

Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Recenzja rozprawy doktorskiej Izabeli Wereśniak-Masri „Obowiązek władz publicznych zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska na przykładzie ochrony powietrza” przygotowanej pod kierownictwem prof. zw. dra hab. Bartosza Rakoczego w Instytucie nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk.

Przedłożona rozprawa przygotowana pod kierunkiem prof. zw. dra hab. Bartosza Rakoczego, została poddana recenzji w wykonaniu uchwały Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, powołującej mnie na recenzentkę w przewodzie doktorskim Pani Magister Izabeli Wereśniak-Masri.

Wykonując tę uchwałę, **przedkładam niniejszą recenzję i stwierdzam, że**

- 1. Rozprawa „Obowiązek władz publicznych zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska na przykładzie ochrony powietrza” stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego.**
- 2. Doktorantka wykazała się umiejętnością samodzielnego prowadzenia pracy naukowej potwierdzając jednocześnie szeroką wiedzę w podejmowanej tematyce.**
- 3. Przedstawiona do recenzji dysertacja spełnia wymogi określone w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki.**

Recenzowana rozprawa doktorska została podzielona na V rozdziałów, odpowiednio poświęconych:

Zagadnieniom wprowadzającym (r. 1), zakresowi i granicom obowiązku władz publicznych zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska w obszarze ochrony powietrza (r. II), Instrumentom prawnym ochrony powietrza (r. III), wykonywaniu przez władze publiczne obowiązku zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska w obszarze ochrony powietrza (r. IV), odpowiedzialności władz publicznych za brak wykonania albo za niewłaściwe

wykonywanie obowiązku zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska w obszarze ochrony powietrza (r. V). Pracę poprzedza wstęp, a wieńczy szczegółowe zakończenie stanowiące podsumowanie kluczowych wątków. Przedłożona do oceny rozprawa jest bardzo obszerna (łącznie 410 stron, w tym 30 stronicowy wykaz bibliograficzny) i bardzo szczegółowa, zwłaszcza na poziomie analiz o charakterze wprowadzającym w dane zagadnienie.

Za zasadniczy problem badawczy Autorka uznała określenie charakteru obowiązku władz publicznych zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska w odniesieniu do ochrony powietrza. Problem ten został rzucony na szersze tło – zarówno prawa do życia w czystym środowisku (prawa do czystego powietrza - o czym za chwilę) w kontekście obowiązków władz publicznych jako refleksu takiego prawa – do zapewnienia powietrza należytej jakości. Autorka dostrzega w tym problemie naukowym istotny walor praktyczny, nie ulega bowiem wątpliwości, że brak zagwarantowania określonej jakości powietrza sprzyja chorobom, pogarsza stan ludzkiego zdrowia, a nawet prowadzić może do śmierci. Doceniam, że do analiz Autorka wybrała zagadnienie, które ma istotne przełożenie praktyczne, a także jest aktualne, zwłaszcza w kontekście pytania prawnego skierowanego do SN.

Celem rozprawy uczyniono analizę obowiązku państwa zapobiegania szkodliwej dla zdrowia człowieka degradacji środowiska, w tym powietrza, jako instrumentu zapewnienia realizacji prawa człowieka i konstytucyjnego prawa obywatela do czystego środowiska i czystego powietrza. Już na tym etapie pragnę podkreślić brak precyzji języka związanego z brakiem konsekwencji Autorki w określeniu o czym prawie (człowieka, obywatela), jakim prawie (jednostki czy publicznym podmiotowym) oraz do jakiego środowiska (czystego, należytej jakości itp.) – pisze. Kwestia ta, tu tylko zasygnalizowana stanowi przedmiot dalszych analiz przy okazji oceny rozdziału II rozprawy.

Autorka sformułowała w oparciu o tak ukształtowany cel badań hipotezę badawczą z której wynika, że to państwo jest odpowiedzialne za stan jakości powietrza bezpieczny dla zdrowia człowieka, a brak realizacji tego obowiązku przez władze publiczne stanowi naruszenie prawa.

Ujęcie, które zaproponowała Doktorantka, ma walor świeżości – wprawdzie wydawać by się mogło, że odnosi się ono do samej koncepcji prawa do środowiska (różnie rozumianego), które było już przedmiotem analiz o charakterze monograficznym (Jacek Trzewik, Krystyna Urbańska), ale jego źródła upatruje Autorka w innych przepisach Konstytucji wiążąc to prawo z obowiązkiem zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Takie ujęcie dotąd nie było formułowane w literaturze przedmiotu i stanowi wielki walor pracy.

Co istotne jednak, autorka recenzowanej rozprawy wiąże ten obowiązek władz publicznych z zapewnieniem wolności od zagrożeń pochodzących z jednego komponentu środowiska - a więc powietrza atmosferycznego. Ujęcie to jest nie tylko oryginalne, ale i aktualne z uwagi zarówno na brak spełnienia przez Polskę zobowiązań wynikających z dyrektywy CAFE, jak też – praktyczne implikacje braku jego spełnienia, tj. negatywny wpływ zanieczyszczonego powietrza na życie i zdrowie ludzi. Te dwa fakty wzmocnione zostały w ostatnim czasie przez rozbudowane stanowiska składów orzekających w sprawach o naruszenie dóbr osobistych właśnie w kontekście zanieczyszczenia powietrza. Tym samym uznaję, że rozprawa ma także walor aktualności.

Przechodząc do oceny merytorycznej pragnę przede wszystkim podkreślić, że jest to opracowanie przebogate treściowo. Autorka analizę każdego zagadnienia rozpoczyna od szczegółowej prezentacji koncepcji, które legły u podstaw ukształtowania określonych instytucji prawnych. Uznaję to za wielką zaletę dzieła, że koncentrując się na zagadnieniu tak pozornie wąskim, Doktorantka wykorzystuje dorobek judykatury (krajowej i zagranicznej) na ogromną skalę, wprowadzając czytelnika w meandry analizowanych zagadnień. Równie wnikliwe są podsumowania kończące każdy rozdział: rozbudowane i przemyślane, nie stanowiące li tylko powtórzenia formułowanych w ramach poszczególnych rozdziałów ustaleń, ale zawierające argumentację potwierdzającą przyjęte przez Autorkę założenia oraz efekty prac badawczych.

Nie znaczy to jednak, że praca ta pozbawiona jest elementów, które wywołują moją negatywną ocenę. Przede wszystkim, jak wspomniano powyżej, Autorka zdaje się nie przywiązywać wagi do terminologii związanej z określaniem prawa do środowiska (z kwalifikatorami: publicznego podmiotowego, do środowiska należytej jakości, do czystego środowiska itp.), co wszak stanowi przedmiot dyskusji doktrynalnej i co

skutkuje uznaniem różnych gwarancji realizacji tego prawa, gdyby uznać je za prawo człowieka lub za prawo obywatela, a także – różnego poziomu zadań władz publicznych (czyste środowisko/środowisko należytej jakości). To zaniechanie sprawia, że gdy Autorka pisze o prawie do czystego powietrza, nie bardzo wiadomo ani jakim jest ono finalnie prawem, a także, że Autorka całkowicie zaniechała próby opisu tego kwantyfikatora, który wybrała do używania, tj. powietrza „czystego”. Można rzecz jasna założyć, że czystym będzie powietrze w którym emisje nie przekraczają progów wynikających z przyjętych standardów (ale standardy te są różne dla Polski i innych krajów UE), albo że jest ono czyste, czy spełnia kryteria wskazane w niewiążących dokumentach WHO, ale do żadnego z takich rozwiązań Autorka się nie odniosła – jako wiążącego dla dalszych ustaleń - uznania, co rozumie przez powietrze „czyste”. Tymczasem brak napełnienia treścią tego prawa uniemożliwia precyzyjne określenie instrumentów jego ochrony. Autorka waha się także pomiędzy uznaniem prawa do czystego powietrza za prawo socjalne, publiczne podmiotowe a także dobro osobiste w rozumieniu kc, w różnych rozdziałach podchodząc do tego zagadnienie inaczej. Jak się wydaje, zasadniczym wymogiem wobec takiej dysertacji winna być właśnie precyzyjna siatka pojęciowa.

Pozostając przy uwagach natury formalnej związanych ze stosowaną terminologią podkreślić wypada, że Autorka stosuje zamienne pojęcie środowiska i środowiska „naturalnego”, choć to drugie przestało mieć zastosowanie w języku prawnym już w 2001 r. (w związku z przyjęciem ustawy – Prawo ochrony środowiska). Na krytyczną ocenę zasługuje także częściowo rozdział poświęcony instrumentarium ochrony powietrza. Trudno mi przyjąć, że do aktów planowania zalicza się oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, które ze swej istoty w ogóle nie posiadają waloru aktów planowania, choć niewątpliwie mieszczą się w kategorii działań zaplanowanych. Podobnie krytycznie oceniam kwalifikację programów naprawczych – i alarmu smogowego, które ze swej istoty zawierają normy bezpośrednio skuteczne (np. zakaz poruszania się aut czy wstrzymanie pracy instalacji) – lub co najmniej – mogą je zawierać, mają więc walor norm konkretnych, a nie norm planowych.

Jestem też zdania, że opis instrumentarium ochrony powietrza wskazany przez Doktorantkę to raczej typologia niż klasyfikacja, nie ma on bowiem charakteru rozłącznego – np. plan działań krótkoterminowych pełni o tyle funkcję edukacyjną, co i

funkcję informacyjną. Mam też wątpliwości, czemu instrumenty ekonomiczne nie obejmują wsparcia finansowego dla podmiotów korzystających ze środowiska. Nie ulega wprawdzie wątpliwości, że określenie zasad finansowania ochrony powietrza zostało właściwie ulokowane w rozdziale IV, to jednak niewątpliwie dotowanie działalności służącej ochronie środowiska, choćby poprzez Program „Czyste powietrze”, stanowi istotny mechanizm ekonomiczny ochrony powietrza.

Nie zgadzam się także z poglądem Autorki, że prawna ochrona powietrza uznana została za na tyle nieznaczącą, że nie poświęcono jej odrębnej regulacji ustawowej. Wręcz przeciwnie – ochrona powietrza stanowi trzon prawa emisyjnego i jej ulokowanie w upoś stanowi wyraz priorytetu, jaki dał prawodawca tej materii, jako pierwszy krok w kierunku (nigdy nie dokonanej) kodyfikacji prawa ochrony środowiska.

Za szczególnie cenne w omawianej rozprawie uznaję z kolei kluczowe dla rozprawy założenie o bezpośrednim powiązaniu normy art. 68 ust. 4 Konstytucji z obowiązkami zapewnienia należytej jakości powietrza w kontekście uznania ich za obowiązki władz publicznych. Bardzo podoba mi się przeprowadzony przez Autorkę wywód, skutkujący uznaniem, że zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska stanowi odrębny od prawa do ochrony zdrowia rodzaj dyrektywy kierowanej do prawodawcy zwykłego, zwłaszcza na tle zapewnienia przez władze publiczne ochrony środowiska i zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Wydaje się jednak, że powiązanie to, choć podkreślam raz jeszcze – wartościowe – nie wybrzmiało w dalszej części rozprawy z wystarczającą mocą. Innymi słowy, Autorka w niewystarczającym stopniu odniosła się do ryzyk zdrowotnych związanych z niezapewnieniem odpowiedniej jakości powietrza na tle wyprowadzanej z art. 68 ust. 4 w zw. z art. 71 ust. 1 Konstytucji relacji obowiązków władz publicznych.

Za doniosły uznaję natomiast rozdział IV w obszarze, w jakim wykorzystano podejście typowe dla dyscypliny nauk o administracji odnosząc zagadnienie obowiązku władz publicznych „zapewnienia” określonych stanów rzeczy do skuteczności państwa. Prowadzone w tym obszarze rozważania są pogłębione i trafnie ukazują *spectrum* zagadnień, które w dalszych podrozdziałach ulegają rozwinięciu przez pryzmat sprawności działania władz publicznych na poziomie centralnym, administracji rządowej w województwie oraz administracji samorządowej. Wydaje się jednak, że w ramach sprawności administracji rządowej można było odnieść się do działalności

sztabów kryzysowych, które wszak powinny podejmować działalność ilekroć dopuszczalne poziomy stężenia określonych substancji zbliżają się do poziomów alarmowych i (zwłaszcza) gdy je przekraczają. Tym niemniej rozdział ten, o znaczącym walorze interdyscyplinarności oceniam bardzo wysoko.

Za równie ciekawy uznaję rozdział V dotyczący odpowiedzialności władz publicznych za zaniechania legislacyjne oraz za nienależyte wykonywanie obowiązków związanych z ochroną powietrza. Zgadzam się z główną konkluzją tego rozdziału o możliwości zastosowania właściwie wyłącznie mechanizmu odpowiedzialności władz publicznych regulowanego przez kc, choć jestem zdania, że zaniechania te można skarżyć także bezpośrednio na gruncie art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, czemu dałam wyraz w jednej ze swoich dawniejszych publikacji.

Podsumowując pragnę podkreślić, że recenzowana rozprawa stanowi oryginalne ujęcie tematu badawczego. Ma ona charakter kompleksowy i wieloaspektowy, ale Autorce pomimo licznych wątków wprowadzających zawsze udaje się pozostać przy głównym nurcie rozważań. Wrażenie robi erudycja Autorki powołującej się zarówno na literaturę krajową i zagraniczną, przywołującej rozliczne koncepcje powstałe na przestrzeni wieków w krajowej i zagranicznej doktrynie, ale nie bojącej się formułować własnych, odautorskich sądów. W wielu przypadkach (np. w odniesieniu do charakteru prawnego norm konstytucyj) Autorka idzie pod prąd kanonicznych ustaleń i śmiało argumentuje. Jednocześnie tam, gdzie wyraża uwagi krytyczne, jest to krytyka taktowna i merytoryczna.

Przechodząc do oceny kwestii formalnych podkreślić wypada staranną edycję rozprawy, która prawie całkowicie pozbawiona jest literówek. Język rozprawy jest językiem naukowym, prawniczym i prawnym. Metody, których wykorzystanie zapowiedziała Autorka we wstępie, zostały użyte prawidłowo, a wstęp i zakończenie zawierają wszystkie niezbędne elementy składowe, obejmując zarówno określenie przedmiotu i celu badań, jak i zasadniczych tez (hipotez) badawczych.

Dokonując oceny źródeł pragnę podkreślić obszerność materiału, który Autorka zgromadziła przygotowując rozprawę. Kilkaset pozycji literatury krajowej i zagranicznej, oraz przebogate orzecznictwo zarówno krajowych, jak i międzynarodowych czy ponadnarodowych sądów i trybunałów znacząco wpływa na

wysoką ocenę rozprawy. Co istotne, są one adekwatnie przywoływane w treści pracy. Przypisy konstruowane są prawidłowo, ale co godne podkreślenia, wiele z nich ma charakter komentatorski lub odsyłający do dalszej literatury przedmiotu, co świadczy o bogatej wiedzy Autorki. Weryfikacja poszczególnych elementów treści pozwala uznać, że praca rozwija się od ogółu do szczegółu, a podział treści pomiędzy rozdziały ma (co do zasady) charakter rozłączny.

Podsumowując pragnę podkreślić, że uważam recenzowaną rozprawę za dzieło odpowiadające stawianym wymogom. Dostrzeżone potknięcia nie przekreślają bynajmniej jej wysokiej oceny, w wielu przypadkach bowiem moje uwagi mają charakter raczej dyskusyjny niż krytyczny. Za zaletę rozprawy uznaję więc również możliwość wprowadzenia nowych zagadnień do dyskusji naukowej.

Tym samym uznaję, że recenzowana rozprawa doktorska mgr Izabeli Wereśniak-Masri **„Obowiązek władz publicznych zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska na przykładzie ochrony powietrza”** stanowi opracowanie oryginalne, kompleksowe i jest ciekawym rozwiązaniem problemu badawczego. Pozwala to na wyrażenie konkluzji o spełnieniu przez Doktorantkę wymogów wynikających z powołanych we Wstępie niniejszej recenzji przepisów prawa i na sformułowanie wniosku o dopuszczenie Doktorantki do dalszych etapów postępowania.