

Recenzja rozprawy doktorskiej Pana magistra Piotra Dembickiego na temat "Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju w realizacji procesów inwestycyjno-budowlanych"

I. Uwagi ogólne.

Rozprawa doktorska Pana magistra Piotra Dembickiego na temat "Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju w realizacji procesów inwestycyjno-budowlanych" przygotowana została pod kierunkiem naukowym Pani prof. Janiny Ciechanowicz-McLean oraz jako promotora pomocniczego dr Diany Trzcńskiej.

Rozprawa liczy 292 strony maszynopisu. Składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów, podsumowania zawierającego wnioski i odniesienia do tez i hipotez badawczych, bibliografii zawierającej wykaz aktów prawnych, orzecznictwa i literatury. Zgodnie z wykazami zawartymi w pracy wykorzystano 73 akty prawne, 110 orzeczeń sądowych, 413 publikacje literaturowe oraz 34 inne źródła. Rozprawa ma charakter pracy teoretycznej w zakresie gospodarczego prawa środowiska.

Aktualność wyboru tematu

Praca dotyczy istotnego problemu uwzględnienia zasady zrównoważonego rozwoju w realizacji procesów inwestycyjno-budowlanych. Jest to kwestia o doniosłym znaczeniu zwłaszcza środowiskowym i gospodarczym, ale także społecznym. Uwzględnienie uwarunkowań środowiskowych w realizacji szeroko rozumianych procesów inwestycyjno-budowlanych powodowało w ostatnich latach w Polsce szereg konfliktów, w tym głośnych medialnie (związanych m.in. z lokalizacją dróg i inwestycji przemysłowych, dużych obiektów hodowli zwierząt czy niekontrolowaną wycinką drzew). Tym istotniejsza jest analiza tych zagadnień w punktu widzenia obowiązujących regulacji prawnych, w tym zasad konstytucyjnych.

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 "Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju w realizacji procesów inwestycyjno-budowlanych", co rzutuje na merytoryczną jej treść dotyczącą zarówno zasady zrównoważonego rozwoju, jak też procesów inwestycyjno-budowlanych. Rozprawa podzielona została na pięć rozdziałów, z których pierwsze dwa mają charakter wprowadzający.

Podstawowa struktura pracy oraz kolejność poszczególnych rozdziałów jest prawidłowa. Jednakże rozdziały wprowadzające obejmują prawie połowę całości tekstu pracy i wydaje się, że pewne omówione w nich ogólne uwarunkowania, bez szkody dla wartości całej pracy, mogłyby zostać pominięte.

Wstęp opracowany został jasno, zwięźle i zawiera istotne informacje dotyczące zagadnienia będącego przedmiotem rozprawy. We wstępie zaprezentowano cel i zakres tematu (słusznie zresztą ograniczając go do pewnych wybranych zagadnień ze względu na jego obszerność, m.in. pomijając dostęp do wymiaru sprawiedliwości), główne tezy pracy, aktualny stan badań, uzasadnienie podjęcia tematu badań oraz metody badawcze.

Główną hipotezą badawczą przedstawioną w rozprawie jest stwierdzenie, że zasada zrównoważonego rozwoju, pomimo jej obowiązywania, nie jest wystarczająco implementowana i wdrażana w instytucjach prawa dotyczących realizacji procesów inwestycyjno-budowlanych" (na tym tle nie jest dla mnie w pełni jasna różnica pomiędzy implementowaniem a wdrażaniem). Hipoteza ta jest badana poprzez następujące zagadnienia pomocnicze :

- w jakim stopniu zasada zrównoważonego rozwoju jest wprowadzana pod względem formalnym oraz w praktyce przez instytucje prawa regulujące proces inwestycyjno-budowlany,

- zagrożenie ograniczania realizacji zasady zrównoważonego rozwoju przez inne zasady prawa lub przeciwstawianie jej innych zasad.

Podstawowymi metodami badawczymi, które znalazły zastosowanie w pracy jest metoda dogmatyczno-prawna i metoda językowo-logiczna. Wśród innych zastosowanych metod Autor wymienia metody: historyczną, porównawczą, aksjologiczną i scojologiczną.

Podkreślić należy, iż Autor wypracował bardzo wiele wniosków de lege lata i de lege ferenda, które mają zdecydowanie uzasadniony charakter.

Rozdział pierwszy dotyczy jednego z dwu analizowanych zagadnień wstępnych – zasady zrównoważonego rozwoju jako podstawowej zasady prawa. Najpierw omówiono w nim kwestię zasad prawa i wartości w systemie polskiego prawa. Dalej Autor przeszedł do zasady zrównoważonego rozwoju jako zasady prawa, rozpoczynając od jej genezy historycznej, poprzez analizę pozaprawnych aspektów zrównoważonego rozwoju, aż po jej konstytucyjne uwarunkowania. Prowadzi w ten sposób badania nad aktualnym stanem tej zasady – co ma tym większy sens, iż ostatnie szersze badania w tym względzie prowadziłem już prawie dekadę temu – a w tym czasie zmieniły się uwarunkowania środowiskowo-społeczno-gospodarcze oraz prawne, w tym orzecznictwo. Zgadzam się całkowicie z tezą Doktoranta, iż zasada ta stanowi jedną z najważniejszych zasad ustrojowych, konstytucyjnych w Polsce.

Nie zgodzę się natomiast z tezą, iż zasada zrównoważonego rozwoju nie uwzględnia w dostatecznym stopniu perspektywy lokalnej. Przywoływane w związku z tym konflikty lokalne – związane z konserwatorską ochroną przyrody nie stanowią w moim przekonaniu poparcia dla tej tezy – ich źródłami były braki w przekazie społecznym oraz niedostateczne wspieranie finansowe społeczności mieszkających na terenach chronionych (takie tezy postawiłem też w recenzji pracy doktorskiej Pana magistra Czesława Wodzikowskiego "Konflikty w procesie tworzenia parków narodowych w Polsce po 1989 roku z perspektywy polityki zrównoważonego rozwoju" do którego publikacji Autor się odwołuje). Od działań charytatywnych, oczywiście chwalebnych, dla rozwiązywania konfliktów lokalnych, wolałbym rozwiązania systemowe.

Całkowicie zgadzam się z wnioskiem Doktoranta o umieszczenie w Konstytucji RP bezpośrednio prawa do środowiska, co stanowiłoby element urzeczywistnienia sprawiedliwości ekologicznej.

Nie realnym jest, według mnie, sytuacja w której ochrona środowiska nie będzie stawała na przeszkodzie rozwojowi gospodarczemu. Dominująca większość działań gospodarczych wpływa negatywnie na środowisko. Istotnym jest zakres tego negatywnego wpływu. Tutaj musi dojść do ważenia chronionych prawnie wartości i podejmowania racjonalnych wyborów.

Nie mogę się też zgodzić z tezą, iż zasada zrównoważonego rozwoju nie ma charakteru samodzielnego i wymaga podparcia w innych regulacjach (str. 77) – wówczas byłaby, moim zdaniem, zasadą polityki, a nie zasadą prawa. Także nie zgadzam się z tezą, iż rozstrzygnięcia podejmowane przez organy władzy publicznej w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju, ale wbrew precyzyjnym przepisom ustaw lub rozporządzeń naruszałyby zasadę praworządności (str. 81). Oznaczałoby to, iż niezgodność aktów niższego rzędu z Konstytucją RP byłaby w ten sposób legalizowana.

Wreszcie przedstawiono w końcówce rozdziału pierwszego zasadę zrównoważonego rozwoju w wybranych innych niż polski systemach prawa: prawie międzynarodowym, prawie Stanów Zjednoczonych oraz prawie Unii Europejskiej.

Rozdział drugi dotyczy charakterystyki procesu inwestycyjno-budowlanego. Rozpoczęto w nim od pojęcia procesu inwestycyjno-budowlanego. Pojęcie to Autor analizuje nie tylko jako prawnik, ale także inżynier elektrotechniki oraz zarządzania - z punktu widzenia nauk technicznych i ekonomicznych. Dalej Doktorant wskazuje na kluczowe aspekty prawne tego procesu, na jego aspekty i wymogi środowiskowe, techniczne oraz na przebieg tego procesu z punktu widzenia realizacyjno-wykonawczego. Kończy ten rozdział odwołując się do zasad prawa budowlanego.

Rozdział trzeci dotyczy realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w regulacjach dotyczących procesów inwestycyjno-budowlanych i stanowi moim zdaniem najwartościowszą część pracy (obok rozdziału czwartego). Autor zaczął go od ogólnego określenia zasady zrównoważonego rozwoju w realizacji procesów inwestycyjno-

budowlanych. Dalej przechodzi do instytucji szczegółowych tego procesu. Pierwszą z nich jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Szczególnie istotny z punktu widzenia zasady zrównoważonego rozwoju jest nie tyle szczegółowy opis tej procedury (wykorzystujący nota bene częściowo publikacje charakteru poradnikowego czy praktycznego), lecz końcowe wnioski wskazujące na tę decyzję jako jeden z kluczowych elementów realizacyjnych zasady zrównoważonego rozwoju (choć Autor raz wskazuje na wsparcie takiej realizacji, a raz na realizację). Doktorant słusznie wskazuje na niedoskonałości przepisów w tej materii oraz praktyki ich stosowania. Podobnie ocenić trzeba część rozdziału dotyczącą zasad zrównoważonego rozwoju w lokalnym planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – zarówno w odniesieniu do zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego, jak i podstawowych aktów z tej materii: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wskazano tam nie tylko na elementy proceduralne i materialne, ale dokonano także oceny obowiązujących przepisów podkreślając także błędy i wady nie tylko samych przepisów, ale również aktów planistycznych, istotne z punktu widzenia wdrażania zasady zrównoważonego rozwoju, a na tej bazie wypracowując także wnioski *de lege ferenda*. Jednym z podkreślanych problemów jest konieczność przeniesienia wymagań środowiskowych z ustawy Prawo ochrony środowiska do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wreszcie taka charakterystyka dokonana została także w odniesieniu do zasady zrównoważonego rozwoju odniesieniu do uzyskiwania zgody budowlanej – pozwolenia na budowę oraz zgłoszenia robót budowlanych.

W rozdziale czwartym dysertacji omówiono zasadę zrównoważonego rozwoju w ochronie prawnej gruntów i terenów w toku realizacji inwestycji budowlanych. Szczegółowo przedstawiono trzy zagadnienia: gospodarkę leśną, ochronę gruntów rolnych i leśnych oraz ochronę drzew i krzewów przed ich usunięciem. Autor ponownie, jak w rozdziale trzecim, poza opisem przepisów odnoszących się do danej materii przedstawił występujące problemy, w tym praktyczne, na styku z realizacją zasady zrównoważonego rozwoju. W niektórych przykładach szczerze sam przyznał się, że nie posiada wystarczającej wiedzy, aby dokładnie odnieść się do kwestii, jak w przypadku Puszczy Białowieskiej. Nie uciekał jednakże przed własnymi ocenami, co widać wyraźnie w odniesieniu do „lex Szyszko”.

Rozdział piąty dotyczy instytucji prawnych pozostających poza realizacją zasady zrównoważonego rozwoju w procesach inwestycyjno-budowlanych. Jako trzy takie przykłady Autor wybrał konserwatorską ochronę przyrody na obszarach Natura 2000, proste inwestycje budowlane oraz inwestycje w zakresie elektrowni wiatrowych.

W pełni zgadzam się z Autorem co do jego kwalifikacji prostych inwestycji budowlanych, częściowo co inwestycji w zakresie elektrowni wiatrowych – całkowite wstrzymanie ich lokalizacji z pewnością nie jest zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju, natomiast całkowita swoboda ich lokalizacji z którą wcześniej mieliśmy do czynienia, była moim zdaniem, także niezgodna. Co do konserwatorskiej ochrony przyrody na obszarach Natura 2000 sam Doktorant zdaje sobie sprawę z kontrowersyjności wyłączenia jej z realizacji zasady zrównoważonego rozwoju.

Oceniając pracę merytorycznie zauważyć należy, że jest to prawidłowa analiza tematycznego zagadnienia. Bardzo mocną stroną rozprawy, świadczącą o dużym nakładzie badawczym jest 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 wnioski. Treść wyników badań własnych oraz sformułowanie na ich podstawie wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda* wskazuje na dociekliwość Autora.

Przedstawiona do recenzji praca doktorska stanowi samodzielne, oryginalne opracowanie. Autor dokonał prawidłowej analizy krajowych przepisów prawnych, orzecznictwa oraz stanowisk doktryny, przy czym Doktorant na tym tle wykazał się zdolnością formułowania logicznych wniosków.

Uwagi formalne

Autor poprawnie posługuje się językiem prawnym i językiem prawniczym. Stosuje właściwie i w odpowiednim miejscu podstawowe pojęcia i definicje. Praca zawiera niewiele błędów formalnych.

II. Wnioski końcowe

Reasumując - oceniając pracę doktorską Pana magistra Piotra Dembickiego na temat "Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju w realizacji procesów inwestycyjno-budowlanych", 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 nadzw. UKW

Kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego
i Prawa Ochrony Środowiska

Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego

w Bydgoszczy

Bydgoszcz, 30 października 2018 r.