

Prof. UKSW dr hab. Elżbieta Karska
Instytut Prawa Międzynarodowego, Unii Europejskiej
i Stosunków Międzynarodowych
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie

Warszawa, dnia 11 marca 2019 r.

**Recenzja
rozprawy doktorskiej mgr Beaty Brynczak**

**nt. „System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej w
świecie zasady «zanieczyszczający płaci»”,**

**napisanej pod opieką naukową
prof. dr hab. Marii Magdaleny Kenig-Witkowskiej (promotora)
oraz dra Piotra Bogdanowicza (promotora pomocniczego),
w Instytucie Prawa Międzynarodowego Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego**

[Warszawa 2018, ss. 324]

Poniższą recenzję przedstawiam jako osoba powołana w dniu 14 stycznia 2019 r. uchwałą Rady Naukowej Instytutu Prawa Międzynarodowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego na recenzentkę rozprawy doktorskiej mgr Beaty Brynczak, zatytułowanej „System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej w świetle zasady «zanieczyszczający płaci»”, złożonej w przewodzie doktorskim prowadzonym w Instytucie Prawa Międzynarodowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, a przygotowanej pod opieką naukową prof. dr hab. Marii Magdaleny Kenig-Witkowskiej (promotora) oraz dra Piotra Bogdanowicza (promotora pomocniczego).

1. Wybór tematu rozprawy doktorskiej

Zagadnienie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych stanowi jeden z najbardziej istotnych problemów w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego, zarówno w działaniach wewnętrznych, jak i w związku z zawieranymi na tym polu umowami międzynarodowymi. System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej jest głównym instrumentem umożliwiającym realizację polityki klimatycznej w szczególności w związku z działaniami Unii na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych. System ten, choć

zawiera szereg rozwiązań o charakterze rynkowym, jest przede wszystkim ustanowiony w celu ochrony środowiska i w związku z tym swoje fundamenty znajduje w zasadach dotyczących środowiska naturalnego ustanowionych w prawie pierwotnym Unii Europejskiej. Jedną z tych zasad jest omówiona w rozprawie zasada „zanieczyszczający płaci”. Można pokusić się – o stwierdzenie, iż podjęta analiza systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych mogłaby zostać rozszerzona o perspektywę pozostałych zasad dotyczących ochrony środowiska w Unii Europejskiej. Jednak wówczas istniałoby ryzyko, że przy takim ujęciu tematu rozprawa mogłaby stać się nadmiernie obszerna, zatem nie czynię z tego tytułu zarzutu. Uważam natomiast, że Autorka w sposób w pełni uzasadniony w drugim rozdziale rozprawy (s. 88-99) odniosła się do pozostałych unijnych zasad w obszarze środowiska, w szczególności omawiając ich zakres w nawiązaniu do regulacji prawnych systemu handlu.

Temat podjęty w pracy jest niezwykle aktualny w kontekście prowadzonej przez Unię Europejską polityki klimatycznej oraz rozwoju prawa unijnego i międzynarodowego w zakresie ochrony klimatu. Z tego choćby punktu widzenia wybór tematu należy uznać za bardzo trafny. Wprawdzie problematyka dotycząca systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych została już podjęta w szeregu publikacji, jednak zaprezentowana w rozprawie analiza z perspektywy unijnych fundamentów ochrony środowiska stanowi oryginalne podejście do tej tematyki. Doktorantka podjęła się ambitnego zadania wnikliwej analizy przepisów z pogranicza prawa gospodarczego i prawa ochrony środowiska, których odpowiednie sformułowanie determinuje skuteczność przyjętych rozwiązań w ochronie klimatu a jednocześnie zabezpiecza funkcjonowanie podmiotów gospodarczych.

Sformułowanie tematu rozprawy doktorskiej nie budzi moich zastrzeżeń. Za słuszne uważam określone w temacie pracy ograniczenie analizy do regulacji prawa Unii Europejskiej, biorąc pod uwagę, iż systemy handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych funkcjonują także w innych (poza Unią) systemach prawnych.

2. Ocena merytoryczna rozprawy doktorskiej

2.1. Ocena konstrukcji rozprawy doktorskiej

Rozprawa doktorska mgr Beaty Brynczak składa się z czterech rozdziałów, wstępu, zakończenia a także wykazu aktów prawnych, wykazu dokumentów urzędowych, bibliografii i orzecznictwa.

Autorka trafnie przyjęła podział rozprawy na rozdziały szczegółowo przybliżające system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (rozdział I) oraz zasadę „zanieczyszczający płaci” (rozdział II), by w kolejnych rozdziałach konsekwentnie analizować zastosowanie tej zasady w systemie handlu (rozdział III) oraz odstępstwa od niej (rozdział IV). Praca jest dobrze i proporcjonalnie rozplanowana (rozdział I – 64 str., rozdział II – 68 str., rozdział III – 61 str., rozdział IV – 72 str.). Na uznanie zasługuje fakt, że każdy z rozdziałów zawiera zwięzłe podsumowanie obejmujące wnioski z przedstawionych w nim rozważań, co czyni pracę przejrzystą i przystępną dla odbiorcy.

Pierwszy rozdział ma charakter wprowadzający, odnosi się do genezy i rozwoju ustanowienia systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej. Zdefiniowano w nim podstawowe pojęcia oraz przybliżono problematykę funkcjonowania systemu. Autorka uzasadnia konieczność szczegółowego omówienia systemu handlu z uwagi na specyfikę przedmiotu badań oraz wąski zakres podjętego tematu (s. 17).

W drugim rozdziale przedstawiona została w sposób spójny i przejrzysty analiza zasady „zanieczyszczający płaci”. Zawarte w tym rozdziale wywody są interesujące szczególnie w odniesieniu do charakteru zasady na płaszczyźnie ekonomicznej, politycznej i prawnej oraz konsekwencje takiej kwalifikacji.

Zagadnienia przedstawione w rozdziałach trzecim i czwartym stanowią omówienie poszczególnych rozwiązań prawnych przyjętych w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w świetle charakteru, zakresu, funkcji oraz odstępstw od zasady „zanieczyszczający płaci”. W rozdziałach tych Autorka w sposób konsekwentny i logiczny bada przepisy dyrektyw, rozporządzeń, decyzji oraz aktów prawa miękkiego, a także wnikliwie przedstawia orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i opinie rzeczników generalnych, aby uzyskać odpowiedź na pytanie, w jaki sposób zasada „zanieczyszczający płaci” funkcjonuje w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

Konstrukcję pracy należy uznać za poprawną. Zawiera ona wszystkie niezbędne elementy formalne, tj. wstęp, dyspozycję pracy, zakończenie i bibliografię. Całość konstrukcji składa się na spójną i logiczną całość, która odpowiada tematowi określonymu w tytule pracy doktorskiej.

2.2. Merytoryczna ocena treści rozprawy doktorskiej

Wartość merytoryczna rozprawy doktorskiej mgr Beaty Brynczak zasługuje na ocenę pozytywną. Autorka już na początku rozprawy określiła jej cel i podstawowe zadanie badawcze, wskazując, że „celem podjętych badań jest analiza przepisów regulujących system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych z perspektywy zasady „zanieczyszczający płaci” i próba odpowiedzi na pytanie, czy system handlu realizuje tę zasadę, czy stanowi raczej odstępstwo od niej na rzecz przerwania odpowiedzialności (poniesienia kosztu) za zanieczyszczenie na inny podmiot (na państwo)” (s. 15). We wstępie rozprawy Doktorantka postawiła cztery hipotezy badawcze, które następnie konsekwentnie weryfikowała w kolejnych częściach pracy, by przedstawić wyniki tej analizy w ramach ostatniej części rozprawy – „Zakończenia”. Należy podkreślić, że Autorka sprawnie poradziła sobie z przeprowadzeniem analizy literatury, aktów normatywnych oraz orzecznictwa, mając na celu udowodnienie postawionych hipotez. Wybór metod badawczych (formalno-dogmatycznych) należy uznać za prawidłowy.

Rozważania trafnie zostały rozpoczęte od omówienia podstawowych zagadnień systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, które dla zwykłego tylko odbiorcy mogą okazać się niezbędne dla zrozumienia przedmiotu rozprawy (s. 16). Autorka w sposób interesujący przedstawia historię i kierunki rozwoju systemu wskazując, że jest to system dynamiczny, który choć oparty na jednolitych zasadach, zmienia się w poszczególnych okresach rozliczeniowych. W pierwszym rozdziale rozprawy sporo miejsca poświęcono na omówienie zagadnień o charakterze politycznym (s. 50-57), które obejmują obszar pozaprawny, jednak wydają się w sposób naturalny uzupełniać genezę systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Pozytywnie oceniam także wywody dotyczące umiejscowienia zagadnień dotyczących ochrony klimatu w ramach ochrony środowiska (s. 31-35). Świadczą one o usystematyzowanym podejściu Autorki do omawianej tematyki oraz stanowią rzetelne uzasadnienie przyjętego kierunku badań.

Wysoko należy ocenić analizę zasady „zanieczyszczający płaci”, której szczegółowe i wielopłaszczyznowe przybliżenie nie było zadaniem łatwym. Zasada ta jest sformułowana w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej niezwykle lakonicznie, a szereg publikacji i orzeczeń, których jest przedmiotem zawiera niekiedy sprzeczne spostrzeżenia dotyczące jej kwalifikacji. Autorka sama odnosi się do tych poglądów na s. 112-115 rozprawy. Na uznanie zasługuje także omówienie charakteru zasady „zanieczyszczający płaci”, czyli jej wymiaru

ekonomicznego, politycznego oraz najważniejszego - prawnego. Autorka sprawnie poradziła sobie z najtrudniejszym w tym obszarze zadaniem, tj. próbą zakwalifikowania zasady „zanieczyszczający płaci” jako zasady prawa, dochodząc do słusznego w mojej ocenie wniosku, iż jest to zasada o charakterze wytycznej, a związanie nią unijnego prawodawcy można określić jako względne (s. 125-126). Autorka wyjaśnia ten problem w szczególności wskazując, że „moc wiążąca zasady «zanieczyszczający płaci» może być odnoszona do płaszczyzny zobowiązania instytucji Unii Europejskiej do kierowania się nią w procesach tworzenia polityki środowiskowej rzutużącej następnie na proces prawodawczy. Ponadto moc wiążąca zasady PP może być także odnoszona do płaszczyzny zobowiązania adresatów norm prawa wtórnego UE do kierowania się tą zasadą, jeśli przepisy takie stanowią jej wyraz.” (s. 291).

Pozytywnie oceniam także omówiony w drugim rozdziale zakres zasady „zanieczyszczający płaci”. Autorka szczegółowo przedstawiła stronę podmiotową, przedmiotową i temporalną zasady (s. 127-146) oraz wyłączenia od niej (s. 146-151), co pozwoliło w kolejnych częściach rozprawy omówić regulacje systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych bazując na systematyce przyjętej w rozdziale drugim. W zakresie szczegółowych wątków poddanych analizie w trzecim i czwartym rozdziale należy podkreślić systematykę myśli i formułowanie wypowiedzi, które w pełni znalazły potwierdzenie we wcześniejszych wywodach merytorycznych.

Autorka trafnie przyjęła podział regulacji systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych na takie, które stanowią wyraz zasady „zanieczyszczający płaci” oraz te, które stanowią odstępstwo od niej. W rozdziale trzecim należy odnotować szerokie odniesienia do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które Doktorantka przybliżyła w sposób jasny i precyzyjny omawiając instrumenty rynkowe (mechanizm handlu uprawnieniami do emisji – s. 179-189) i administracyjno-prawne (pozwolenia, standardy i kary – s. 192-201) w systemie handlu. Trafne są również spostrzeżenia dotyczące realizacji zasady w sposób zróżnicowany w poszczególnych okresach rozliczeniowych systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, bowiem przepisy te były kilkakrotnie nowelizowane (s. 215, 290).

W czwartym rozdziale Doktorantka analizuje wyłączenia od zasady „zanieczyszczający płaci” w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych biegle posługując się przykładami zawartymi w przepisach prawa pochodnego Unii Europejskiej, dorobku orzeczniczego Komisji Europejskiej oraz *soft law*. Należy zgodzić się z Autorką, iż

stosowanie wyłączeń od zasady „zanieczyszczający płaci” „powoduje, że w niektórych aspektach system należałoby ocenić jako zgodny, a w niektórych jako niezgodny z zasadą PP, w zależności od tego, czy przyczynia się on do poprawy ochrony środowiska poprzez realizowanie ambitnych celów Unii dotyczących redukcji gazów cieplarnianych.” (s. 288).

Napisana przez mgr Beatę Brynczak rozprawa doktorska pod względem merytorycznym spełnia wszelkie wymogi stawiane tego typu opracowaniom. Wybór tematu dysertacji oceniam jako trafny, aktualny i interesujący. W mojej ocenie przedstawiona praca doktorska stanowi cenną analizę objętego nią problemu badawczego, która wnosi wymagany dla tego typu prac wkład do nauki prawa Unii Europejskiej.

3. Ocena strony formalnej rozprawy doktorskiej

Rozprawa doktorska mgr Beaty Brynczak została napisana poprawnym językiem prawniczym. Autorka nie ustrzegła się drobnych błędów stylistycznych i redakcyjnych, jednak nie mają one wpływu dla rozumienia całości wywodu naukowego ani nie umniejszają wartości pracy.

Przy ocenie formalnej rozprawy na uwagę zasługuje zgromadzony na potrzeby pracy materiał badawczy. Praca posiada solidną bibliografię, która obejmuje także pozycje anglojęzyczne. Zebrana jest w niej znaczna liczba aktów normatywnych (polskich, unijnych i międzynarodowych) oraz literatury i orzecznictwa. Sam wykaz przeanalizowanych w pracy źródeł zajmuje sporą objętość, tj. od s. 298 do s. 320 w recenzowanej rozprawie. Poczynione w rozprawie wnioski znajdują uzasadnienie w zgromadzonym materiale badawczym.

Wobec powyższego stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr Beaty Brynczak spełnia kryteria formalne stawiane dla tego typu opracowań.

4. Konkluzja oceny rozprawy doktorskiej

Po zapoznaniu się z rozprawą doktorską mgr Beaty Brynczak nt. „*System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej w świetle zasady «zanieczyszczający płaci»*”, przygotowaną pod opieką naukową prof. dr hab. Marii Magdaleny Kenig-Witkowskiej (promotora) oraz dra Piotra Bogdanowicza (promotora pomocniczego) w Instytucie Prawa Międzynarodowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, stwierdzam, że rozprawa ta stanowi oryginalne rozwiązanie problemu

naukowego oraz spełnia wymogi stawiane rozprawom 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 (Dz. U. z 2017 r., poz. 1789) 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)., a tym samym może stanowić podstawę do przeprowadzenia dalszych czynności w przewodzie doktorskim, w tym nadania stopnia naukowego doktora nauk prawnych w zakresie prawa. Wobec powyższego rekomenduję Radzie Naukowej Instytutu Prawa Międzynarodowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego dopuszczenie mgr Beaty Brynczak do dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

