

Gdańsk, 20 września 2021 r.

Dr hab. Diana Trzcińska, Prof. UG
Katedra Prawa Gospodarczego
Publicznego i Ochrony Środowiska
Uniwersytet Gdański

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr Izabeli Weresniak – Masri, pt. „Obowiązek władz publicznych zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska na przykładzie ochrony powietrza” przygotowanej w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Bartosza Rakoczego

W wykonaniu uchwały Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych PAN z 25 czerwca 2021 r. powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim Izabeli Weresniak - Masri przedkładaam recenzję rozprawy doktorskiej pt. **„Obowiązek władz publicznych zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska na przykładzie ochrony powietrza”** z pozytywną oceną i z wnioskiem o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim, w tym o dopuszczenie Doktorantki do publicznej obrony.

W uzasadnieniu sformułowanej powyżej oceny oraz wynikających z niej wniosków, przedstawiam szczegółowe uwagi dotyczące recenzowanej rozprawy.

I. Wybór tematu pracy, określenie jej celów i problemów badawczych oraz ich realizacja

Problematyka prewencyjnej aktywności państwa w obszarze ochrony powietrza jest bardzo aktualna i wpisuje się w bardziej rozległą sferę prawnej ochrony klimatu. Jej znaczenie i doniosłość jest dostrzegana nie tylko w naukach prawnych, ale także w naukach ścisłych. Problem ochrony środowiska, w tym powietrza jako jednego z jego elementów, ma przecież charakter interdyscyplinarny. Na tym też polega trudność badań w tej sferze.

W ujęciu zaproponowanym przez doktorantkę problem prawnej ochrony powietrza i realizacji zadań państwa w tej sferze dotychczas nie doczekał się jednolitego i kompleksowego opracowania naukowego. Nie był w tym kształcie przedmiotem rozważań na gruncie nauk prawnych. Owszem, doktryna wzbogaciła się o kompleksowe opracowanie poświęcone ochronie klimatu (J. Ciechanowicz Mc Lean, *Prawo ochrony klimatu*, PWP 2016). Należy również odnotować opracowanie książkowe na temat ochrony powietrza autorstwa Martyny Skugockiej (*pt. „Ochrona powietrza. Poradnik dla gmin i ich mieszkańców”*, Warszawa 2020. Problematyka ta podejmowana jest także w mniejszych kompozycjach, w szczególności w artykułach (por. np. Barbara Iwańska, *Ochrona powietrza w systemie prawa ochrony środowiska*, EPS 2017, nr 7, s. 4-14). Niemniej, wszystkie te opracowania różnią się zakresem tematycznym od przedłożonej mi rozprawy. Stąd też wybrane przez Doktorantkę zagadnienie stanowi otwarty problem badawczy, a wybór tematu rozprawy doktorskiej należy ocenić jako w pełni uzasadniony, udany i potrzebny.

Cel rozprawy został określony przez Doktorantkę jako „analiza obowiązku państwa zapobiegania szkodliwej dla zdrowia człowieka degradacji środowiska, w tym powietrza, jako instrumenty realizacji prawa człowieka i konstytucyjnego prawa obywatela do czystego środowiska i czystego powietrza”. W ramach tego celu postawiono hipotezę badawczą, podlegającą weryfikacji w toku badań: „państwo jest odpowiedzialne za stan jakości powietrza bezpieczny dla zdrowia człowieka, a brak realizacji tego obowiązku przez władze publiczne stanowi naruszenie prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Główny problem badawczy określono jako: „analiza, jaki charakter ma obowiązek władz publicznych zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska w odniesieniu do ochrony powietrza” (czy postulat polityczny,

czy wiążący obowiązek podlegający egzekucji). Powiązane z tym problemem głównym są zagadnienia: „uznania prawa do czystego środowiska jako prawa człowieka, jak również prawa konstytucyjnego obywatela”, „możliwość wyegzekwowania przez jednostkę od państwa, od władz publicznych, przysługującego jej prawa do czystego powietrza i możliwość przymuszenia państwa do jego realizacji oraz „czy władze publiczne Rzeczypospolitej Polskiej w rzeczywistości wykonują konstytucyjny obowiązek zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji powietrza, zatem czy Polska jest w tym zakresie państwem skutecznym”.

- Zakreślone cele zostały przez Doktorantkę z sukcesem zrealizowane,
- co wynika z kolejnych rozdziałów rozprawy doktorskiej, a hipotezy i problemy badawcze podane weryfikacji, jak zadeklarowała Autorka. Warto też docenić klarowne ujęcie zakładanych celów badawczych oraz problemów, których analiza szczegółowa przybliżyć ma Autorkę do realizacji jej zamierzeń. Świadczy to o analitycznym podejściu Doktorantki, któremu towarzyszy także duża dyscyplina wywodów, co znajduje odzwierciedlenie nie tylko we Wstępie, ale w całej dysertacji naukowej.

W konsekwencji, identyfikacja celów i problemów badawczych oraz stopień ich rozpoznania nie nasuwają żadnych zastrzeżeń.

II. Metoda badań

Prezentacja metod badawczych znajduje się we Wstępie. Główną metodą badawczą, jak wskazuje Autorka, jest metoda formalno-dogmatyczna, znajdująca zastosowanie do adekwatnych przepisów prawa krajowego, europejskiego oraz międzynarodowego. W pracy znajduje zastosowanie także metoda analizy i krytyki piśmiennictwa oraz metoda komparatystyczna, a także metoda systemowa.

Zastosowane w pracy metody badań nie budzą zastrzeżeń, gdyż są charakterystyczne dla badań w sferze nauk prawnych. Autorka sprawnie się nimi posługuje, co jest niezbędne przy tak obszernym materiale normatywnym, który w ramach tych badań musiała poddać wnikliwej analizie.

III. Struktura i systematyka pracy

Przyjęty układ pracy jest przejrzysty i czytelny z perspektywy jej tytułu i nie budzi większych wątpliwości.

Praca podzielona została na pięć rozdziałów merytorycznych, przy czym każdy z nich wieńczą Wnioski (jako odrębny podrozdział) oraz Wstęp i Uwagi podsumowujące (które dotyczą całej pracy).

Wstęp stanowi zwięzłe wyjaśnienie powodów podjęcia analizowanej problematyki oraz zaprezentowanie celów i też badawczych, przedstawienie struktury rozprawy oraz metod badawczych i materiału źródłowego, stanowiącego podstawę analizy.

Rozdział pierwszy zatytułowany jest „Zagadnienia wprowadzające”. W mojej ocenie, zaproponowany tytuł tego rozdziału nie jest prawidłowy, nie wskazuje bowiem na zakres przedmiotowy podejmowanych w nich zagadnień. Taki tytuł pasuje do pracy na każdy temat i nic z niego nie wynika. Wnioski co do *mentum* tego rozdziału można wyciągać dopiero na podstawie tytułów podrozdziałów. Jakkolwiek, zakres treści podejmowanych w tym rozdziale jest bardzo szeroki, co niewątpliwie przełożyło się na trudność w adekwatnym sformułowaniu tytułu tego rozdziału, to jednak wydaje się, że Autorka powinna podjąć taką próbę. W rozdziale tym autorka analizuje problematykę obowiązków państwa jako emanacja praw człowieka (w tym prawa do czystego środowiska i do ochrony zdrowia), zakres i granice obowiązku państwa w kontekście praw socjalnych, obowiązek ochrony środowiska i prawo do środowiska w Konstytucji RP, pojęcie degradacji środowiska i prawo do czystego powietrza. Sposób uporządkowania „zagadnień wprowadzających” w niniejszym rozdziale w poszczególnych podrozdziałach, ze względu na obszerność podejmowanych zagadnień, wynikających z tytułu pracy, a obejmujących teorię obowiązków prawnych i ich granice, pojęcie państwa i jego zadań w sferze środowiska i zapobiegania jego degradacji, problematykę praw człowieka, w tym prawa do czystego powietrza (przy czym każde z tych zagadnień mogłoby z powodzeniem stanowić tytuł odrębnej rozprawy doktorskiej), nie budzi moich większych zastrzeżeń. Uporządkowanie tak obszernej tematyki i jej usystematyzowanie w podrozdziałach nie było zadaniem prostym, bowiem Autorka niewątpliwie w tym rozdziale chciała „wyczerpać” kwestie pojęciowe i teoretyczne,

istotne dla analizowanych kwestii, a tych – jak wskazano powyżej – jest bardzo dużo.

Drugi rozdział dysertacji jest zatytułowany „Zakres i granice obowiązku władz publicznych zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska w obszarze ochrony powietrza”. Zawiera on prezentację, w kolejnych podrozdziałach: źródeł i charakteru tego obowiązku w prawie europejskim, międzynarodowym oraz na gruncie Konstytucji RP, omówienie granic obowiązku władz publicznych w tej sferze, zakresu obowiązku wprowadzenia regulacji prawnych, struktury organizacyjnej oraz systemu egzekucji w obszarze ochrony powietrza, a także podmiotów zobowiązanych do realizacji tego obowiązku.

Rozdział trzeci rozprawy zawiera analizę prawnych instrumentów ochrony powietrza, a w jego ramach ich rodzajów. Autorka dokonuje w tym rozdziale opisu i systematyzacji tych instrumentów, podając je w kolejnych podrozdziałach analizie jako instrumenty o charakterze planistycznym, edukacyjnym, ekonomicznym, reglamentacyjnym lub limitacyjnym, sankcyjnym.

W rozdziale czwartym pt. „Wykonywanie przez władze publiczne obowiązku zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska w obszarze ochrony powietrza” Autorka odnosi się do modelu „państwa” i jego skuteczności w teorii prawa, prezentuje jego organy powołane do realizacji zadań w sferze ochrony środowiska oraz analizuje problematykę wykonywania tych zadań przez różne jego organy, odnosząc się także do kwestii finansowania ochrony powietrza i skuteczności wykonywania tych zadań w obszarze ochrony powietrza.

W ostatnim, piątym rozdziale, pt. „Odpowiedzialność władz publicznych za brak wykonywania albo niewłaściwe wykonywanie obowiązku zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska w obszarze ochrony powietrza” omówiono, w poszczególnych podrozdziałach, różne rodzaje odpowiedzialności prawnej (międzynarodowej, na gruncie przepisów prawa europejskiego, konstytucyjnej, administracyjnej, cywilnej i karnej). Pracę wieńczą „Uwagi podsumowujące”.

Podział na rozdziały oraz ich tytuły i kolejność nie budzą zasadniczych wątpliwości, poza uwagą odnoszącą się do tytułu rozdziału pierwszego. W ramach

poszczególnych rozdziałów nie budzi też większych zastrzeżeń przyjęta konstrukcja i kolejność analizowania poszczególnych elementów, składających się na tytułową problematykę badawczą. Docenić należy analityczny zmysł Autorki, przejawiający się w porządkowaniu wywodów i ich podsumowywaniu, zarówno w odniesieniu do poszczególnych rozdziałów, jak i całej dysertacji.

IV. Zakres i sposób wykorzystania literatury i orzecznictwa.

Praca została oparta przede wszystkim na bibliografii polskiej, choć nie tylko, wśród której dominują pozycje książkowe i artykułowe w ilości 360 pozycji. Bibliografię uzupełnia orzecznictwo sądów polskich, Trybunatu Praw Człowieka i Trybunatu Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także dokumenty o charakterze branżowym i popularyzatorskim. Dobór materiałów źródłowych i ich ilość nie budzi żadnych wątpliwości co do ich prawdziwości i trafności. Podobnie, nie mam żadnych zastrzeżeń co do techniki formułowania przypisów. Jedynie, z perspektywy wizualnej, brakuje ich wyjustowania.

V. Język, styl i forma pracy

Język i styl recenzowanej pracy potwierdzają wysokie kwalifikacje naukowe Doktorantki. Praca napisana jest piękną polszczyzną, a przy tym od strony redakcyjnej – niemal perfekcyjna. Nie znalazłam w tekście nawet jednej literówki. Doktorantka formułuje swoje poglądy w sposób jasny i zrozumiały, a przy tym zwięzły. Pracę „dobrze się czyta”, mimo że podejmowana problematyka jest skomplikowana i wymaga analizy bardzo obszernego materiału źródłowego. Tok wyводу jest logiczny i przekonujący. Mimo, że nie zawsze podzielałam stanowisko Autorki w kwestiach szczegółowych (o czym niżej) nie sposób zdeprecjonować jej poglądy, bowiem zawsze towarzyszy im analiza i argumentacja.

Od strony technicznej, o czym wspominałam już powyżej, recenzowana rozprawa jest wzorcową, napisaną poprawnym językiem, z dużą starannością.

V. Szczegółowe uwagi merytoryczne

Odnosząc się do *meritum* rozprawy pragnę podkreślić, że oceniam ją wysoko. Na ocenę tą wpływa warsztat i dojrzałość naukowa Autorki, ale także jej docieklivość i skrupulatność, która znajduje odzwierciedlenie w wywodach, argumentacji i wnioskach. Trafność sformułowanych tez badawczych i problemów

naukowych idzie w parze z docieklivością naukową w ich weryfikacji, prowadząc ostatecznie do bardzo udanego rezultatu badawczego, jakim jest recenzowana dysertacja. Jedynie dla dyskursu naukowego, bowiem być może Autorka zechce skorzystać z pewnych sugestii, wskażę na kilka kwestii polemicznych, podkreślając zarazem, że nie obniżają one wysokich walorów przedłożonego mi dzieła *in genere*.

1. W rozdziale pierwszym niedosyt budzą rozważania na temat pojęcia środowiska, zwłaszcza w sensie prawnym. Wszak jest to pojęcie kluczowe z perspektywy tytułu dysertacji, odnoszącej się do powietrza, które z kolei jest jednym z elementów przyrodniczych środowiska w sensie prawnym. Z niezrozumiałych też przyczyn rozważania na temat środowiska znajdują się w kilku miejscach rozdziału (s. 41, s. 44, s. 50, s. 64), która to dywersyfikacja rozważań nie znajduje uzasadnienia. Autorka dostrzega więc wagę tego terminu, istotnego przecież nie tylko w kontekście jednego z jego elementów, jakim jest powietrze (tytułowej), ale także w kontekście zadań państwa ze sfery ochrony środowiska i zapobiegania jego degradacji, ale nie poświęca mu spójnego wywodu. W podrozdziale poświęconym degradacji środowiska można by zacząć analizę od przedstawienia spójnej i klarownej koncepcji środowiska, by przejść do zagadnienia jego degradacji. Co więcej, Autorka nie odnotowała definicji legalnej analizowanego pojęcia, wynikającej z art. 3 pkt 39 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Być może usprawiedliwieniem w tym aspekcie jest fakt, że zaprezentowała własne rozumienie pojęcia środowiska na gruncie dysertacji. W mojej ocenie jednak jest to uchybienie, które w prosty sposób można i należałoby wyeliminować. Uważam również, że odwołania do literatury przedmiotu w analizowanym aspekcie są niewystarczające.
2. Nie podzielałam poglądu Autorki o emanacji standardu ochrony środowiska z Konstytucji PRL na uregulowania obecnej Konstytucji RP (s. 46). W mojej ocenie, odnoszenie obecnych standardów w zakresie kreowania praw i gwarancji ich ochrony do standardów, które wynikały z przepisów tworzonych przed wejściem w życie obecnej Konstytucji i na odwrót - jest całkowicie chyblone. Przykładem tej pierwszej sytuacji niech będzie standard

(treść) decyzji wyłączeniowych, podejmowanych przez organy administracji obecnie i podejmowanych w latach siedemdziesiątych XX w., czy nawet w latach dziewięćdziesiątych tego wieku. Ta kwestia zresztą jest przedmiotem refleksji w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego, które wyraźnie wskazują na bezzasadność odnoszenia obecných standardów w zakresie ochrony prawa, w tym przypadku własności, do tych, które towarzyszyły kształtowaniu stosunków wyłączeniowych w tamtych czasach. Oczywiście bowiem jest, że wówczas standard ten był nieporównywalny z tym, który wynika z obecnych przepisów prawa w tym zakresie. Tym bardziej, teza że Konstytucja PRL w zakresie jej przepisów dotyczących środowiska, wykreowała standard „gwarantowanego już zakresu prawa”, w sytuacji gdy bezdyskusyjny jest charakter ściśle postulatyczny jej przepisów, wydaje się być zbyt daleko idąca.

3. Autorka na s. 32 odbiera Deklaracji Sztokholmskiej charakteru źródła prawa, nie dostrzegając, że przecież takim źródłem są i mogą być akty prawne o charakterze *soft law* (czyli prawa niewiążące). Taki charakter ma właśnie Deklaracja Sztokholmska z 1972 r. (a nie jak zapewne omyłkowo wskazano – z 1979 r).

4. W rozdziale drugim precyzyjnie opisano katalog źródeł prawa w zakresie obowiązku zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska – powietrza z ustaleniem zakresu, w jakim normy te kształtują obowiązki państwa w tym obszarze. Wывody w tym aspekcie są jasne, dobrze uargumentowane i osadzone w poglądach doktryny. Zasadniczo je podziela. Brakuje mi jednak perspektywy, wynikającej z wykładni art. 5 Konstytucji RP. W analizie warstwy powinności państwa w sferze ochrony środowiska Autorka skupia się wyłącznie na rozważaniach i wykładni przepisów art. 68 i 74 Konstytucji RP. Szkoda, że niemalże poza zakresem tej analizy pozostał art. 5 Konstytucji RP, który to przepis ochronę środowiska statuuje przecież jako zadanie państwa (nie obowiązek), ale dodatkowo wzbogaca jego wykładnię znaczeniową o warstwę aksjologiczną, zakorzenioną w zasadzie zrównoważonego rozwoju. Przepis ten, ze względu

na systematykę Konstytucji RP, ma kluczowe znaczenie w analizie powinności państwa w sferze ochrony środowiska. Niewątpliwie, w przepisie tym kryje się argumentacja, która – być może mogłaby wzmocnić stanowisko Autorki, zwłaszcza w odniesieniu do jej rozważań odnoszących się do charakteru prawnego obowiązku państwa, wynikającego z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP. Wydaje się, że w odniesieniu do tego ostatniego przepisu, Doktoranta zbyt szeroko postrzega obowiązek państwa z niego wynikający – wiążąc go z zapobieganiem degradacji środowiska, która jest negatywna dla zdrowia, podczas gdy Konstytucja wyraźnie stanowi o zapobieganiu skutkom takiej degradacji, a nie jej samej. Być może ten aspekt językowy należałoby poddać dalszej analizie.

5. W rozdziale trzecim, w pierwszym podrozdziale, Autorka prezentuje podział i rodzaje instrumentów prawnych ochrony powietrza. Podział tych instrumentów zaprezentowany w dysertacji przez Autorkę w poszczególnych podrozdziałach nie został poparty wskazaniem kryterium wyróżnienia tych instrumentów. Mam też wątpliwości co do przyporządkowania poszczególnych instrumentów do poszczególnych kategorii (zob. uwagi wynikające również z pkt 7).

6. Nie podzielałam poglądu Autorki jakoby przestrzeń była elementem środowiska. Nie wynika to w szczególności z art. 3 pkt 39 ustawy Prawo ochrony środowiska. Co więcej, elementem przestrzeni są np. budowle i budynki, które trudno uznać za elementy środowiska. Nie wdając się w głębszą polemikę, odnotowuję jednak, że pogląd Autorki został wyrażony w doktrynie prawa ochrony środowiska. Kwestia ta, choć moim zdaniem oczywista, ma zatem charakter polemiczny.

7. Odnosząc do instrumentów o charakterze planistycznym – nie podzielałam tezy, jakoby jednym z nich były lasy ochronne. Autorka wskazuje, że charakter planistyczny tego instrumentu wywodzić należy z tego, że las ochronny stanowi element gospodarowania przestrzenią. Nie jest to w mojej ocenie przekonujący argument. Być może gdyby jasno nakreślono kryteria wyróżnienia poszczególnych rodzajów instrumentów ich przyporządkowanie

do poszczególnych kategorii byłoby mniej dyskusyjne. Myślę też, że być może atrakcyjna byłby, w ramach wyróżnionych kategorii instrumentów prawnych, kategoria instrumentów ochrony powietrza o charakterze przyrodniczym, w której to kategorii widziałabym właśnie np. lasy ochronne – bez wątplenia szczególnie istotne dla ochrony klimatu i jakości powietrza.

8. Niosyć mój budzi powierchowna i schematyczna analiza znaczenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla ochrony powietrza. W szczególności brakuje odniesienia się do problematyki opracowań ekofizjograficznych, które to dokumenty o charakterze branżowym stanowią podstawę ustaleń faktycznych, a w konsekwencji przyjętych rozwiązań prawnych w zakresie ochrony środowiska, w tym powietrza, sformułowanych w planie miejscowym.

9. W rozważaniach dotyczących korzystania ze środowiska w kontekście uchwał antysmogowych (s. 199) Autorka nie dostrzega, że wykorzystanie instalacji, nawet małej, wyklucza charakter powszechnego korzystania ze środowiska (art. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska). Uchwały te, w zakresie zatem w jakim dotyczą tych instalacji, nie regulują problematyki powszechnego korzystania ze środowiska, lecz tzw. zwykłe korzystanie. Być może warto byłoby, choćby w przypisie, wyjaśnić kategorię korzystania ze środowiska z odwołaniem do ww. art. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

10. W rozważaniach z rozdziału czwartego dotyczących podziału zadań państwa z zakresu ochrony powietrza pomiędzy sześcieln rządowym i samorządowym Autorka stawia tezę, że „większość tych zadań nie powinna mieć charakteru zadań własnych samorządu, choć taka systematykę przyjął ustawodawca”. Teza ta wymagałaby doprecyzowania, bo w istocie nie wiadomo o jaką „większość” chodzi. Autorka wskazuje też, że obowiązek ochrony środowiska nie powinien być przerzucany na organy samorządowe i postrzegany jako zadanie własne samorządu, gdyż ze swej istoty takim nie jest. Tu brakuje rozważań na temat realizacji obowiązku państwa, a sposobów wywiązywania się z tych obowiązków poprzez dywersyfikację zadań państwa na własne i zlecone. Wydaje się bowiem, że to właśnie

samorząd, jako struktura „bliżej jednostki” powinien zadania ze sfery ochrony powietrza z bardziej pozytywnym efektem realizować niż organy rządowe, zwłaszcza centralne. Inna rzeczą jest kwestia finansowania tych zadań, a w szczególności przekazywania przez państwo samorządom, środków na realizację tych zadań.

11. Niezwykle ciekawe są rozważania w ostatnim rozdziale dotyczącym odpowiedzialności państwa za brak lub nieprawidłową realizację analizowanego obowiązku. Wypada mi zwrócić uwagę Autoorki na kwestie dyskusyjne dotyczące odpowiedzialności administracyjnej z powodu niedopełnienia obowiązku uchwalenia programu ochrony powietrza, będącego aktem prawa miejscowego. Autoorka stawia tezę, że zakres kognicji sądów administracyjnych, wynikający z ustawy procesowej, wyklucza możliwość wniesienia skargi na bezczynność organu w tym zakresie. Jako podstawę prawną swego wniosku powołuje art. 3 § 2 pkt 8 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Stanowisko to nie jest jednak prawidłowe, bowiem nie uwzględnia możliwości płynących z art. 3 § 3 tej ustawy. Przykładowo i sygnalizacyjnie więc wskazać należy na wnioski płynące z orzecznictwa sądów administracyjnych w kwestii dopuszczalności wniesienia skargi na bezczynność Rady Miasta (gminy) w sprawie podjęcia uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, bowiem analogicznie mogą one znaleźć zastosowanie w odniesieniu do ww. programów ochrony powietrza ze względu na ich formę prawną. Otóż, dopuszczalność wniesienia skargi na bezczynność w takiej sytuacji należy wywodzić z art. 3 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi (dalej powoływana jako p.p.s.a.), który stanowi, że sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach. Takim przepisem szczególnym jest art. 101a ust. 1 ustawy z dnia

8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym przepisy art. 101 stosuje się odpowiednio, gdy organ gminy nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich. Z kolei, w odniesieniu do aktywności samorządu województwa wskazać należy na art. 90 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, który stanowi, że każdy, czyi interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. Przepisy art. 90 stosuje się odpowiednio, gdy organ samorządu województwa nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo, przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne, narusza prawa osób trzecich. W przypadkach, o których mowa w ust. 1, sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego (art. 91 ustawy o samorządzie województwa).

Wskazać przy tym należy, że bezczynność lub przewlekle prowadzenie postępowania skarżone na podstawie art. 101a § 1 ustawy o samorządzie gminnym (i odpowiednio 91 ustawy o samorządzie wojewódzkim) nie jest bezczynnością lub przewleklým prowadzeniem postępowania w rozumieniu przepisów p.p.s.a. i nie ma do nich zastosowania przepis art. 149 p.p.s.a., co potwierdzono w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (por. np. wyrok NSA z 13 listopada 2019 r., II OSK 2639/19, LEX nr 2778543 wydany w odniesieniu do samorządu gminnego), a to stanowisko orzecznictwa również podważa wnioski wyprowadzone przez Doktorantkę co do przedmiotu i zakresu orzeczenia sądowego kontrolującego skargę na bezczynność w takim przypadku. Skargę na bezczynność organów samorządowych, w warunkach przepisu art. 101a ust. 1 u.s.g., czy 91 ustawy o samorządzie województwa, może wnieść każdy, czyi interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. Podmiotem legitymowanym jest każdy, kto może wykazać, że w wyniku bezczynności organu został naruszony jego interes prawny lub uprawnienie. Przez pojęcie interesu prawnego należy rozumieć interes

zgodny z prawem i interes chroniony przez prawo. Istotą interesu prawnego jest jego związek z konkretną normą prawa materialnego, tzn. taką normą, którą można wskazać jako jego podstawę i z której podmiot legitymujący się tym interesem może wywodzić swoje racje. Przy skardze wnoszonej w trybie art. 101a u.s.g. czy 91 ustawy o samorządzie województwa bezczynność organu musi więc rzeczywiście naruszać istniejący w jej dacie interes prawny strony skarżącej. Takim przepisem prawa jest, jak się wydaje, art. 91 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska, który nakłada na wskazany w nim organ obowiązek uchwalenia programu ochrony powietrza.

VI. Ocena i wnioski końcowe

Podsumowując stwierdzam, że przedłożona mi do recenzji dysertacja zasługuje na wysoką ocenę, zarówno od strony merytorycznej jak i formalnej. Przedstawiona wyżej w szczegółowych rozważaniach zawartych w pracy tytułowa problematyka zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska na przykładzie ochrony powietrza została scharakteryzowana prawidłowo i z dużym zapaśtem, z odwołaniem do adekwatnej literatury przedmiotu i orzecznictwa. Powyższe prowadzi do wniosku, że osiągnięty został założony cel badawczy, zadeklarowany w pracy. Kwestie budzące niedosyt co do kompletności wywodów i wystarczająco pełnej argumentacji, czy też wymagające weryfikacji i być może rewizji stanowią margines rozważań Autorki. Nie umniejszające one w żaden sposób wartości naukowej ocenianej dysertacji. Zawiera ona prawidłową analizę naukową tytułowego zagadnienia, z wykorzystaniem literatury przedmiotu i twórczym wkładem Autorki.

W mojej ocenie recenzowana rozprawa doktorska pt. **Obowiązek władz publicznych zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska na przykładzie ochrony powietrza**, stanowiąca monografię naukową, zawiera oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, który dotychczas nie stanowił przedmiotu odrębnego opracowania monograficznego w polskiej doktrynie prawa. Autorka wykazała się wszechstronną ogólną wiedzą teoretyczną z zakresu prawa administracyjnego, w tym prawa ochrony środowiska (krajowego,

europejskiego i międzynarodowego), a także umiejętnością samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzić należy, że recenzowana rozprawa doktorska spełnia ustawowe kryteria stawiane rozprawom doktorskim, wynikające z art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytułach naukowych (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1789 ze zm.) w zw. z art. 175 i 176 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669 ze zm.) i może stanowić podstawę dalszych studiów przewodu doktorskiego. Wnoszę zatem o dopuszczenie mgr Izabeli Weresniak - Masri do publicznej obrony przedłożonej rozprawy doktorskiej.

