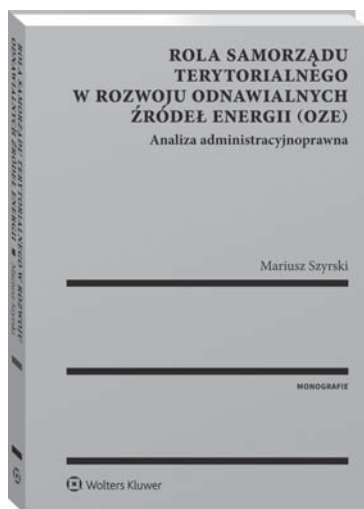


Piotr Korzeniowski

Recenzja książki Mariusza Szyrskiego „Rola samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE). Analiza administracyjnoprawna”, Warszawa 2017, ss. 188

Recenzowana monografia mieści się w nurcie badawczym materialnego prawa administracyjnego. Pomimo istnienia wielu opracowań monograficznych z zakresu prawa samorządu terytorialnego, wiele z kwestii poruszanych w tej książce nie jest jeszcze w pełni zbadanych bądź dostatecznie wyjaśnionych z powodu stale zmieniających się czynników warunkujących zadania samorządu terytorialnego. Recenzowana monografia stanowi cenne uzupełnienie ukazujących się na rynku wydawniczym pozycji z obszaru badań prawa administracyjnego, przy czym dotyczy ona badań w nurcie zarządzania odnawialnymi źródłami energii. Książka ta jest wynikiem prac w ramach projektu naukowego realizowanego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie pt. „Tworzenie i wykorzystanie energii z odnawialnych źródeł na obszarze gminy jako sfera gospodarki komunalnej. Analiza prawno-administracyjna” w ramach Narodowego Centrum Nauki. Kierownikiem projektu był autor tej monografii. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki.

Autor monografii podjął się opracowania zagadnień niezwykle istotnych dla teorii



i praktyki administracyjnoprawnych, dotyczących roli samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii. We współczesnym piśmiennictwie, obejmującym zadania samorządu terytorialnego, coraz większe uznanie znajdują badania interdyscyplinarne. Jednym z takich zagadnień badawczych jest niewątpliwie problematyka związana z obowiązywaniem regulacji prawnych dotyczących odnawialnych źródeł energii. Dotychczas

w Polsce powstało niewiele pozycji poruszających omawiane zagadnienia.

W związku z powyższym wybór tematyki badawczej przez Autora należy uznać za interesujący i merytorycznie uzasadniony. Problematyka analizowana w pracy nie doczekała się bowiem jeszcze w Polsce szczegółowego opracowania o charakterze monograficznym. Czyni to książkę zamierzeniem nowatorskim. Sformułowanie samego tytułu monografii odzwierciedla szerokie oraz kompleksowe ujęcie poruszanych w pracy zagadnień związanych z rozwojem inwestycji dotyczących odnawialnych źródeł energii.

Jak wynika ze wstępu do monografii oraz z dalszej lektury treści poszczególnych

rozdziałów, jej przedmiot stanowi analiza unijnego oraz krajowego prawodawstwa dotyczącego odnawialnych źródeł energii z uwzględnieniem realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Autor teżą główną rozprawy uczynił podjęcie próby odpowiedzi na pytanie, czy w obecnym stanie normatywnym gmina może samodzielnie realizować politykę energetyczną na swoim obszarze. Słusznie przy tym zauważył, że obecnie widać w Europie zwrot w stronę energii ze źródeł odnawialnych, co ma w założeniu przyczynić się m.in. do zwiększenia poziomu ochrony środowiska oraz ograniczenia ocieplenia klimatu.

Należy zgodzić się z Autorem, który stwierdza, że obecnie mamy do czynienia z debatą przede wszystkim o charakterze politycznym, związaną z przeszłością energetyki odnawialnej w Polsce. Dotyczy ona głównie energetyki wiatrowej, czego wyrazem jest ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych¹. Autor prawidłowo dostrzega, że umiejscowienie planowania i organizacji działań związanych z zabezpieczeniem energetycznym na poziomie gminnym stawia pewne wyzwania przed samorządem terytorialnym. Interesująca w pracy jest podjęta próba odpowiedzi na dwa pytania badawcze. Pierwsze z nich dotyczy tego, w jaki sposób i w jakim zakresie gminy mogą samodzielnie wytwarzać i wykorzystywać energię ze źródeł odnawialnych w ramach sfery gospodarki komunalnej oraz jakie formy prawne przysługują w tym przypadku podmiotom administracji publicznej. Drugie pytanie związane jest z wnioskami dotyczącymi zmian w prawie niezbędnych do tego, aby wdrożyć unijne regulacje oraz regulacje innych organizacji międzynarodowych na poziomie samorządu terytorialnego. Na podstawie postawionych pytań badawczych Autor słusznie dokonał zawężenia przedmiotu badań, wskazując, że analiza dotyczy przede wszystkim podstawowych jednostek samorządu terytorialnego – gmin (zawężenie podmiotowe) oraz problematyki odnawialnych źródeł energii

w zakresie elektroenergetyki i ciepła, z wyłączeniem źródeł energii w obszarze transportu (zawężenie przedmiotowe). Autor przedstawił w pracy ciekawe i odmienne podejście do wytyczonego od dawna nurtu analizy dotyczącej skuteczności regulacji administracyjnoprawnej w zakresie władztwa administracyjnego. Pozytywnie należy ocenić osiągnięty rezultat badawczy. Autor postawił sobie za cel przedstawienie określonego problemu naukowego i cel ten osiągnął. Po lekturze monografii czytelnik będzie miał specjalistyczną wiedzę na temat roli samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii.

Zabrakło w tym opracowaniu jednak szerszego osadzenia modelu prawnego administracyjnej regulacji dotyczącej odnawialnych źródeł energii w ramach systemu instrumentów administracyjnoprawnej ochrony środowiska. Wyraźny jest także brak wyodrębnienia funkcji administracyjnoprawnej regulacji w zakresie odnawialnych źródeł energii.

Treść publikacji jest zgodna z jej tytułem. Praca ma 188 stron i dzieli się na siedem rozdziałów. Tworzą one dwie części: ogólną (rozdziały I–IV) oraz szczegółową (rozdziały V–VII). W zawartości tekstowej są zachowane właściwe proporcje między rozdziałami, a zawartość merytoryczna jest w pełni zgodna z ich nagłówkami. Dają one ogólny pogląd na rozważaną w nich treść. Kolejne nazwy rozdziałów reprezentują logiczne powiązania całości pracy. Treść kolejnego rozdziału wynika z treści rozdziału poprzedzającego.

Badany w pracy zasadniczy problem dotyczący roli samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii został prawidłowo określony pod kątem zasięgu i szczegółowości poruszanych zagadnień. Literatura została dobrana w sposób uzasadniony tematem pracy. W monografii wykorzystano odpowiednią liczbę publikacji. Brak jest, niestety, opracowań zagranicznych.

W wykorzystanych publikacjach Autor umiejętnie odnalazł zagadnienia najważniejsze i odpowiednio je uporządkował z punktu widzenia problematyki prawnej dotyczącej inwestycji w zakresie odnawialnych źródeł energii. Uwaga krytyczna odnosi się do niezbyt dostatecznego

¹ Ustawa z 20.05.2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. poz. 961).

umocowania badanego materiału w dotychczasowej doktrynie prawa administracyjnego w zakresie prawnych form działania administracji oraz reglamentacji administracyjnoprawnej procesu inwestycyjno-budowlanego. Jest to tym bardziej istotne, że rozważania Autora na temat roli samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii dotyczą w istocie prawnych form działania administracji, a w szczególności administracyjnoprawnej reglamentacji wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Autor potraktował przedmiot swoich badań w pewnych obszarach w sposób zbyt wąski. Poglębienie jednak rozważań teoretycznych w zakresie konstrukcji administracyjnoprawnej reglamentacji dotyczącej odnawialnych źródeł energii uczyniłoby czytelniejszym rozważania obejmujące:

- 1) rolę gminy i innych jednostek samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii w ujęciu normatywnym (rozdział IV);
- 2) normatywne determinanty lokalizacji infrastruktury energetycznej z odnawialnych źródeł w gminie oraz realizacji tych inwestycji, ze szczególnym uwzględnieniem elektrowni wiatrowych (rozdział V);
- 3) wpływ regulacji prawnej związanej z ochroną środowiska i ochroną przyrody na rozwój odnawialnych źródeł energii (rozdział VI).

W rozdziale VI pkt 4 rozprawy, zatytułowanym „Czy możliwe jest pogodzenie normatywnych zasad związanych z ochroną środowiska oraz ochroną przyrody z rozwojem OZE?”, Autor monografii nie wyodrębnił jednak żadnych zasad ogólnych prawa ochrony środowiska i prawa ochrony przyrody. W mojej ocenie potrzebne było wyodrębnienie katalogu zasad ogólnych, np. prawa ochrony środowiska, które stanowią jedną z ważnych podstaw prawnych administracyjnoprawnej regulacji odnawialnych źródeł energii. Zasady ogólne, które powinny być poddane analizie, znajdują się również w ustawie o ochronie przyrody².

Należy stwierdzić, że materiał poddany analizie w pracy całościowo został metodycznie poprawnie zebrany i opracowany. Wybór metody opracowania został dobrze uzasadniony – zwłaszcza z punktu widzenia celu badania i jakości rozporządzalnego materiału. Treść początkowych rozdziałów obejmujących: „Ak-sjologiczne podstawy regulacji prawnej w sferze OZE” (rozdział I) oraz „Rozwój globalnej regulacji prawnej związanej ze sferą OZE oraz wpływ tej regulacji na udział OZE w krajach UE” (rozdział II) – nie wyprzedza następnych rozdziałów pod względem analizowanych zagadnień. Również kolejne rozdziały, obejmujące: „Podmioty administrujące i ich zadania w sferze OZE” (rozdział III) oraz „Rolę gminy i innych jednostek samorządu terytorialnego w rozwoju OZE w ujęciu normatywnym” (rozdział IV) nie zawierają treści, które powinny się mieścić w poprzednich. Tytuł żadnego z rozdziałów nie pokrywa się z tytułem całej pracy. Należy zauważyć, że rozdziały nie kończą się syntetyzującymi uogólnieniami. Wnioski końcowe przedstawione w VII rozdziale, zatytułowanym „Problemy i wnioski wynikające z administracyjnoprawnej analizy regulacji prawnej w sferze OZE”, stanowią ogólną, dobrze napisaną syntezę, zawierającą trafnie postawione uwagi końcowe. Treść każdego rozdziału poprzedzającego implikuje i jest wprowadzeniem do następnego. Tytuły kolejnych rozdziałów są zgodne z założeniami pracy oraz zaprezentowaną w niej linią przewodnią związaną z analizą administracyjnoprawnej regulacji dotyczącej odnawialnych źródeł energii. Dotyczy ona wykazania zasadności wyodrębnienia zagadnienia roli samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii. Strukturalna uwaga odnosi się jedynie do podniesionego braku wniosków podsumowujących badane zagadnienia na końcu każdego z rozdziałów.

W pracy zostały sprecyzowane i prawidłowo użyte sformułowania i definicje administracyjnoprawnej regulacji odnawialnych źródeł energii. Obejmują one takie pojęcia prawne, jak: jednostka samorządu terytorialnego, oceny oddziaływania na środowisko, podmiot regulacyjny. Wymaga podkreślenia, że zostały one

² Ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 r. poz. 142 ze zm.).

poddane analizie z uwzględnieniem interdyscyplinarnego charakteru problematyki roli samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii. Wywody zaprezentowane przez Autora stanowią logicznie powiązaną całość. Zastosowana interpretacja podstaw prawnych dotyczących odnawialnych źródeł energii jest poprawna. W pracy przestrzegana jest jasność i jednoznaczność w wyrażeniu myśli. Dotyczy to w szczególności kwestii przedstawienia specyfiki podmiotów administrujących oraz ich zadań w kwestii odnawialnych źródeł energii.

Sposób zaprezentowania przez Autora zagadnień obejmujących:

- 1) rolę gminy i innych jednostek samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii w ujęciu normatywnym,
- 2) normatywne determinanty lokalizacji infrastruktury energetycznej z odnawialnych źródeł w gminie oraz realizacji tych inwestycji,
- 3) brak wzmocnienia roli gminy w rozwoju odnawialnych źródeł energii,
- 4) erozję spójności regulacji prawnej dotyczącej OZE oraz spadek jakości stanowionego prawa w tym zakresie

– umożliwiła przeprowadzenie weryfikacji tezy głównej dysertacji. Forma zewnętrzna pracy jest odpowiednia.

Problem dotyczący funkcji samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii został jasno sprecyzowany i uzasadniony. Temat pracy nawiązuje do dotychczasowych osiągnięć i potrzeb nauki oraz praktyki w dziedzinie prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska. Obiekty badań są wyodrębnione zgodnie z wymaganiami metodologicznymi prawnoznawstwa. W stosunku do obecnego stanu wiedzy przyjęte w pracy założenia są poprawne. Wykorzystane metody opracowania zagadnienia dotyczącego administracyjnoprawnej funkcji samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii są zgodne z aktualnym

stanem wiedzy z zakresu prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska oraz dziedzin pokrewnych.

Zastosowane w pracy mierniki są adekwatne do przyjętych źródeł pod względem istotności i precyzji ujmowania poruszanych przez Autora problemów, zwłaszcza związanych z głównym przedmiotem badań. Interpretacja wyników badań zaprezentowana w monografii uwzględnia dotychczasowy stan wiedzy także dziedzin pokrewnych prawa administracyjnego, prawa ochrony środowiska oraz stanowi logiczne wzajemne powiązanie. Zadecydowało to w konsekwencji o treści interpretacji oraz świadczy o odczycaniu Autora i jego gruntownej wiedzy na temat administracyjnoprawnej regulacji dotyczącej odnawialnych źródeł energii. W wywodach zachowana jest ostrożność i poczucie odpowiedzialności w wydawaniu sądów oraz precyzja w ich formułowaniu. W rozważaniach wyraźnie widoczna jest także umiejętność kojarzenia pojęć i faktów, umiar, rozsądek, zachowanie hierarchii i współmierności, zwłaszcza przy rozważaniu trudnego zagadnienia obejmującego administracyjnoprawną regulację odnawialnych źródeł energii.

Istnieją możliwości zastosowania wyników uzyskanych w badaniach przeprowadzonych przez Autora nad skutecznością regulacji prawnych dotyczących odnawialnych źródeł energii w teorii oraz w praktyce legislacyjnej. W pracy zachowano właściwe proporcje między wniesionym nakładem a pożytkiem wynikającym z opracowania. Podjęty w pracy problem dotyczący roli samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii jest nowy pod względem treści i zastosowanych przez Autora metod badawczych regulacji administracyjnoprawnej. Osiągnięte w pracy wyniki mają znaczenie dla nauki prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska, a także – co warto podkreślić – dla praktyki legislacyjnej.

dr hab. Piotr Korzeniowski, prof. nadzw. UŁ

Zakład Prawa Ochrony Środowiska, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki