

Dr hab. Adam Habuda

Profesor nadzwyczajny w Instytucie Nauk Prawnych  
Polskiej Akademii Nauk

Wrocław, 12 lipca 2019 r.

## RECENZJA

W PRZEWODZIE DOKTORSKIM MGR. MIŁOSZA  
JARZYŃSKIEGO

### **ROZPRAWA *SKUTECZNOŚĆ SANKCYJNYCH DECYZJI WSTRZYMUJĄCYCH WYDAWANYCH PRZEZ ORGANY INSPEKCJI OCHRONY ŚRODOWISKA NA PODSTAWIE USTAWY – PRAWO OCHRONY ŚRODOWISKA***

W związku z powołaniem mnie przez Radę Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego jako recenzenta w przewodzie doktorskim mgr. Miłosza Jarzyńskiego niniejszym przedstawiam następującą opinię - której finalna konkluzja jest dla Doktoranta **pozytywna**.

Opinia zawiera ocenę, czy przedstawiona Radzie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego rozprawa doktorska pt. *Skuteczność sankcyjnych decyzji wstrzymujących wydawanych przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska* (ss. 319) spełnia kryteria 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 (t. jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1789), to znaczy czy:

1. Stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego.
2. Wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Kandydata w danej dyscyplinie naukowej, tj. w zakresie prawa.
3. Wykazuje umiejętność samodzielnego prowadzenia przez Kandydata pracy naukowej.

#### **Ad. 1.**

Wybór tematu uważam za w pełni uzasadniony. Po pierwsze, polska literatura dotycząca konkretnych instytucji prawa ochrony środowiska wcale nie jest tak bogata, jak z pozoru mogłoby się wydawać. Powstają komentarze do poszczególnych aktów prawnych

wchodzących w zakres prawa ochrony środowiska, pojawiają się prace zbiorowe zawierające zwykle kilkunastostronicowe opracowania traktujące o wybranych kwestiach prawnej ochrony środowiska, wreszcie ukazują się monografie skupiające się na pewnych węzłowych instytucjach (np. ocenie oddziaływania na środowisko, zasadach prawa ochrony środowiska, bezpieczeństwie ekologicznemu, odpowiedzialności prawnej czy formom ochrony przyrody). Wydaje się jednak, że doktryna polskiego prawa ochrony środowiska cierpi na niedobór monograficznych opracowań odnoszących się do szczegółowych zagadnień prawnych, o dużym znaczeniu praktycznym, ukazanych jednak na tle ogólnego dorobku nauki prawa. W taką niezagospodarowaną w dużej mierze przestrzeń wpisuje się recenzowana rozprawa doktorska mgra Miłosza Jarzyńskiego. Z jednej strony wywodzi się ona z problematyki odpowiedzialności prawnej, i taki jest jej najszerszy kontekst naukowy. Można przy tym dodać, że problematyka odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska była już przedmiotem refleksji naukowej (zob. znakomite prace autorstwa Wojciecha Radeckiego, Marka Górskiego czy Kamili Kwaśnickiej). Z drugiej jednak strony – co mocno przemawia na korzyść niniejszej rozprawy – nie dostrzegam licznych opracowań opisujących wnikliwie, wyczerpująco, na płaszczyźnie teoretycznej, ale i praktycznej, konkretne instrumenty prawne realizacji tej odpowiedzialności. Sankcyjne decyzje wstrzymujące są takim właśnie instrumentem, zaś ich opis, charakterystyka, i umiejscowienie na tle tak doniosłego zagadnienia jak skuteczność prawa (zwłaszcza skuteczność realizacji, czy wykonywania prawa) nadaje poświęconej im pracy walor oryginalnej i twórczej, przyczyniającej się do rozwikłania istotnego problemu naukowego. Niejako przy okazji recenzowana praca wskazuje możliwe drogi wyjścia z rozmaitych problemów praktycznych, co tylko podnosi jej wartość.

Struktura pracy jest czytelna, i jej kształt należy uznać za uzasadniony. Rozdział I (Ustalenia pojęciowe) ma charakter wstępny i poświęcony jest kwestiom definicyjnym i wyjaśnieniem kluczowych dla pracy pojęć. Autor ukazuje istotę i formy odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska, zasady jej ponoszenia, i ewolucję stanowisk orzecznictwa i doktryny w tym zakresie. Wyjaśnia

znaczenie sankcji, i zwięźle (ale przejrzyście) wprowadza czytelnika w zagadnienie skuteczności prawa. Trafnie konstatuje, że stanowiące przejaw odpowiedzialności prawnej sankcje występują w prawie administracyjnym w wielu postaciach, co wynika ze zróżnicowania obowiązków prawnych, których wykonanie te sankcje mają zabezpieczać.

Rozdział II (Model sankcyjnych decyzji wstrzymujących wydawanych przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska) rozpoczyna oparta na kryterium przedmiotowym klasyfikacja decyzji sankcyjnych wydawanych przez IOŚ z ustawy Prawo ochrony środowiska. Są to decyzje „wstrzymujące” (działalność, użytkowanie, oddanie do użytkowania, produkcję, sprowadzanie z zagranicy lub wprowadzanie do obrotu) w związku z zagrożeniem środowiska, zdrowia, czy naruszeniem obowiązku spełnienia określonych warunków formalnych (np. uzyskanie stosownego pozwolenia). Dodatkowo, „w poprzek” tej klasyfikacji, Doktorant wskazuje na decyzje o charakterze obligatoryjnym oraz decyzje o charakterze fakultatywnym. Interesujące, i niewątpliwie wzbogacające pracę jest statystyczne opracowanie obrazujące liczbę wydanych decyzji sankcyjnych w latach 2013 – 2017. Pozwala ono dostrzec czytelnikowi praktyczne funkcjonowanie tych aktów stosowania prawa.

Dalej Doktorant omawia charakter prawny i funkcje sankcyjnych decyzji wstrzymujących. Za najpełniej odpowiadające funkcjom, jakie realizować mają przepisy prawa ochrony środowiska, Autor uznaje sankcje o charakterze restytucyjno – prewencyjnym (przy czym restytucja nie polega tutaj na przywróceniu środowiska do stanu właściwego, ale na takim oddziaływaniu na podmiot, żeby przywrócić stan zgodności z prawem) oraz sankcje o charakterze konserwatorskim – zapobiegające dalszym naruszeniom degradującym środowisko. Zauważa, że funkcja represyjna sankcji wcale nie jest najważniejsza, bo wstrzymanie działalności może stanowić dla przedsiębiorcy sankcję bardziej dolegliwą w skutkach niż instrumenty o charakterze finansowo – prawnym.

Następnie Kandydat szczegółowo omawia postępowanie w przedmiocie wydania sankcyjnych decyzji wstrzymujących, wykorzystując ugruntowany model teoretyczny stosowania prawa.

Rozdział III (Charakterystyka sankcyjnych decyzji wstrzymujących i zasady ponoszenia odpowiedzialności) poświęcony jest gruntownej analizie poszczególnych decyzji wstrzymujących, w takiej kolejności jaką przyjmuje prawodawca w ustawie Prawo ochrony środowiska. Zamykający rozprawę rozdział IV zatytułowany jest Egzekucja sankcyjnych decyzji wstrzymujących. Jest bezsporne, że zasadnicze znaczenie dla osiągania skuteczności sankcyjnych decyzji wstrzymujących mają kwestie związane z egzekwowaniem ich wykonania. Skuteczność egzekucji może być bowiem postrzegana jako element prowadzący do szerszej realizacji skuteczności i autorytetu prawa, zaś brak konsekwencji za uchylanie się od wykonania danych obowiązków mogłoby stanowić swoistą zachętę do ich niewykonania. Doktorant, po uwagach wstępnych, analizuje przebieg administracyjnego postępowania egzekucyjnego, odpowiednie środki egzekucyjne, postępowanie zabezpieczające. Konstatuje trudności w procesie egzekucji sankcyjnych decyzji wstrzymujących – w tym sensie, że nie będzie on prowadził do faktycznego oddziaływania analizowanych instrumentów prawnych – w przypadkach, gdy ich adresaci nie zachowują się w sposób zgodny z ich treścią. Zauważa ograniczenia związane z górną granicą grzywny oraz brakiem możliwości skierowania grzywny – w świetle ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – do osoby fizycznej. Problem naukowy, jaki zamierza rozwiązać Doktorant, określony jest jako dokonanie oceny skuteczności występujących w obrębie prawa ochrony środowiska sankcji administracyjnych, określanych w doktrynie mianem sankcyjnych decyzji wstrzymujących. Stanowią one, obok sankcyjnych decyzji zobowiązujących i środków finansowo-prawnych, główne środki realizacji odpowiedzialności administracyjnej przewidzianej przez przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska. Finalnie Doktorant formułuje konkluzję (s. 305), że sankcyjne decyzje wstrzymujące wydawane przez organy IOŚ na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska należy uznać za spełniające cele ochrony środowiska. Kwestie związane ze skutecznością stanowienia prawa i skutecznością jego stosowania wzajemnie na siebie oddziałują w przypadku sankcji administracyjnych. Pożądane byłoby jednak wprowadzenie proponowanych rozwiązań legislacyjnych,

wzmacniających pewność i sprawność procesu ich wydawania oraz egzekwowania.

Niejako „po drodze” do rozwiązania problemu naukowego Doktorant stwierdza, że:

- podstawowe znaczenie, w kontekście funkcji poszczególnych sankcji w związku z ich dominującym znaczeniem na etapie wykonywania sankcji, ma funkcja restytucyjno – prewencyjna, w przypadkach, w których nie doszło do wyrządzenia szkód w środowisku, oraz funkcja konserwatorska – w odniesieniu do sytuacji, gdy w konsekwencji naruszenia danych obowiązków ochronnych doszło do negatywnego oddziaływania na środowisko
- z tej perspektywy cele sankcyjnych decyzji wstrzymujących pozostają zbieżne z celami regulacji materialnoprawnej, w której są one zawarte (ustawa POŚ)
- pomimo, że funkcja represyjna nie jest podstawową funkcją omawianych sankcji, to wywoływane przez represję skutki stanowią dla adresatów decyzji dużą dolegliwość
- omawiane w pracy środki prawne mają duży potencjał w zakresie zdolności uruchomienia u podmiotu zobowiązanego motywacji do działania zgodnego z prawem
- skuteczność sankcji administracyjnych mierzona jest siłą oddziaływania na zobowiązanego, opierającą się na trzech czynnikach: powodowaniu dolegliwości, współmierności sankcji w stosunku do naruszenia prawa oraz nieuchronności i prawnej konstrukcji zapewniającej szybkość jej wymierzenia
- czynniki ograniczające skuteczność sankcji zidentyfikowano na różnych etapach procesu stosowania prawa
- wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska z rozsądkiem podchodzą do daleko idących uprawnień do wstrzymywania działalności gospodarczej – z danych statystycznych wynika, że wydawali w analizowanych latach kilkakrotnie więcej decyzji dotyczących kar pieniężnych, niż sankcyjnych decyzji wstrzymujących, mogących znaleźć zastosowanie w tych samych okolicznościach
- instrumenty realizacyjne odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska, których ważnym elementem są sankcyjne decyzje wstrzymujące, nie powinny być stosowane w sposób mechaniczny, bowiem ingerencja organu powinna pozostawać w

racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów ochrony środowiska, zrównoważonego rozwoju, a także interesu społecznego i indywidualnego interesu przedsiębiorcy

- w niektórych przypadkach funkcjonujące rozwiązania nie dają organom IOŚ możliwości odpowiedniego wyważenia interesów indywidualnych i interesu publicznego.

Poszczególne wnioski są dobrze uzasadnione, a rozumowanie do nich prowadzące – czytelne i logiczne. Warto podkreślić, że przy analizie poszczególnych decyzji Autor zgłaszał propozycje mające na celu zwiększenie ich skuteczności, wskazując problemy interpretacyjne i rozbieżności w orzecznictwie. To niewątpliwa zaleta pracy, dobrze osadzonej w teorii, ale istotnej także z praktycznego punktu widzenia.

Oceniana rozprawa stanowi – w zakresie wnikliwej charakterystyki konkretnych instrumentów realizujących odpowiedzialność administracyjną w ochronie środowiska – sankcyjnych decyzji wstrzymujących – opracowanie nowatorskie, i wypełnia pewną niezagospodarowaną jeszcze przestrzeń badawczą, wykazując zarazem wiele oryginalności. Zarówno zaproponowane przez |Doktoranta rozwiązanie problemu badawczego, jak sformułowane „po drodze” wnioski cząstkowe, są racjonalne, właściwie i czytelnie sformułowane, dobrze odsadzone w teorii prawa oraz w doktrynie prawniczej.

## Ad. 2

Nie mam najmniejszych wątpliwości, że rozprawa wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Kandydata w zakresie dyscypliny naukowej „prawo”, w szczególności w zakresie prawa publicznego. Autor biegle posługuje się opisem i analizą instytucji prawnych z dziedziny prawa administracyjnego. Dostrzega ich szersze usytuowanie prawne, zarówno w kontekście Konstytucji, jak i prawa międzynarodowego oraz prawa UE. Zna orzecznictwo, praktykę stosowania prawa przez sądy i organy administracji.

Nie ucieka od ocen, , formułuje wnioski, zgłasza postulaty *de lege ferenda*, umiejętnie interpretuje instrumenty prawa ochrony środowiska, co tylko wzmacnia moje przekonanie o jego dobrze ugruntowanej ogólnej wiedzy prawniczej. Dobrze łączy kwestie środowiskowe z „czystym” prawem administracyjnym (materialnym i

procesowym). Wykorzystuje w odpowiedni sposób dorobek ogólnej teorii prawa.

### **Ad. 3.**

Jestem również przekonany, że rozprawa mgr. Miłosza Jarzyńskiego dowodzi umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez Doktoranta.

Przemawia za tym odpowiednia, dojrzała konstrukcja pracy oraz prowadzony tok wywodu. Z przyjemnością chcę podkreślić wysoki, formalny poziom rozprawy. Jest napisana starannie, dobrym językiem, nie dostrzegłem poważnych potknięć językowych, co czasami w pracach doktorskich (i nie tylko) się zdarza. W zasadzie nieliczne krytyczne uwagi dotyczą:

- nadużywania słowa „powyższe”. Pojawia się ono wielokrotnie, zbyt często, i w nadmiarze nie pasuje do języka prawniczego w monografii naukowej (np. s. 216, s. 218, s. 222, s. 224, s. 225).
- niezdecydowania co do płci kilkakrotnie przywoływanego Emila Kruka, który na s. 54 jest autorką zaś na s. 58 –już prawidłowo – autorem
- użycia terminu „zapis” – na s. 161, w kontekście rozszerzenia treści art. 364 ustawy Prawo ochrony środowiska; przypominam, że to politycy i dziennikarze, ale nie prawnicy, w ustawach widzą „zapisy”

Nie jestem też przekonany, czy pomiędzy: ustawa a Prawo ochrony środowiska potrzebny jest myślnik.

Są to jednak drobne uwagi, które warto uwzględnić przy ewentualnej publikacji pracy, nie wpływające na jej ogólną – wysoką wartość naukową i staranność pisarską.

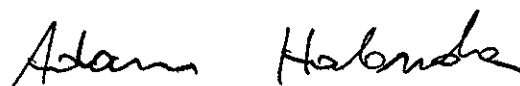
### **Konkluzja**

Rolę recenzenta traktuję jako wyszukiwanie w pracy potknięć, błędów i niejasności (1), ale także zgłaszanie pod adresem autora pochwał (2) - tam – gdzie zdaniem oceniającego, powinny się pojawić. Tych pierwszych w zasadzie w pracy mgr. Miłosza Jarzyńskiego nie odnajduję. Rozprawa jest dobra, merytorycznie i formalnie stoi na wysokim poziomie.

Tym samym, rozprawa doktorska mgr. Miłosza Jarzyńskiego *Skuteczność sankcyjnych decyzji wstrzymujących wydawanych przez*

*organy Inspekcji Ochrony Środowiska na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska* kwalifikuje się do nadania biegu następnym etapom przewodu doktorskiego, w ramach którego została przedstawiona Radzie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

Adam Habuda

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Adam Habuda', written in a cursive style.