

Recenzja rozprawy doktorskiej Pana magistra Miłosza Jarzyńskiego na temat "Skuteczność sankcyjnych decyzji wstrzymujących wydawanych przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska"

I. Uwagi ogólne.

Rozprawa doktorska Pana magistra Miłosza Jarzyńskiego na temat "Skuteczność sankcyjnych decyzji wstrzymujących wydawanych przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska" przygotowana została pod kierunkiem naukowym Pana prof. dr hab. Marka Górskiego.

Rozprawa liczy 319 stron maszynopisu. Składa się ze wstępu, czterech rozdziałów, zakończenia zawierającego wnioski i odniesienia do tez i hipotez badawczych, bibliografii zawierającej wykaz literatury, aktów prawnych i orzecznictwa. Zgodnie z wykazami zawartymi w pracy wykorzystano 106 publikacji literaturowych, 59 aktów prawnych, 14 źródeł internetowych oraz 129 orzeczeń sądowych. Rozprawa ma charakter pracy teoretycznej w zakresie prawa ochrony środowiska.

Aktualność wyboru tematu

Praca dotyczy niezmiernie ważnego problemu sankcyjnych decyzji wstrzymujących. Jest to kwestia o doniosłym znaczeniu zwłaszcza gospodarczym, ale także środowiskowym, a nawet społecznym. Zastosowanie sankcyjnych decyzji wstrzymujących oznacza wszak znaczącą dolegliwość dla przedsiębiorcy uniemożliwiającą mu prowadzenie działalności gospodarczej w danej instalacji. Tematyka ta, którą zaliczyć można do klasycznych z punktu

widzenia prawa ochrony środowiska nie należała w ostatnich latach do najpopularniejszych zagadnień, co pokazuje praktycznie brak szczegółowych opracowań dotyczących tej kwestii. W ostatnich dwu dekadach nastąpiło znaczące rozszerzenie regulacji prawnej ochrony środowiska m.in. w związku z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej. 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, szkody środowiskowe). Klasyczne zagadnienia związane z ochroną przyrody, gospodarką wodną, ochroną powietrza czy ochroną przed hałasem stały się zdecydowanie słabszym przedmiotem zainteresowania doktryny prawa.

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 "Skuteczność sanacyjnych decyzji wstrzymujących wydawanych przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska". Podzielona została na cztery rozdziały, z których pierwszy ma charakter wprowadzający.

Podstawowa struktura pracy oraz kolejność poszczególnych rozdziałów jest prawidłowa.

Podstawową metodą badawczą, która znalazła zastosowanie w pracy jest metoda prawno-dogmatyczna. Wśród innych zastosowanych metod wymienia Autor metodę teoretyczno-prawną; pomimo braku jej wskazania pojawia się w pracy także metoda historyczno-prawna.

Wstęp opracowany został jasno, zwięźle i zawiera większość istotnych informacji dotyczących zagadnienia będącego przedmiotem rozprawy. We wstępie zaprezentowano znaczenie tematu, zakres tematu (słusznie ograniczając go do ustawy Prawo ochrony środowiska – decyzje takie są przewidziane także w ustawie o odpadach, ustawie Prawo wodne, ustawie o nawozach i nawożeniu i niektórych innych z zakresu prawnej ochrony środowiska oraz do kompetencji organów jednej administracji – t.j. Inspekcji Ochron Środowiska), cele badawcze, strukturę pracy oraz metody badawcze. Celem pracy jest ocena skuteczności występujących w obrębie prawa ochrony środowiska sankcji administracyjnych, określanych mianem sanacyjnych decyzji wstrzymujących stanowiących główne środki realizacji odpowiedzialności administracyjnej przewidzianych przez przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Autor wskazał, że ocena skuteczności dotyczyć będzie zarówno całego zbioru norm, jak i pojedynczych norm we wyżej wskazanym zakresie.

Brakuje mi we wstępie omówienia stanu badań w analizowanej dziedzinie.

Rozdział pierwszy dotyczy zagadnień wstępnych – wprowadzających, w którym szeroko przedstawiono stanowisko doktryny. Przedstawiono w nim założenia ogólne odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska, problematykę odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska i zasady jej ponoszenia, pojęcie sankcji administracyjnej, jej typy i funkcje.

Istotne z punktu widzenia tematyki rozprawy rozważania dotyczą kwestii skuteczności prawa.

Rozdział drugi dotyczy modelu sankcyjnych decyzji wstrzymujących wydawanych przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska. Na początku przedstawiono w nim klasyfikacje sankcyjnych decyzji wstrzymujących i zaprezentowano dane statystyczne pokazujące skalę ich zastosowania. Połączenie danych statystycznych z analizą teoretyczną przepisów jest bardzo istotną wartością pracy, umożliwiającą ocenę praktyczną omawianych regulacji prawnych. Chociażby brak wydania przez prawie dwie dekady obowiązywania ustawy jakiegokolwiek decyzji na podstawie art. 370 stawia pytanie o prawidłowość uregulowania tej materii, bądź potrzebę istnienia w ogóle takiego przepisu. Dalej przedstawiono charakter prawny tych decyzji, ich funkcje, aspekty proceduralne z nimi związane oraz współdziałanie Inspekcji Ochrony Środowiska z innymi organami w procesie ich stosowania.

Podkreślenia wymaga określenie funkcji sankcyjnych decyzji wstrzymujących oraz dokonanie ich oceny przez pryzmat zasady proporcjonalności.

Autor omawiając aspekty proceduralne wydawania sankcyjnych decyzji wstrzymujących przedstawił także znowelizowane w lipcu 2018 r. przepisy o Inspekcji Ochrony Środowiska, których celem było zwiększenie skuteczności kontroli- brakuje mi jednak ich oceny w tej materii. Ważnym aspektem pracy jest także analiza procedur wewnętrznych wynikających z Informatycznego Systemu Kontroli Inspekcji Ochrony Środowiska i ich niezgodności z przepisami prawnymi. Wśród kluczowych zagadnień proceduralnych Autor prawidłowo zwrócił uwagę na ustalenie potencjalnych stron postępowania i słusznie, moim

zdaniem, opowiedział się za „wąską” koncepcją strony, co realnie umożliwia przeprowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie sankcyjnych decyzji wstrzymujących.

Bardzo trafnie wskazano także na konieczność uwzględnienia skutków gospodarczych i społecznych określenia terminu zakończenia działalności lub użytkowania mając na względzie w tej materii zasadę proporcjonalności. Jej ewidentnym naruszeniem była sytuacja sprzed lat, gdy działającym bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego wielkim fermom hodowlanym wyznaczano kilkuletnie terminy.

Ważnym analizowanym zagadnieniem jest także konkurencyjność regulacji w zakresie ochrony środowiska, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz prawa budowlanego.

W rozdziale tym, jak i zresztą w całej pracy wskazano na szereg praktycznych przykładów zastosowania obowiązującej regulacji – zarówno w sposób prawidłowy, jak i nieprawidłowy – wypracowując na tym tle wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Rozdział trzeci, najobszerniejszy w pracy, zawiera charakterystykę poszczególnych sankcyjnych decyzji wstrzymujących. Charakterystyka ta została sporządzona na bardzo wysokim poziomie merytorycznym, z wszechstronnym uwzględnieniem dorobku doktryny, orzecznictwa oraz doświadczeń praktycznych Doktoranta. Zawiera wnioski zarówno *de lege lata*, jak i *de lege ferenda*.

Rozdział czwarty, ostatni, dotyczy egzekucji sankcyjnych decyzji wstrzymujących, w którym na tle regulacji postępowania egzekucyjnego w

administracji przeanalizowano szczegółowo regulację mającą w praktyce zastosowanie właśnie do tych rodzajów decyzji.

Oceniając pracę merytorycznie zauważyć należy, że jest to wszechstronna, krytyczna analiza tematycznego zagadnienia. Bardzo mocną stroną rozprawy, świadczącą o dużym nakładzie badawczym jest szczegółowa analiza aktów prawnych, stanowisk doktryny oraz orzecznictwa. Potwierdza ona umiejętność rozwiązywania przez Autora problemów naukowych oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Bardzo dobrze, iż Autor potrafi wyraźnie krystalizować własne tezy teoretyczne oraz dokonać krytyki stanowisk doktryny i orzecznictwa. 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.

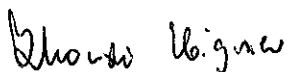
Przedstawiona do recenzji praca doktorska stanowi samodzielne, oryginalne opracowanie. Autor dokonał prawidłowej analizy krajowych przepisów prawnych, orzecznictwa oraz stanowiska doktryny, przy czym Doktorant na tym tle wykazał się zdolnością formułowania logicznych wniosków. Walorem pracy jest też zaprezentowana we wnioskach umiejętność syntetycznej weryfikacji poprawności przyjętej głównej tezy badawczej. Moim zdaniem przedłożona dysertacja z punktu widzenia merytorycznego zasługuje zdecydowanie na wyróżnienie.

Uwagi formalne

Autor poprawnie posługuje się językiem prawnym i językiem prawniczym. Stosuje właściwie i w odpowiednim miejscu podstawowe pojęcia i definicje. Praca zasługuje także na wyróżnienie pod względem przygotowania edytorsko-redakcyjnego. Prawie brak w niej błędów w tym zakresie, czym różni się pozytywnie na korzyść nawet od publikacji wielu wydawnictw.

II. Wnioski końcowe

Reasumując - oceniając pracę doktorską magistra Miłosza Jarzyńskiego na temat "Skuteczność sankcyjnych decyzji wstrzymujących wydawanych przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska", 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).



dr hab. Zbigniew Bukowski

profesor UKW

Kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego
i Prawa Ochrony Środowiska

Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
Bydgoszcz, 1 sierpnia 2019 r.