym w szczególności Europejskiego Zielonego Ładu).

Podsumowując pracę merytorycznie zauważyć należy, że jest to wszechstronna analiza tematycznego zagadnienia. Bardzo mocną stroną rozprawy, świadczącą o dużym nakładzie badawczym jest szczegółowa analiza aktów prawnych, stanowisk doktryny oraz orzecznictwa, w tym Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Potwierdza ona umiejętność rozwiązywania przez Autora problemów naukowych oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Bardzo dobrze, iż Autor potrafi wyraźnie krystalizować własne tezy. Treść wyników badań własnych oraz sformułowanie na ich podstawie wniosków wskazuje na dociekliwość Autora, co zdecydowanie jest pozytywną cechą recenzowanej pracy i umożliwia taką ocenę kompletności jej elementów merytorycznych.

Przedstawione w recenzji uwagi krytyczne nie zmieniają ogólnej bardzo wysokiej oceny przedstawionej do recenzji rozprawy. Stanowi ona samodzielne, oryginalne opracowanie. Autor dokonał prawidłowej analizy międzynarodowych oraz unijnych przepisów prawnych, orzecznictwa oraz stanowisk doktryny, przy czym Doktorant na tym tle wykazał się zdolnością formułowania logicznych wniosków. Walorem pracy jest też zaprezentowana w zakończeniu umiejętność syntetycznej weryfikacji poprawności przyjętych hipotez badawczych.

Uwagi formalne

Autor poprawnie posługuje się językiem prawnym i językiem prawniczym. Stosuje właściwie i w odpowiednim miejscu podstawowe pojęcia i definicje. Praca pod względem przygotowania edytorsko-redakcyjnego zawiera niewiele błędów – zdarzają się dość rzadkie literówki (choć znaleźć można i literówkę ortograficzną – s.150 podłóg) czy błąd w sformułowaniu tytułu punktu (rozdział V, pkt 6.4 – podwójnie „transgraniczna”).

Wniosek końcowy

Reasumując - oceniając pracę doktorską Pana Mateusza Muchela na temat "Ocena oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym jako instrument prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej", należy stwierdzić, że Autor zrealizował zamierzony cel. Rozprawa jest opracowaniem oryginalnym oraz zawiera rozwiązanie problemu naukowego. Ujawnia ona ogólną wiedzę kandydata w zakresie prawa, wskazuje na Jego umiejętność samodzielnego prowadzenia badań naukowych, a także jest poprawnie napisana. Dlatego stwierdzam, że recenzowana rozprawa spełnia warunki stawiane pracom doktorskim określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz.1789 ze zm.) (w związku z art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r., poz. 1669 ze zm.).

Zbigniew Bukowski

dr hab. Zbigniew Bukowski

profesor UKW

Kierownik Katedry Administracji
Instytut Prawa i Ekonomii
Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
Bydgoszcz, 1 marca 2022 r.