

Prof. dr hab. Andrzej Mizgajski

RECENZJA

rozprawy doktorskiej Pana mgr. Witolda Tutaka

pt. FUNKCJONOWANIE SYSTEMU OCEN ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO PLANOWANYCH PRZEDSIĘWZIĘĆ W GMINACH

Rosnąca intensywność oddziaływania człowieka na środowisko geograficzne powoduje, że coraz większą wagę przykłada się do przewidywania i zapobiegania skutkom realizacji kolejnych zamierzeń. Wiedza o przyszłych następstwach, jakkolwiek z natury niepewna, ma bardzo praktyczny charakter, gdyż daje szansę korygowania niekorzystnych rozstrzygnięć i zminimalizowania negatywnych skutków dla przyrody, gospodarki i społeczeństwa. Tak postrzegana ocena oddziaływania na środowisko stanowi w istocie kompleksową prognozę zmian w środowisku przyrodniczym pod wpływem określonego czynnika antropogenicznego. Jest to rozległe pole badawczo-aplikacyjne obejmujące kompleks zagadnień na styku nauk przyrodniczych, zarządzania i prawa.

W przedstawionym zakresie dotkliwe są braki w teorii, a geografowie stosujący podejście kompleksowe, jako przedstawiciele dyscypliny wielodzinowej, powinni odgrywać decydującą rolę w rozwoju badań nad problematyką ocen oddziaływania na środowisko. Wymaga to śmiałego, ale kompetentnego poszerzania tradycyjnego pola badawczego geografii. Przedłożona rozprawa reprezentuje takie ekspansywne podejście, obejmując przede wszystkim zagadnienia proceduralne, co nadaje jej wyraźnie aplikacyjny charakter. Wmontowanie postawionego problemu w zakres wiedzy geograficznej okazało się sporym wyzwaniem dla Doktoranta, któremu zadania nie ułatwił skromny dotychczas wkład nauk geograficznych w teorię ocen oddziaływania na środowisko.

Dysertacja jest obszernym opracowaniem o objętości 174. stron tekstu, którego uzupełnieniem jest bibliografia, spis 14. tabel i 55. rycin oraz 8. załączników, które stanowią bardzo ważny składnik dokumentacyjny rozprawy. Załączone kwestionariusze ankiet skierowanych do gmin i starostw oraz formularz wywiadu przeprowadzonego w regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska pozwalają uzyskać wgląd w zakres zbieranych przez Doktoranta informacji na poszczególnych poziomach administracji.

Tekst został podbudowany 168. pozycjami literatury, z czego 15 to publikacje obcojęzyczne. Osobno sporządzono wykazy wykorzystanych dokumentów, aktów prawnych oraz stron internetowych, dzięki czemu praca zawiera przejrzyste zestawienie materiałów wyjściowych,

źródeł i podstaw prawnych. O ile wykazy przywoływanych dokumentów źródłowych i wykorzystanych aktów prawnych dokumentują praktyczne i administracyjne kompetencje Doktoranta, to zestaw piśmiennictwa wskazuje na niewielką wagę przykładaną do refleksji nad stanem wiedzy teoretycznej oraz na skupianie się na polskich procedurach administracyjnych i ich roli w procesie podejmowania decyzji.

Pod względem metodologicznym praca odznacza się podejściem hipotetyczno-indukcyjnym, w którym postawiona teza jest sprawdzana badaniami empirycznymi opartymi na analizie danych statystycznych. Uzasadniając podjęcie tematu Doktorant wskazał na brak wiedzy o funkcjonowaniu procedur ooś i przedstawił jako problem badawczy rozpoznanie praktycznego funkcjonowania administracji w tym zakresie. Cele pracy zostały ukazane na tle hipotez badawczych, z których pierwszą określono jako *„występowanie istotnych problemów systemu ocen środowiskowych w ramach realizacji procedur OOS ...”*, druga w ujęciu Autora *„dotyczy weryfikacji występowania zbliżonych problemów gmin podczas praktycznej realizacji procedur OOS niezależnie od uwarunkowań środowiskowych i administracyjnych ...”*. Pierwszą z hipotez uważam za nazbyt ogólną i obszerną. Taka ocena wynika z odpowiadającego jej zestawu sześciu pytań badawczych, z których każde stanowi problem mogący być przedmiotem oddzielnej rozprawy. Biorąc pod uwagę ograniczoną skalę badania hipotez, za przesadną uważam deklarację o ich weryfikacji, bardziej odpowiednie byłoby określenie „sprawdzenie hipotez”. Należy jednak stwierdzić, że mimo niejasności sformułowań i nazbyt szerokiego zakresu podjętych problemów, Doktorant postawił rzeczywiste problemy, których rozwiązanie ma znaczenie dla jakości administracyjnego zarządzania środowiskiem.

Rozdział omawiający oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć rozpoczyna się kompetentnym przedstawieniem pojęcia ooś. Na tym tle niejasny jest powód, dla którego Autor posługuje się w tytule i w treści terminem „system ooś” bez zdefiniowania, co uważa za elementy takiego systemu i jaki przypisuje mu układ wewnętrznych relacji. Z dalszej lektury pracy można się domyślać, że chodzi tu o podmioty biorące udział w postępowaniu i relacje między nimi, jednak nie zostało to wyjaśnione. Dyskutując ooś jako pojęcie prawne, Doktorant wykazał się sprawnością w posługiwaniu się przepisami prawa oraz brakiem obaw przed ich samodzielną interpretacją.

W kilku miejscach pracy Autor powołuje się na własne doświadczenia z pracy w administracji publicznej, nadając im rangę twierdzeń ogólnych. Doceniając u Doktoranta umiejętność przedstawiania własnych sądów i dzielenia się swoimi doświadczeniami trzeba stwierdzić, że w świetle rygorów naukowych badań empirycznych są to tezy, natomiast nie można ich uznać za ustalenia badawcze. Własne przekonania bywają zawodne, czego

przykładem jest stwierdzenie (str.17), że Ustawa o dostępie do informacji o środowisku ... została wprowadzona z powodu konieczności dostosowania polskiego prawa do uregulowań UE. Tymczasem obowiązywała ona tylko kilka miesięcy i została zastąpiona innymi przepisami jeszcze przed datą przystąpienia do UE. Znacznie bardziej precyzyjne byłoby wyjaśnienie, że Polska chcąc uzyskać środki z funduszy przedakcesyjnych musiała w trybie pilnym wprowadzić fragment gotowego już projektu ustawy Prawo ochrony środowiska, która w całości weszła w życie po 5. miesiącach eliminując tymczasową Ustawę o dostępie do informacji. Tę część rozprawy uważam za wyróżniającą się pod względem poziomu merytorycznego, choć niektóre z wyrażanych opinii są dyskusyjne.

Na początku rozdziału empirycznego, prezentującego zakres i wyniki rozpoznania funkcjonowania procedur ooś w gminach badanych województw, sformułowany został główny cel badań jako „*zgromadzenie danych potrzebnych do identyfikacji i weryfikacji czynników warunkujących funkcjonowanie procedur OOS*.” Na poziomie gmin i powiatów podstawą analizy były badania ankietowe obejmujące blisko 90% gmin i wszystkie powiaty badanych województw, natomiast w regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska przeprowadzono wywiady kwestionariuszowe. Można więc uznać, że dzięki szerokiemu zakresowi rozpoznania Doktorant uzyskał wiarygodny materiał diagnostyczny.

Autor przyjął założenie, że występowanie statystycznej zależności pomiędzy wynikami ankiet w badanych województwach oznacza występowanie specyfiki regionalnej, natomiast brak takiej zależności wskazuje, że problemy mają charakter ogólnopolski. Na stronie 46 zostały przedstawione obie grupy odpowiedzi, jednak Doktorant nie pokusił się o próbę choćby hipotetycznego wyjaśnienia, dlaczego odpowiedzi na niektóre pytania różnią się między województwami, a inne nie. Nie zostały więc postawione warte rozważenia tezy dotyczące przyczyn występowania różnic pomiędzy województwami w jednym z aspektów, a w innym ich braku.

Rozdział opisujący obszar badań jest nazbyt rozbudowany i ma charakter autonomicznego opisu, bez ścisłego powiązania z prowadzonymi badaniami. Wystarczające byłoby wskazanie na regionalne uwarunkowania dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Wyniki badań zostały przedstawione w bardzo obszernym (blisko 100 stron) rozdziale pt. *Analiza i ocena praktycznych aspektów funkcjonowania systemu ooś w badanych gminach*. Jednym z ustaleń jest zróżnicowanie gmin pod względem liczby prowadzonych postępowań w sprawie ooś i związanych z tym decyzji administracyjnych. Autor wskazuje, co zrozumiałe, że najmniej jest ich w gminach rolniczych. Ciekawe byłoby skorelowanie liczby decyzji ze wskaźnikami dynamiki rozwoju lub poziomu gospodarczego gmin. Porównanie liczby

postępowani ooś w gminach leżących w granicach parków narodowych i parków krajobrazowych wskazuje, że ich przeważająca część była w klasie gmin o najmniejszej liczbie postępowań. Oznacza to niewątpliwie niewielką aktywność gospodarczą, choć Doktorant reprezentuje pogląd, że występowanie obszarów cennych przyrodniczo nie przesądza o ograniczeniu rozwoju gospodarczego. To bardzo istotne stwierdzenie nie zostało dostatecznie uzasadnione. Z badań prowadzonych w Wielkopolsce wynika, że występowanie wartościowych przyrodniczo terenów wiąże się z ich peryferyjnym położeniem w stosunku do regionalnych biegunów i osi rozwojowych, co powoduje, że są one mniej atrakcyjne dla inwestorów. Istotne znaczenie poznawcze ma skorelowanie liczby postępowań ooś z pokryciem miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (mpzp). Autor wykazał, że na terenie objętym mpzp łatwiej można odmówić wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, czyli zatrzymać przygotowania do niechcianej inwestycji.

Jednym z zasadniczych elementów postępowania w sprawie ooś jest jego uspołecznienie. Zakres ankiety w tej sferze był bardzo ograniczony, pozwolił on Autorowi na ustalenie, że aktywność partnerów społecznych jest znikoma. Dla rozwinięcia wyjaśnienia takiego stanu nie wykorzystano ustalenia, że blisko połowa badanych gmin nie prowadzi w formie elektronicznej publicznego rejestru dokumentów z informacjami o środowisku i jego ochronie. Znamienne jest także wykazanie, że zaledwie przy okazji 14% postępowań odbywa się rozprawa administracyjna. Mimo istnienia przesłanek do rozszerzenia wnioskowania, w odniesieniu do społecznych aspektów ooś Doktorant koncentruje się na swoich opiniach i polemikach nie mających oparcia w wynikach badań, czyli wykraczających poza wywód naukowy.

Istotnym wątkiem podjętym w rozprawie jest jakość dokumentów przedstawionych przez inwestorów. Z przeprowadzonego rozpoznania wynika, że znaczna ich część jest miernej jakości i wymaga uzupełnień i poprawek. Ważne jest również dostrzeżenie przez Autora, że w wielu przypadkach merytoryczna ocena raportów ooś przekracza możliwości urzędników w gminach, co zwiększa obciążenie regionalnych dyrekcji ochrony środowiska i Państwowej Inspekcji Sanitarnej jako organów uczestniczących w postępowaniach. Wiele miejsca w pracy poświęca się roli starostw w procedurze ooś, co zapewne wynika z długiego cyklu badawczego (dane z 2007 roku). W obecnym stanie prawnym rola powiatu w tej procedurze została zmarginalizowana, co powoduje, że ta część rozważań straciła walor aktualności. Analizą objęto również wykształcenie oraz wiek urzędników gminnych prowadzących sprawy ooś, choć tytuł rozdziału sformułowano znacznie szerzej 3.16. *Kompetencje urzędnika gminnego*. Treści tego rozdziału dotyczą cech formalnych, nie dostarczają jednakże wiedzy na temat jakości pracy urzędników, a sam Autor stwierdza na str. 154: „*brak ukończenia studiów*

wyższych nie przesądza o kompetencjach urzędników, nasuwa natomiast pytanie o rzeczywisty poziom ich przygotowania merytorycznego.”

Końcowe fragmenty rozdziału analitycznego przedstawiają ogólniejsze spojrzenie na procedury ooś z perspektywy badanych gmin. Autor trafnie zauważa, że w wielu urzędach są one traktowane formalnie, bez ambicji wpływu na zmniejszenie oddziaływania na środowisko. Zróżnicowanie przestrzenne badanych aspektów procedur ooś według gmin zostało przedstawione w postaci czytelnych kartogramów. Należy żałować, że Doktorant nie pokusił się o choćby ogólną interpretację tych obrazów, np. w kontekście specyfiki sąsiedztwa dużych ośrodków miejskich, czy innych cech związanych z położeniem geograficznym.

Rozdział podsumowujący stanowi syntetyczne zestawienie ustaleń pracy, które dowodzą wielu mankamentów administracyjnych procedur ooś. Autor słusznie wykazał, że postępowania te koncentrują się na stronie formalnej, natomiast urzędnicy mniejszą wagę przykładają do meritum. Na tym tle za kontrowersyjne uważam postulaty dalszego wzmocnienia wymogów formalnych. Wydaje się, że dopiero wzrost poziomu wiedzy i wrażliwości społeczeństwa na zagadnienia ochrony środowiska, a co za tym idzie aktywniejszy udział strony społecznej w postępowaniach, ma szansę trwałego podniesienia standardów w badanym zakresie.

Przechodząc do ogólnej oceny rozprawy stwierdzam, że Doktorant dokonał dużego wysiłku w rozpoznaniu w sformalizowany sposób zróżnicowania poszczególnych aspektów postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w gminach województw południowo-wschodniej Polski. Postawione diagnozy mają w znaczącej mierze znaczenie dla całego kraju. Podkreślenia wymaga ogromny nakład pracy włożony w zebranie i opracowanie materiału badawczego z ankiet. Problematyka rozprawy została ujęta bardzo szeroko, co daje panoramiczny obraz ustaleń, ale nie pozwala na wniknięcie w istotne detale. Silną stroną pracy jest wykazana przez Doktoranta znajomość zmieniającego się prawa w ochronie środowiska oraz procedur administracyjnych w zakresie ooś. W niektórych fragmentach Autor nazbyt wikła się w dywagacje prawno-proceduralne, co związane jest z jego urzędniczym doświadczeniem, ale nie ma pierwszorzędного znaczenia dla rozprawy geograficznej.

Wyróżnikiem tej dysertacji jest przeplatanie się treści empirycznych z krytyczną oceną funkcjonowania ooś planowanych przedsięwzięć. Włączenie własnych doświadczeń zawodowych do omawiania wyników rozprawy o charakterze aplikacyjnym uważam za rzecz cenną, jeśli własne obserwacje, doświadczenie i wiedza otrzymują postać założeń albo tez pozwalających szerzej interpretować rezultaty uzyskane w postępowaniu badawczym.

Tymczasem w wielu miejscach przedstawionej pracy występują interesujące lecz arbitralne opinie i z tego względu nie odnoszę się do nich szczegółowo w recenzji.

Strona redakcyjna nie nasuwa istotnych zastrzeżeń, choć w niektórych miejscach język traci żargonem urzędniczym. Podstawowe mankamenty rozprawy dostrzegam w warstwie metodologicznej, a ściślej braku dyscypliny w procedurze badawczej, zwłaszcza w fazie formułowania problemu i pytań badawczych oraz przy interpretacji wyników.

Biorąc równolegle pod uwagę istotność ustaleń polegających na ilościowym opisie szerokiej gamy aspektów ooś w gminach, a przez to wyraźnie aplikacyjny charakter pracy, a także jej znaczenie dla rozwoju zarządzania środowiskiem jako pola badawczo-aplikacyjnego geografii stwierdzam, że rozprawa spełnia wymogi stawiane rozprawom doktorskim zawarte 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. Nr 65, poz. 595, stan na dzień 16.06.2011) oraz wnoszę o dopuszczenie Doktoranta do dalszych czynności przewodu doktorskiego.



Prof. dr hab. Andrzej Mizgajski

Poznań, luty 2013 r.