

Opinia

członka komisji habilitacyjnej w sprawie nadania lub odmowy nadania stopnia doktora habilitowanego Pani dr Moniki Zakrzewskiej na podstawie oceny pracy „Model prawny udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska”

(Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej 2018, ss.407, ISBN 978-83-814-767-1)

oraz dorobku naukowego.

1. Formalne aspekty opinii

Pismem z dnia 01.12.2019 r. Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie poinformował o powołaniu w dniu 7.05.2019 przez Centralną Komisję do Spraw Stopni i Tytułów w charakterze recenzenta w postępowaniu habilitacyjnym dr Moniki Zakrzewskiej (dziedzina: nauki prawne, dyscyplina: prawo). Zwrócił się jednocześnie o sporządzenie recenzji osiągnięć naukowych dr. W załączeniu przesłano rozprawę habilitacyjną, autoreferat przygotowany przez dr Monikę Zakrzewską, wykaz publikacji od uzyskania stopnia doktora, artykuły, informację o osiągnięciach dydaktycznych i współpracy z instytucjami. Wymienione dokumenty otrzymałem w dniu 18.12.2019 r.

2. Ocena trafności sformułowania tematu

Przedstawiona do oceny monografia zawiera rozważania z zakresu prawa administracyjnego publicznego, ochrony środowiska, elementy teorii i filozofii prawa, jednocześnie zagadnienia z międzynarodowego prawa praw człowieka. W wyjaśnianiu zjawisk prawnych przewija się „współczynnik humanistyczny”. Tytuł pracy zawiera substancję podstawową rozwiązywanego problemu badawczego, uwypukla jego istotę informując o kierunku badań, wskazując przedmiot – modelowanie. Treść pracy odpowiada tematowi określone w tytule monografii. Monografia podejmuje istotne zagadnienia w dobie wyzwań wobec ochrony środowiska a jednocześnie potrzeby kształtowania demokracji partycypacyjnej społeczeństwa obywatelskiego i może stanowić istotny głos w dyskusji nad poruszonymi w niej zagadnieniami w kontekście m.in. praw człowieka i działań administracji publicznej. Zgodzić się należy z tym, że problematyka jest niezwykle interesująca poznawczo, nie tylko z teoretycznego punktu widzenia, ale przede wszystkim z punktu widzenia praktyki. Faktem jest, że aktualnie zapewnienie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska można odnieść do szerszego zagadnienia reformowania administracji publicznej zgodnie z zasadami zarządzania publicznego oraz prawa człowieka do środowiska.

Wpisuje się w tocząca dyskusję na temat uczestnictwa obywateli i instytucji obywatelskich w procesach decyzyjnych, jako warunku *sine qua non* dalszego rozwoju samorządów lokalnych oraz budowy autentycznego społeczeństwa obywatelskiego. Do rangi kluczowych zagadnień urastają bowiem nie tylko kwestie odnoszące się do istoty oraz pożądanych form i zakresów tego uczestnictwa, ale stawiane są dzisiaj pytania bardziej fundamentalne, dotyczące samej instytucji partycypacji obywatelskiej czy koncepcji obywatelstwa, dobra wspólnego, państwa i demokracji, a zatem koncepcji, które będą bardziej odpowiadały wyzwaniom XXI wieku, aniżeli dotychczas przyjęte, uznane i stosowane. Dzieje się tak również dlatego, że partycypacja obywatelska jest pojęciem w uniwersalny sposób związanym z demokracją.

Wybór przedmiotu rozprawy i sformułowanie tematu oceniam pozytywnie uważając, że świadczy o naukowej dojrzałości Autorki. Temat pracy został sformułowany poprawnie pod względem formalno-prawnym użytych pojęć oraz pod względem poprawności logicznej. Jest informacyjnie ważny i wywołuje zainteresowanie. Autorka nie wskazuje daty, jaką zamyka okres opracowania, a więc stan prawny można jedynie przyjąć, iż jest to 2018 rok.

3. Ocena przyjętej bazy badawczej, sformułowania celu naukowego oraz przyjętych metod badawczych

Autorka we wstępie (s. 16) podaje, że „główną tezą prezentowanej pracy będzie wykazanie, że obowiązujące rozwiązania w zakresie udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska nie są skonstruowane prawidłowo. Obecny model udziału organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym sprzyja wywoływaniu konfliktów ekologicznych, a także ich eskalacji. Celem prowadzenia postępowania wymagającego udziału społeczeństwa jest obecnie spełnienie przez organy prowadzące postępowanie, formalnie określonych wymagań, natomiast proponowany model powinien w większym stopniu umożliwiać doprowadzenie do osiągnięcia konsensusu i pokoju społecznego (harmonijnego funkcjonowania wspólnot). W szczególności przepisy dotyczące uprawnień organizacji ekologicznych w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa nie zostały skonstruowane właściwie, co często prowadzi do ukształtowania wrogich relacji pomiędzy organami samorządu terytorialnego a tymi organizacjami”.

Habilitantka podaje, że „w pracy zostało zaprezentowane nowe podejście do udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska, które można scharakteryzować krótko: *od modelu konfrontacji do modelu kooperacji*. Założeniem niniejszej pracy jest próba stworzenia kompleksowego modelu, który miałby zastosowanie do szeroko pojętej współpracy władz publicznych z organizacjami społecznymi”.

Baza badawcza w celu skonstruowania nowego modelu prawnego udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska stanowi w pracy materiał normatywny, orzecznictwo oraz piśmiennictwo

dotyczące prawa ochrony środowiska, a także opracowania z prawa administracyjnego. W odniesieniu do problematyki organizacji społecznych w pracy znalazły się pozaprawne aspekty funkcjonowania tych organizacji oraz piśmiennictwo związane z tą tematyką. Punktem wyjścia dla rozważań nad modelem udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska było przedstawienie zagadnienia udziału społeczeństwa w ochronie środowiska z perspektywy nowych wyzwań dla zarządzania publicznego. Zapewnienie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji odniesiono do szerszego zagadnienia reformowania administracji publicznej zgodnie z zasadami zarządzania publicznego. Autorka podaje, że podstawowym zagadnieniem związanym z tworzeniem modelu udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska jest właściwe ukształtowanie instrumentów partycypacji społecznej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Habilitantka odwołuje się w pracy do autorów prezentujących stanowiska związane z metodą pracy naukowej w kontekście tworzenia modeli teoretycznych w nauce administracji. Punktem wyjścia dla konstruowania modelu udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska stała się analiza przepisów odnoszących się do problemów dotyczących prawnych form działania i funkcjonowania organizacji społecznych w Polsce w przepisach prawa administracyjnego i aktach prawa międzynarodowego. Zastosowano metody tradycyjnie wykorzystywane w naukach prawnych, tj. metodę formalno-dogmatyczną, metodę analizy i krytyki piśmiennictwa oraz procedurę poznania myślowego. Metoda badawcza była sposobem pracy badawczej charakteryzująca się zarówno określonymi czynnościami postępowania (procedurą badawczą), jak i zastosowaniem odpowiednich narzędzi badawczych. Istotą metody badawczej było zmierzanie do skoordynowania sposobu postępowania z zakładanym celem badań.

4. Ocena przyjętych konwencji terminologicznych

Należy podkreślić dbałość Autorki o wyjaśnienie przyjmowanych przez nią konwencji terminologicznych używanych w rozprawie. Świadczyć to może o zamiarze Autorki logicznego uporządkowania wywodu, ułatwiając czytelnikowi weryfikację prawidłowości i konsekwencji prezentowanych przez nią poglądów i formułowanych wniosków.

5. Ocena układu rozprawy

Z punktu widzenia przedmiotu pracy i zakresu poruszanych w niej problemów uznać można układ pracy za odpowiedni. Struktura składa się ze słowa wstępnego, wykazu skrótów, 7 rozdziałów, wniosków końcowych, bibliografii, wykazu aktów prawnych, wykazu orzecznictwa. Wstęp jest wprowadzeniem do poruszanych w pracy zagadnień a jednocześnie, w pewnym sensie uzasadnieniem podjętych badań (s.15-26). Przedstawiono w nim ponadto metodologię badań – główny problem badawczy, cel badań, problemy szczegółowe, zastosowane metody badawcze oraz

strukturę pracy. Wstęp stanowi element pracy wypełniając ogólne założenia, jakie jemu się przypisuje w pracach kwalifikacyjnych. Tekst główny pracy przedstawiony jest w częściach (rozdziałach) stanowiąc klasyczne ujęcie treści pracy kwalifikacyjnej.

Habilitantka w poszczególnych rozdziałach pracy dokonuje podziału problematyki związanej z tematem pracy. Każdy rozdział posiada wprowadzenie oraz uwagi podsumowujące.

Rozdział I pt. *Uwarunkowania prawne udziału społeczeństwa i organizacji społecznych w ochronie środowiska* (s. 27-92) składa się z wprowadzenia, 3 podrozdziałów. W poszczególnych podrozdziałach dokonuje omówienia, opisu, analiz następujących zagadnień:

- nowe wyzwania w zakresie zarządzania publicznego jako uzasadnienie dla udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w sprawach z zakresu ochrony środowiska;
- udział społeczeństwa w ochronie środowiska jako zjawisko polityczne w świetle koncepcji demokracji partycypacyjnej;
- kształtowanie się prawnych instrumentów udziału społeczeństwa i organizacji społecznych w ochronie środowiska w prawie międzynarodowym, unijnym i polskim (udział społeczeństwa w ochronie środowiska w aktach prawa międzynarodowego przed przyjęciem Konwencji z Aarhus, Konwencja z Aarhus jako podstawowy dokument prawa międzynarodowego regulujący zasady partycypacji publicznej w ochronie środowiska, prawo wspólnotowe z zakresu udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, konstytucyjne podstawy ochrony środowiska i udziału społeczeństwa w ochronie środowiska w prawie polskim, koncepcje regulacji prawa ochrony środowiska z perspektywy zapewnienia udziału społeczeństwa i organizacji społecznych w ochronie środowiska, zasada udziału społeczeństwa w ochronie środowiska w prawie polskim.

Rozdział II zatytułowany *Organizacje społeczne jako podmioty uczestniczące w ochronie i zarządzaniu środowiskiem – problematyka prawnych form działania* (s. 93-138) podzielono na 5 podrozdziałów zawierających prezentację i analizę poszczególnych zagadnień:

- organizacje pozarządowe a organizacje społeczne – problemy definicyjne dotyczące organizacyjnych aspektów funkcjonowania trzeciego sektora w Polsce;
- pojęcie i istota organizacji społecznej w prawie administracyjnym;
- stowarzyszenie jako podstawowa forma działania organizacji społecznych (stowarzyszenia rejestrowe – problematyka tworzenia i funkcjonowania, stowarzyszenia zwykłe jako forma działania organizacji społecznych, nadzór nad działalnością stowarzyszeń);
- fundacja jako prawna forma działalności organizacji społecznej;
- związki zawodowe, organizacje samorządowe, jednostki ochotniczych straży pożarnych jako organizacje społeczne współdziałające z organami administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska.

Rozdział III pt. *Ochrona środowiska jako statutowy cel działania organizacji społecznych* (s.130-

186) zawiera 6 podrozdziałów, w których omówiono:

- definiowanie środowiska w polskim systemie prawa;
- koncepcję ochrony środowiska w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska;
- ochrona środowiska w ustawie – Prawo ochrony środowiska i w innych aktach prawnych,
- polityczne uwarunkowania realizacji celów z zakresu ochrony środowiska przez organizacje ekologiczne na arenie międzynarodowej i w Polsce;
- cele statutowe wybranych organizacji ekologicznych działających na terenie Polski;
- ochrona środowiska jako cel statutowy organizacji ekologicznej w ujęciu doktryny i sądownictwa administracyjnego.

Rozdział IV *Udział organizacji społecznych i innych podmiotów w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa* (s. 187-230) podzielono na 4 podrozdziały:

- definicja i prawny charakter postępowania wymagającego udziału społeczeństwa;
- umieszczenie w publicznie dostępnym wykazie i powiadomienie społeczeństwa jako etap postępowania wymagającego udziału społeczeństwa;
- prawo składania uwag i wniosków (ewolucja uprawnienia do składania uwag i wniosków, prawny charakter uwag i wniosków składanych w postępowaniu wymagającego udziału społeczeństwa, problematyka terminu na składanie uwag i wniosków, podmioty uprawnione do składania uwag i wniosków);
- rozprawa administracyjna przeprowadzana w ramach postępowania wymagającego udziału społeczeństwa.

Rozdział V pt. *Uprawnienia organizacji ekologicznych w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa wynikające z ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku* (s. 231-275) zawiera 5 podrozdziałów:

- ewolucja przepisów dotyczących udziału organizacji ekologicznych w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa;
- prawna forma dopuszczenia i odmowy dopuszczenia organizacji ekologicznych do udziału w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa;
- warunki dopuszczenia organizacji ekologicznych do udziału w postępowaniu odwoławczym i sądowym w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku;
- udział organizacji ekologicznych w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa w ramach procedury oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć (etapy postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć, problematyka ustalenia kręgu stron w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach);
- udział organizacji ekologicznych w postępowaniu w sprawie przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko i na obszary Natura 2000.

Rozdział VI *Udział organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym na zasadach uregulowanych w kodeksie postępowania administracyjnego* (s. 276-319) zawiera 7 podrozdziałów:

- przesłanka celów statutowych jako warunek uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym organizacji społecznej jako podmiotu na prawach strony;
- działanie organizacji społecznej w interesie społecznym (publicznym) jako przesłanka dopuszczenia do udziału w postępowaniu administracyjnym;
- prawne warunki dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu;
- pozycja prawna organizacji społecznej działającej jako podmiot na prawach strony;
- organizacja społeczna jako uczestnik postępowania administracyjnego;
- przedstawienie poglądu w uchwale lub oświadczeniu organizacji społecznej;
- udział organizacji społecznej w postępowaniu sądowno-administracyjnym.

W rozdziale VII pt. *Współpraca w dziedzinie ochrony środowiska i ochrony przyrody jako przedmiot działania organizacji społecznych* omówiono:

- aksjologiczne i doktrynalne przesłanki współpracy organizacji społecznych w dziedzinie ochrony środowiska i ochrony przyrody (uwarunkowania aksjologiczne podejmowania współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, współpraca z organami administracji w sprawach ochrony środowiska w ramach działań społeczno-organizatorskich administracji publicznej);
- prawne formy współpracy władz publicznych z organizacjami społecznymi w przygotowywaniu dokumentów o charakterze strategicznym, a także w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska (administracyjnoprawne instrumenty współpracy władz publicznych ze społeczeństwem w dziedzinie ochrony środowiska, instrumenty współpracy w dziedzinie ochrony środowiska w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, partnerzy społeczni jako podmioty współpracujące w kształtowaniu polityki rozwoju w dokumentach o charakterze strategicznym, konferencja jako forma uzgadniania stanowisk z partnerami społecznymi na wstępnym etapie prowadzenia postępowania wymagającego udziału społeczeństwa, współpraca władz publicznych i organizacji społecznych w działalności rad, komisji i zespołów o charakterze opiniodawczo-doradczym).

W końcowej części monografii zawarto wnioski końcowe (s. 369-381), bibliografię (s. 382-402), wykaz aktów prawnych oraz wykaz orzecznictwa (403-407).

W wykazie literatury zawarto publikacje, które wykorzystane zostały w monografii i ujęte w 1321 przepisach. Zbiór literatury zawiera 537 publikacji, większości w języku polskim. Struktura pracy ujawnia merytoryczne ze sobą powiązanie i ciągłość logiczną treści rozprawy – szkoda jednak, iż Autorka nie uwzględniła w swych wywodach zagadnień dotyczących praw człowieka. Przedstawiono postulaty *de lege ferenda* w celu poszukiwania nowych ujęć uwzględniające otwarte potencjalnie zainteresowanie postępowaniem i oddziaływaniem na środowisko. W tym celu Habilitantka postuluje modyfikację przepisów zawartych w kodeksie postępowania administracyjnego oraz inne ujęcia

legislacyjne. Mogą one przyczynić się do efektywniejszego udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska.

6. Refleksje wynikające z oceny pracy habilitacyjnej

Lektura dorobku naukowego Habilitantki skłania do refleksji nad specyfiką poruszanych zagadnień. Monografia wpisuje się w toczącą się od lat debatę na temat poważnych zagrożeń wynikających z zanieczyszczenia środowiska, zmian klimatycznych, które dotyczą społeczności na całym świecie i wywołują wielorakie konsekwencje, pauperyzację społeczeństwa, konsekwencje ekonomiczne na skalę globalną, zmuszają do podjęcia działań w imię praw człowieka do życia w środowisku umożliwiającym normalne jego funkcjonowanie. Bank Światowy pokazuje na licznych przykładach stopień zależności dobrobytu społeczeństwa od przyjętych strategii w zakresie ochrony środowiska.

Autorka zaprezentowała w monografii podejście do udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska charakteryzując je od modelu konfrontacji do modelu kooperacji który jest poprawnym odczytaniem preambuły jak i art. 1 i innych artykułów Konstytucji RP z 1997 roku. Zauważyć należy, że Polska aktualnie funkcjonuje w multicentrycznym systemie prawa, stąd niezbędne było odwołanie się do standardów międzynarodowych. W pracy wykorzystano standardy uniwersalne stanowione przez ONZ oraz Unię Europejską, łącznie z wyrokiem TSUE. Uwzględniono wyroki Trybunału Konstytucyjnego, orzecznictwo – uchwały Sądu Najwyższego, uchwały, wyroki NSA i WSA i sądów powszechnych. Ze zdziwieniem odnotowuję brak w tym zakresie dorobku Rady Europy oraz orzecznictwa ETPCz, tym bardziej, że prawo do środowiska w kontekście praw człowieka przyniosło wiele refleksji na temat zakresu ochrony prawnej jednostek bądź ich grup objętych tym prawem, odpowiedzialności różnych podmiotów za stan środowiska, ale przede wszystkim możliwości zdefiniowania prawa, które musi posiadać pewne ramy. Wskazuje się na ogromny potencjał, który tkwi w instrumentach traktatowych ochrony praw człowieka, na gruncie europejskim w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Niewątpliwym jest, że udział organizacji społecznych w ochronie środowiska ściśle wiąże się, a w zasadzie wynika z prawa do środowiska. Podnoszone jest uznanie przez społeczność międzynarodową prawa do środowiska i włączenie tego prawa do katalogu praw człowieka.

Rada Europy z punktu widzenia typologii organizacji międzynarodowych jest organizacją prekursorską – pierwszą, która fundamentem członkostwa ustanowiła wartości. UE tworzy kolejny system prawny w przestrzeni europejskiej. Rada Europy podejmowała próby ustanowienia nowego Protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka obejmującego prawo do środowiska. Impulsem do podjęcia tych działań, choć nie wskazującym wprost na prawo do środowiska była Deklaracja Sztokholmska oraz Deklaracja z Rio de Janeiro. Szczególną rolę spełnił

Raport Ksentini, w którym zaproponowano uchwalenie przepisów obejmujących materialne i proceduralne prawo do środowiska. Istotne znaczenie miało również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazujące na potrzebę dynamicznej interpretacji przepisów Konwencji i dostosowanie jej do współczesnych wyzwań. W Raporcie Komisji Środowiska, Rolnictwa i Spraw Lokalnych oraz Regionalnych na temat „Środowisko i prawa człowieka” podkreśla się aspekt dynamizowania znaczenia Konwencji, traktatu, który jako pierwszy ustanowił katalog praw człowieka, ale również jako pierwszy mógłby ustanowić skuteczną ochronę prawną jednostki w związku z zagrożeniami środowiska. Komisja wielokrotnie podkreślała istnienie praw do środowiska zdrowego, odpowiedniego, zadowalającego, które jest definiowalne w kategoriach materialnych i proceduralnych, a więc również z punktu widzenia dostępu do informacji, udziału publicznego w procesach decyzyjnych oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Kontekst ekologiczny praw człowieka był w centrum debat Zgromadzenia Parlamentarnego. W zaleceniu „Środowisko i prawa człowieka”, przyjętym w 2003 roku, Zgromadzenie wyraziło stanowisko dotyczące postrzegania środowiska przez pryzmat praw człowieka nawiązując do Konwencji z Aarhus zalecało rządów państw „a) zapewnienie odpowiedniej ochrony życia, zdrowia, życia prywatnego i rodzinnego, integralności, prawa własności w regulacjach krajowych, jeżeli jest to możliwe na poziomie konstytucyjnym; b) zapewnienie praw proceduralnych w zakresie praw do informacji, udziału publicznego w procesie podejmowania decyzji i dostępu do wymiaru sprawiedliwości zgodnie z Konwencją z Aarhus; c) zharmonizowanie prawa w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa”. Wypada wspomnieć, że o potrzebie włączenia prawa do środowiska traktuje Ramowa Konwencja Rady Europy o wartości spuścizny kulturalnej dla społeczeństwa. Art. 4 Konwencji stanowi m. in. że „każdy, indywidualnie lub zbiorowo, ma prawo do czerpania korzyści ze spuścizny kulturalnej i do uczestniczenia w jej wzbogacaniu. Ponadto wykonywanie prawa do spuścizny kulturalnej jest przedmiotem tylko takich ograniczeń, które są niezbędne w demokratycznym społeczeństwie w celu ochrony interesu publicznego, praw i wolności innych”. Definicja „spuścizny kulturalnej” zgodnie z art. 2 odnosi się do środowiska, gdyż obejmuje wszystkie aspekty środowiska, które wynikają z interakcji człowieka oraz miejsc w ujęciu czasowym. Z jednej strony Konwencja mówi o prawie do korzyści, z drugiej zaś strony mówi jednoznacznie o wykonywaniu prawa do spuścizny kulturalnej obejmującej środowisko.

Obszarem zainteresowania parlamentarzystów w Zgromadzeniu Rady Europy są wyzwania towarzyszące zmianom klimatu. W przyjętym Raporcie Komisji ds. Środowiska, Rolnictwa i Spraw Lokalnych i Regionalnych będącym przygotowaniem do Szczytu w Kopenhadze w 2009 roku, podkreśla się potrzebę spójnego widzenia zmian klimatycznych i praw jednostki. Raport stanowi „Opracowanie dodatkowego protokołu do Europejskiej Konwencji dot. Prawa do zdrowego środowiska”.

Zaznaczyć należy, że orzeczenia Trybunału w sprawach dotyczących środowiska i ochrony praw jednostki bądź grup jednostek dotyczą oceny naruszeń następujących przepisów Konwencji: art. 2 - prawo do życia, art. 6 - prawo do rzetelnego procesu, art. 8 – poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, art. 10 – prawo do wolności wyrażania opinii, przekazywania i otrzymywania informacji, art. 11 – prawo do wolności zgromadzeń, art. 13 - prawo do skutecznego środka odwoławczego, art. 1 Protokołu – prawo własności. Istnieje bogate orzecznictwo dotyczące art. 8 Konwencji. Jego zastosowanie wiąże się z ogólnymi zasadami, które odnoszą się do rozumienia prawa do niezakłóconego korzystania z domu, określenia bezpośredniego wpływu emisji zanieczyszczeń na prawo do poszanowania życia prywatnego, skutecznej ochrony jednostki przed arbitralną ingerencją władz publicznych i koniecznością uwzględnienia właściwej równowagi między konkurującymi interesami jednostki i całej wspólnoty oraz stwierdzenia, że prawa gwarantowane Konwencją nie mogą być iluzoryczne.

Standardy konwencyjne wskazują na prawa proceduralne, np. prawa do otrzymywania i przekazywania informacji w dziedzinie ochrony środowiska. Prawo to wynika z art. 10 Konwencji i jest również konsekwencją stosowania art. 2 i art. 8. Prawo to umożliwia działania, wręcz aktywizuje organizacje pozarządowe, jednostki czy grupy jednostek. Zgodnie z art. 10 ust. 2 w pewnych sytuacjach władze mogą nałożyć pewne ograniczenia. Warunkiem wprowadzenia ograniczeń musi być odpowiednia podstawa prawna, ich istotą musi być realizacja celu zawartego w art. 10 ust. 2 a działania takie muszą być niezbędne w demokratycznym społeczeństwie. W wielu orzeczeniach dotyczących ochrony środowiska problemem był dostęp do informacji, w tym zakresie Trybunał zachował daleko idącą ostrożność wobec obowiązków państwa w zakresie upowszechniania informacji. Niewątpliwie dostęp do informacji pozwala jednostkom, wspólnotom, organizacjom społecznym na podejmowanie działań pro środowiskowych i ich aktywizację w sprawach dotyczących ochrony środowiska. Rozpatrując problemy z dziedziny środowiska i rozwoju gospodarczego niezbędne jest znalezienie sprawiedliwej równowagi między różnorodnymi interesami, często trudnymi do pogodzenia.

Zapewnienie praworządności, równości wobec prawa, ochrony podmiotów działających w dobrej wierze, bezstronności postępowania, obowiązek uzasadniania decyzji czy rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony – to tylko niektóre obowiązki, jakie wynikają dla organów administracji publicznej z zasady demokratycznego państwa prawnego. Istotę art. 8 k.p.a. oddał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który w uzasadnieniu do wyroku z 22 października 2008 roku stwierdził, że „w celu realizacji tej zasady konieczne jest przede wszystkim ściśle przestrzeganie prawa, zwłaszcza w zakresie dokładnego wyjaśnienia okoliczności sprawy, konkretnego ustosunkowania się do żądań i twierdzeń stron oraz uwzględnienia w decyzji zarówno interesu społecznego, jak i słusznego interesu obywateli, przy założeniu, że wszyscy obywatele są równi

wobec prawa". Tylko działania zgodne z wymaganiami art. 8 k.p.a. mogą spotkać się z pozytywną reakcją uczestników konkretnego postępowania i tym samym z aprobatą funkcjonowania organów administracji publicznej przez wszystkich obywateli.

W pracy wskazano na nieprawidłowe ukształtowanie przepisów postępowania wymagającego udziału społeczeństwa, a w szczególności brak przepisu dotyczącego skutecznego informowania społeczeństwa (często zainteresowaną społeczność, w tym także organizacje społeczne) o planowanych przedsięwzięciach.

Wydaje się, iż należałoby przy ocenie modelu prawnego udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska wskazać na skromność, lakoniczność istniejących przepisów samorządowych, ustaw ustrojowych. Skromność regulacji zawartych w ustawie o samorządzie gminnym powoduje, że mogą one zostać ocenione jedynie jako sygnalizacja wskazująca na istnienie pewnej sfery aktywności samorządowej rozwiniętej co prawda w innych ustawach. Podobnie rzecz się przedstawia w pozostałych samorządowych ustawach ustrojowych, gdzie regulacja współpracy z sektorem pozarządowym jest jeszcze skromniejsza. W ustawie o samorządzie powiatowym, wśród zadań powiatu mowa jest tylko o współpracy z organizacjami pozarządowymi (o możliwości zawierania umów z innymi podmiotami choćby organizacjami pożytku publicznego nie wspomniano). Natomiast w ustawie o samorządzie województwa zwraca się uwagę jedynie na to, że samorząd przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju współpracuje m. in. z organizacjami pozarządowymi. Te lakoniczne podejścia ustaw ustrojowych nie przyciągnęły zresztą zbyt wiele uwagi komentatorów ani ustaw ustrojowych, ani ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Z kolei regulacje o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jakkolwiek określające formy współpracy organizacji pozarządowych z administracją samorządową w sposób daleko bardziej szczegółowy, nie dokonują jednak rozróżnienia tych form w odniesieniu do poszczególnych trzech szczebli samorządu terytorialnego, poza tym jedynie niektóre przepisy ustawy odnoszą się wyraźnie do administracji samorządowej, zaś duża ich część dotyczy ogólnie określonych „organów administracji publicznej”. W dodatku, nie w każdym przypadku przepisy pozwalają w sposób jednoznaczny przesądzić, czy konkretne działanie lub kompetencja w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi należy do kompetencji organu stanowiącego, czy też wykonawczego jednostek samorządu terytorialnego oraz czy jest dopuszczalne przekazywanie lub powierzanie takich kompetencji innym organom lub jednostkom podległym. Spowodowało to, iż już u początków stosowania ustawy powstało spore orzecznictwo i piśmiennictwo poświęcone właśnie porządkowaniu spraw kompetencyjnych po stronie jednostek samorządu terytorialnego. Główna sfera kompetencyjna dla jednostek samorządu terytorialnego jest zawarta w art. 5 u.d.p.p.w oraz w dalszych rozwijających go przepisach. Sformułowanie „prowadzą działalność (...) we współpracy z organizacjami pozarządowymi” nie można zakwalifikować jako bezwzględного obowiązku organu

administracji publicznej m. in. dlatego, że przewidziane w art. 5 ust. 2 u.d.p.w. przykładowe formy tej współpracy mają charakter fakultatywny. Również dlatego, że żadne przepisy ustawy nie zapewniają pełnej reprezentacji organizacji pozarządowych wobec organów administracji publicznej. Ponadto również żadne przepisy ustawy nie stwarzają dla organizacji pozarządowych ani pierwszeństwa, ani preferencji w zakresie ich współpracy z organami administracji publicznej na zasadzie jakiegokolwiek ich uprzywilejowania w stosunku do innych podmiotów, np. przedsiębiorców. W rzeczywistości tylko od dobrej woli danej jednostki samorządu terytorialnego zależy, czy i w jakiej skali będzie ona prowadziła współpracę z organizacjami pozarządowymi.

Należy podkreślić, że współpraca w jakiegokolwiek sferze powinna odbywać się na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, kooperacji, uczciwej konkurencji i jawności. Ustawa nie określa mechanizmów gwarantujących dochowywanie tych zasad, jednak istniejące już orzecznictwo dostarcza argumentów, iż sprzeniewierzenie się którejs z nich może być uznane za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wyłącznie do administracji samorządowej jest adresowany art. 5 ust. 4 odsyła do stosownych przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących zlecenia i związanego z tym finansowania zadań, zaś dalsze zapisy ustawy uszczegółwiają mechanizmy wyboru ofert i zawierania umów z organizacjami pozarządowymi. Tym kwestiom poświęcony jest w dziale II ustawy rozdział 2 „Prowadzenie działalności pożytku publicznego na podstawie zlecenia realizacji zadań publicznych”. Rozdział ten jest stale rozbudowywany, zwłaszcza poprzez uszczegóławianie procedury składania i wyboru ofert w konkursach na realizację zadania publicznego, poszczególnych trybów i wyjątków od nich, treści ofert i umów, możliwości unieważniania konkursów. Art. 11 ust. 5 ustawy stanowiący, że wspieranie i powierzanie zadań publicznych może też następować na podstawie umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, a także na podstawie umów międzynarodowych, jeżeli na realizację zadań będą przekazywane niepodlegające zwrotowi środki ze źródeł zagranicznych. Należy zauważyć, iż ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym nie przewiduje możliwości kwalifikowania oferentów z uwagi na ich szczególny status prawny. Przyczyny nadal niezbyt wielkiej aktywności sektora pozarządowego leżą w dużej mierze po stronie polityki i nie chodzi tu tylko o kształt obowiązującego prawa, ale również o pewną filozofię postępowania. Aktywizacja sektora pozarządowego jest zbyt skromna, wynika to m. in. z niejasności w decyzjach o podjęciu współpracy z sektorem pozarządowym zamiast przykładowo z prywatnym, brak kontroli sądowej czy jakiegokolwiek innej nad prawidłowością wyborów podmiotów do zleczanych organizacjom pozarządowym zadań prowizoryczne rozwiązania finansowe i podatkowe. Warto zauważyć, że niektóre interesujące opcje istniejące w przepisach nie są wykorzystywane. Nie istnieje po stronie jednostek samorządu terytorialnego powszechna świadomość co do możliwości wykorzystywania sektora pozarządowego, łącznie nawet z możliwością tworzenia własnych organizacji

pozarządowych i płynących stąd możliwości pozyskiwania do tych celów dodatkowych środków, także pieniężnych. Brak pełnej świadomości możliwości odnoszenia wymiernych z takiej współpracy korzyści. Również po stronie społecznej brak jest szerszej świadomości co do możliwych obszarów i form aktywności pozarządowej, w tym pra do ochrony środowiska. Często nawet w nowych propozycjach projektów nowelizacji ustawy o wzmocnieniu samorządu wskazuje się głównie na uruchamianie tej aktywności społecznej, która polega na działaniach kontestacyjnych wobec działań administracji publicznej, a nie na uruchamianiu społecznej aktywności kreatywnej, tworzącej jakieś dobra czy wartości. W mediach organizacje pozarządowe zbyt często są pokazywane opinii publicznej jako blokujące taką czy inną inwestycję, a zbyt rzadko jako np. skuteczni inwestorzy. Aktywność społeczna jest niesłychanie cennym kapitałem, który jednakże bardzo szybko topnieje w sytuacji, gdy już na wstępie zamiast być użyty głównie do zamierzonych celów społecznie użytecznych, jest trwoniony na pokonywanie zbędnych trudności formalnych, wynikających m. in. z niejasnego rozdziału kompetencji czy procedur tworzenia wielu rodzajów podmiotów prawnych. Dostęp do informacji posiadanych przez władze publiczne zarówno przez osoby pojedyncze, jak i grupy osób regulowany jest przez krajowe prawo administracyjne. Od lat zarówno na szczeblu ONZ, jak też RE oraz UE tworzone są międzynarodowe standardy dotyczące udostępniania informacji gromadzonych i przechowywanych przez organy władzy publicznej. Standardy te charakteryzują się różną mocą normatywną (traktaty międzynarodowe, zalecenia, deklaracje), ale wszystkie kierują się podobnymi założeniami. Dostępność informacji posiadanych przez władze publiczne jest traktowana jako warunek poprawnego funkcjonowania pluralistycznego i demokratycznego państwa.

Jednym z elementów wolności ekspresji gwarantowanej w traktatach, a ideologicznie umocowanej w art. 19 Powszechnej Deklaracji jest „wolność otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych” (art.10 EKPC), to jednak „wolność otrzymywania informacji” daleka jest od zobowiązania państwa do udostępniania określonych informacji.

Dostęp do informacji związanych ze środowiskiem naturalnym ma charakter szczególny, bowiem stał się przedmiotem regulacji w konwencji ONZ o dostępie informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus 25.06.1998 r (konwencja z Aarhus). Dostęp do informacji o środowisku został uregulowany w jej art. 4, który zawiera m. in. szeroki katalog przesłanek uzasadniających ograniczenie prawa dostępu do informacji związanych ze środowiskiem. Prawo dostępu do informacji posiadanych przez władze publiczne nie zostało zawarte w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, lecz może być „rekonstruowane” w oparciu o koncepcję zobowiązań pozytywnych państw na podstawie EKPC. Rada Europy interesuje się prawem dostępu do informacji posiadanych przez władze publiczne wyznaczając kierunki rozwoju tego standardu w europejskim systemie ochrony praw człowieka. Wyrazem tego zainteresowania jest szereg deklaracji i zaleceń Komitetu

Ministrów RE dotyczących dostępu do informacji. Prawo dostępu do informacji publicznych z zakresu ochrony środowiska oraz wpływu zanieczyszczeń na zdrowie i życie człowieka było przedmiotem zainteresowania ETPCz. Trybunał uznał, że nieudzielenie informacji o ryzyku związanym z fabryką chemiczną stanowiło naruszenie art. 8 Konwencji. Z orzecznictwa ETPCz, które w wielu sprawach zderza się z problemami działań administracji publicznej i ich negatywnymi konsekwencjami dla korzystania z praw człowieka wynika istnienie prawa do dobrej administracji. Niezależnie od tego, należy uznać za niewątpliwie pozytywny fakt, iż Karta Praw Podstawowych *expressis verbis* umocowuje.

W pracy nie wyeksponowano bardzo ważnego aspektu - administracja wobec praw człowieka. Tematyka poruszana w monografii niewątpliwie łączy się ze standardami Rady Europy z zakresie dobrej administracji. Prawo do dobrej administracji zaliczyć należy do tej kategorii standardów, które są przyczynowo uzasadnionym następstwem ochrony wolności i praw człowieka oraz przeistaczania idei demokratycznego państwa prawnego w porządek prawnoustrojowy w państwach członkowskich RE. Wśród praw człowieka egzystującego w demokratycznym państwie prawnym wyróżnić można dążność do „zabezpieczenia jednostki przed arbitralną i despotyczną władzą administracji publicznej”. Z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz ochrony praw człowieka (osoby) wynika, że na treść prawa do dobrej administracji składać się winno szereg elementów, a nie tylko oczekiwanie od organów państwa, aby wszelkie ich działania podejmowane były na podstawie udzielonych im upoważnień i mieściły się w granicach obowiązującego prawa, lecz istnienie administracji służebnej wobec potrzeb poszczególnych osób żyjących w państwach wspólnot. Chodzi o urzeczywistnianie w europejskim systemie rządów prawa modelu administracji zdolnej do jednania dobra wspólnego z dobrem jednostek i ich wspólnot.

Mimo kilku ustaw *lex specialis* dotyczących udziału społeczeństwa w ochronie środowiska zgodzić się należy z Autorką, iż brak jest takich instrumentów, które zakładałyby współpracę organów administracji publicznej i podmiotów spoza systemu administracji publicznej na rzecz dobra wspólnego, w sytuacji wystąpienia konfliktu interesów. Szczególnie takie wymagania podjęcia czynnej współpracy można stawiać wobec organizacji społecznych, które uznają ochronę środowiska za swój statutowy cel działania. Habilitantka w związku z tym zaprezentowała próbę opracowania modelu prawnego – podejścia do udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska określając go „od modelu konfrontacji do modelu kooperacji”. Podzielałam pogląd Habilitantki co do zastosowanego pojęcia organizacji społecznych w kontekście kształtowania społeczeństwa obywatelskiego jak i umocowania w normach Konstytucji RP i wynikających z tego implikacji. Zauważyć należy, że Polacy wiązali wielkie nadzieje z transformacją ustrojową licząc na ukształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego. O kondycji społeczeństwa decyduje jakość trzech jego elementów, tj. gospodarki, państwa i stale niedocenianego trzeciego sektora – sfery czynienia

dobra, troski o najbliższe otoczenie, troski o człowieka oraz o wielkie sprawy publiczne.

Ustrojodawca, dążąc do stworzenia jakościowej zmiany po negatywnych regulacjach i praktykach poprzedniej epoki oraz mając na celu stworzenie warunków pod budowę społeczeństwa obywatelskiego (W. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, 1996, s. 170-171) dostrzegł potrzebę wykorzystania w szerokim trzeciego sektora. Temu celowi służyło wprowadzenie do Konstytucji RP z dn. 2 kwietnia 1997 roku przepisów odnoszących się do szeroko pojętej wolności zrzeszania się. Nadanie wolności zrzeszania się formy prawnej oznacza przede wszystkim zagwarantowanie podmiotom uprawnionym takiej sfery aktywności, w której będzie możliwe realizowanie wspólnych celów lub rozwijanie i kształtowanie zainteresowań w rozmaitych dziedzinach życia. Zgodnie z Konstytucją RP podstawą funkcjonowania państwa polskiego jest dialog społeczny, a więc nie innego jak współuczestnictwo – partnerstwo, a więc współdziałanie obywateli w decyzjach podejmowanych przez władze publiczne w imię dobra wspólnego. W Konstytucji, jako fundamentalną zasadę życia publicznego określono zasadę pomocniczości, którą najkrócej można wyrazić słowami: władza nie powinna przeszkadzać czy też wyręczać osoby lub grupy społeczne w podejmowaniu ich własnych działań. Aby obywatele mogli brać swoje sprawy w swoje ręce, aby mogli być partnerami dla władz publicznych Konstytucja gwarantuje im również prawo do zrzeszania się i tworzenia własnych organizacji, które reprezentują ich interesy.

W dokumentach międzynarodowych „wolność zrzeszania się” określana jest także jako „prawo” – uprawnienie polityczne, a więc składnik praw człowieka (art. 20 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 15 Konwencji Praw Dziecka, art. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, art. 16 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka, art. 10 Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów).

Mówiąc o formach samoorganizacji społecznej używa się określenia „trzeci sektor”, które jest bezpośrednim tłumaczeniem angielskiego *third sector* i oznacza obszar aktywności ludzkiej, leżącej pomiędzy państwem określanym jako pierwszy sektor a rynkiem zwanym drugim sektorem. Integralną częścią trzeciego sektora są organizacje społeczne. Skoro ustrojodawca uznał, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli – winna być kształtowana przy wykorzystaniu dialogowości. Narzędziem polityki uprawianej na rzecz autentycznego rozwoju człowieka ma być solidarność, a więc mocna i trwała wola angażowania się na rzecz dobra wspólnego, zatem uczestnikami życia politycznego muszą być rzeczywiście wszyscy obywatele, stowarzyszenia społeczne, związki zawodowe, partie polityczne. Bez opanowania umiejętności porozumiewania się, zarówno osoba, jak i grupa społeczna niewiele może osiągnąć. Komunikacja społeczna jako zasadniczy element kontaktu międzyludzkiego jest warunkiem sprawnego i efektywnego działania. Człowiek jest istotą relacyjną, stworzeniem, którego powołaniem jest więź, przynależność, bycie w łączności. W pierwszej kolejności jest to więź z osobą dającą opiekę i tworząca poczucie

bezpieczeństwa, poczucie uczuciowej pewności. Historia różnych form komunikowania się z danym człowiekiem odgrywała zawsze ważną rolę w psychologicznych analizach jego rozwoju. Na udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w sprawach, w których mogą być brane pod uwagę aspekty środowiskowe należy patrzeć z perspektywy nowych form zarządzania publicznego, zwłaszcza idei *public governance* z partycypacją społeczną oraz udziałem społeczeństwa w podejmowaniu decyzji publicznych w zakresie środowiska na co wskazują liczni autorzy zagraniczni i krajowi. Coraz wyraźniej kierowane są wyzwania stawiane wobec administracji publicznej związane z rozwiązywaniem najróżniejszych konfliktów, w tym ekologicznych związanych z prawem człowieka do środowiska, które ma spełniać określone normy.

Podejmowanie działań wspierających udział społeczności lokalnej w tworzeniu i realizacji praktyk samorządowych jest bardzo pożądane. Nie bez znaczenia mogą być działania o charakterze legislacyjnym wspierające czy wręcz wymuszające większą intensywność interakcji między władzami samorządowymi i poszczególnymi fragmentami społeczności lokalnej, lecz same one nie są wystarczające. Wydaje się, że jeszcze ważniejsze od działań legislacyjnych są długofalowe działania tworzące ramy do wzrostu kapitału społecznego i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Wiele badań, prowadzonych także na poziomie lokalnym potwierdza, że brak zaufania między jednostkami i grupami społecznymi należy do głównych barier budowy faktycznego partnerstwa z udziałem aktorów publicznych i niepublicznych. Szczególną rangę posiadają mechanizmy konsultacyjne, lecz i w tym przypadku zasadniczą motywacją obywateli do uczestnictwa w konsultacjach jest zazwyczaj chęć realnego, a nie tylko formalnego oddziaływania na podejmowane decyzje i podnoszenia ich jakości., a więc kooperacja, współdziałanie faktyczne, a nie tylko zadekretowane w ustawach. Dobrze więc, że Habilitantka podjęła się próby skonstruowania kompleksowego modelu prawnego, który miałby zastosowanie do szeroko pojętej współpracy władz administracji publicznych z organizacjami społecznymi.

Tematyka dobra wspólnego, dialogowości, solidarności, pomocniczości i rozwoju ludzkiego przywołuje otwartą kwestię demokracji. Chodzi tu o poprawną podstawę teoretyczną wolności obywatelskich i komunitarnej wizji społeczeństwa. Ludzie w porządku politycznym powinni być jako podmioty odpowiedzialni za życie społeczne, są bowiem uprawnieni do kreowania polityki publicznej. Uwarunkowania i wzorce obywatelskiego zaangażowania w sprawy polityczne wskazują na paradygmaty państwa, typy sfer publicznych modeli demokracji, komunikacyjną wizję prawa, dialogowość, wspólnotowość, solidaryzm, modele aktywności obywatelskiej, tożsamości narodowej, kulturowej i integracji, świadomości prawnej oraz uchwycenia występujących między nimi zależności, skłaniają do powstawania nowych koncepcji teoretycznych i narzędzi analitycznych. Należy pamiętać, że przed myślicielami stają nowe wyzwania na miarę XXI wieku, że przedstawiciele ubiegłego stulecia np. F.A Von Hayek, K. Propper, J. Rawls, M. Friedman, A. Downs,

R. Dahl, H. Kelsen kreowali demokracje skrojoną na potrzeby dwudziestego wieku. Ch. Taylor zwraca uwagę, że „społeczeństwo obywatelskie miało określać to, czego społeczności te zostały pozbawione i co usiłowały odbudować: sieć instytucji niezależnych od państwa, które jednocześnie obywateli wokół spraw wspólnej troski i dzięki samemu swemu istnieniu - lub dzięki podejmowanym działaniom - mogą wywierać wpływ na kształt prowadzonej polityki. W tym sensie można uznać, iż w liberalnych demokracjach Zachodu funkcjonują już społeczeństwa obywatelskie”. D. Wilcox, analizując kryteria uzyskiwania wpływu społeczeństwa na decyzje podejmowane przez władze, zaproponował uwzględnienie następujących poziomów jego zaangażowania: - informowanie obywateli - o planach administracji publicznej; - konsultacje, podczas których prezentuje się obywatelom kilka różnych opcji, a przedstawiane przez nich opinie są uwzględniane podczas podejmowania ostatecznej decyzji; - współdecydowanie, w wyniku współpracy władz ze społeczeństwem i reprezentującymi je organizacjami rozpoznaje się jego potrzeby, a ostateczna decyzja jest podejmowana wspólnie z partnerami społecznymi; - współrealizacja, w wyniku wspólnej identyfikacji potrzeb następuje wspólne realizowanie uzgodnionego programu w formie partnerstwa; - delegowanie wykonywania zadań i wspieranie niezależnych inicjatyw społecznych, np. poprzez system dotacji. Autorka nie wykorzystwała tych sugestii. Z pracy Habilitantki można wyprowadzić wnioski, że jej model ma przyczynić się do rozwoju demokracji partycypacyjnej. Uznać należy, że partycypacja społeczna winna być postrzegana jako istotna konstrukcja prawna współzarządzania publicznego. Jakość demokracji partycypacyjnej zależy od wielu czynników, m. in. od poziomu kultury politycznej społeczeństwa, profesjonalizmu elit politycznych, skłonności obywateli do zdobywania i poszerzania wiedzy i informacji, zdolności przewidywania, wariantowego myślenia, skłonności do odpowiedzialności za skutki podjętych decyzji oraz od gotowości elit politycznych i urzędników do przekazywania kompetencji decyzyjnych obywatelom. Zgodnie z preambułą Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego „społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego [...] i istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela [...], a prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi [...] na szczeblu lokalnym [...] może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni”. Demokracja partycypacyjna, czyli uczestnicząca (ang. participatory democracy), jest szerszą kategorią politycznego pełnomocnictwa niż demokracja bezpośrednia. Łączy ona w sobie cechy demokracji deliberatywnej, bezpośredniej i pośredniej. A zatem demokracja uczestnicząca jako swoisty kompromis pomiędzy instytucjami demokracji bezpośredniej i demokracji przedstawicielskiej w większym stopniu służy społeczności, zwłaszcza wspólnotom lokalnym (M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001, s. 31-44).

Jeżeli mamy budować dom ojczysty zmierzając do kształtowania lepszych stosunków społecznych, do życia w ładzie, sprawiedliwości i pokoju, musi się to dokonywać poprzez zmianę człowieka, jego wyzwalenie z fałszu, obłudy, zakłamania, zła. Odrodzenie człowieka musi stać się źródłem odnowy społeczeństwa, a szczególną rolę w tym procesie stanowi komunikacja społeczna, czyli oparcie życia społecznego na dialogu, negocjacji, mediacji, koncyliacji. Istotnym i aktualnym zagadnieniem staje się sprawa odnowy moralnej człowieka, która prowadzi w konsekwencji do odnowy całego społeczeństwa. Wśród procesów społecznych ważną rolę odgrywają konflikty społeczne, obejmujące w najnowszym ujęciu takie pojęcia jak sprzeczność, konkurencja, walka, napięcia społeczne, protest (S.L. Stadniczeńko, *Znaczenie komunikacji społecznej dla jurysprudencji. Wybrane zagadnienia*, Opole, 2008, s. 18). Na udział obywateli i organizacji społecznych m. in. w ochronie środowiska niewątpliwie wpływa brak zaufania obywateli do państwa, który może wynikać z braku znajomości regulacji prawnych oraz politycznych, ideologicznych konotacji. „Świadomość prawna jest elementem szerzej rozumianej świadomości społecznej, utożsamiana jest zazwyczaj z systemem poglądów i przekonań ludzkich dotyczących stosunków społecznych oraz relacji pomiędzy ludźmi a otaczającą ich rzeczywistością”. Może być pojmowana w ujęciu jednostkowym lub zbiorowym, w obu przypadkach służąc społecznej integracji. W żadnym przypadku świadomość prawna nie może być zredukowana do samej tylko znajomości stanu prawnego *de lege lata*, jak czynił to klasyczny pozytywizm prawniczy. Świadomość prawna to znajomość prawa i instytucji prawnych oraz ocena obowiązującego prawa przez społeczeństwo i postulaty dotyczące zmiany prawa w pożądanym przez społeczeństwo kierunku dla dobra wspólnego.

Partycypacja społeczna zakłada uczestnictwo mieszkańców w projektowaniu i podejmowaniu rozstrzygnięć mających wpływ na funkcjonowanie tej społeczności właściwie pod każdym względem (społecznym, ekonomicznym, gospodarczym, kulturowym, zdrowotnym czy środowiskowym), a tym samym zaangażowanie jednostki w proces decyzyjny, który może mieć np. charakter referendum lub opiniujący jak konsultacje, lub też kooperacji i współdziałania. Punktem wyjścia dla rozważań partycypacji społecznej jako formy sprawowania władzy jest postulat partycypacyjnego modelu administracji publicznej. W ten to nurt wpisuje się praca Habilitantki. Partycypacja społeczna jest faktem i normą (zasadą) działania, jest dobrowolnym udziałem członków społeczności w zarządzaniu jej sprawami. Jest jednym z ważniejszych założeń nowożytnej koncepcji społeczeństwa obywatelskiego i nowoczesnych demokracji, gdzie losy grup społecznych są traktowane jako własność wspólna obywateli, z czego płynie ich obowiązek i prawo do współdecydowania o niej. W pracy Habilitantki wybrzmiewa wyraźnie cecha charakterystyczna partycypacji, którą jest aktywny udział wszystkich partnerów w procesie współdziałania (współpracy). Partycypacja społeczna polega na komunikowaniu się mieszkańców z władzami administracji publicznej oraz ich obustronnej współpracy. Z samego założenia doktryna *governance* przewiduje zmniejszenie dystansu między

władzą a administrowanymi, m. in. opierając się na aktach polityki administracyjnej. Administrowani mają przybrać postać uczestniczących w administrowaniu w celu uzyskania przez administrację publiczną wyważonych społecznie decyzji w sprawach publicznych. Sektor publiczny jest wartością, która nie może być zastępowana bezrefleksyjnym przejmowaniem zasad wolnego rynku i prowadzeniem działalności gospodarczej przez administrację publiczną.

Habilitantka wskazuje na społeczną aktywność obywatelską która polega na wspólnej i świadomej artykulacji, realizacji i obronie interesów (potrzeb, aspiracji) jakiejś grupy społecznej przez jej członków (organizacje społeczne). Opracowany model prawny udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska przygotowany przez Habilitantkę ukazuje cele partycypacji obywatelskiej, którymi jest stworzenie efektywnego systemu zaspokajania potrzeb społecznych, a także uzyskanie społecznej akceptacji dla działań organów władzy publicznej i zaufania obywateli jako warunków skuteczności jej działań. Państwo i osoby pełniące funkcje publiczne powinny wspierać organizacje społeczne i włączać je w procesy decyzyjne, przyczyniając się w ten sposób do budowy społeczeństwa obywatelskiego. W tymże to celu mają posłużyć propozycje *de lege ferenda* niwelujące bariery prawne oraz włączenie grup i organizacji społecznych do wspólnej realizacji zadań publicznych, a przez to osiągnięcie możliwości wykorzystania materialnych i intelektualnych zasobów sektorów niepublicznych do realizacji przedsięwzięć służących całej społeczności.

W pracy nie wybrzmiał mocny akcent, iż ochrona środowiska jest ściśle związana z realizacją podstawowych praw człowieka, za które odpowiedzialne są władze – ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza. W naszej epoce, zwanej niekiedy erą informacji – prawo dostępu do informacji rzetelnej, niezmanipulowanej staje się jednym z podstawowych praw człowieka i obywatela.

Zrealizowany został problem badawczy dotyczący analizy przepisów proceduralnych regulujących działania podejmowane w celu ochrony środowiska. Wskazano na istniejące uwarunkowania przeprowadzania postępowań wymagających udziału społeczeństwa, a także uprawnienia organizacji ekologicznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym wynikających z ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. Odniesiono się do zagadnień procedury administracyjnej wskazując na warunki udziału organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym na zasadach uregulowanych w kodeksie postępowania administracyjnego. Habilitantka podaje, że próba przedstawienia modelu udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska prowadzi do wniosku, że powinien być to model współpracy. Niewątpliwie przedstawiony model udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska stwarza członkom społeczności lokalnych możliwość udziału w sprawowaniu władzy i samodzielnego decydowania o własnych sprawach. Odgórne uregulowania prawne bez oddolnej potrzeby nie uruchamiają aktywnej postawy społeczności, a niezbędne więc jest budowanie środowiska czy też partnerstwa opartego na zaufaniu, solidarności, wzajemności, kooperacji. W tym też zakresie niezbędna jest edukacja prawna,

kształtowanie świadomości prawnej i poprawnej realizacji praw człowieka przez administrację publiczną, która wymaga również edukacji urzędników w tym przedmiocie.

O stopniu zaangażowania ludności w proces samoorganizowania się oraz intensywności partycypacji organizacji społecznych w wykonywanie zadań publicznych przesądzają lokalni liderzy oraz otwartość władz administracyjnych na współpracę dla dobra wspólnego, a nie sporu ideologicznego czy też partyjnego. Rozwiązań w zakresie dążenia do wspólnego zaangażowania w życie wspólnoty np. gminnej należy upatrywać m. in. w prawnych formach udziału mieszkańców w procesie zarządzania w gminie, powiecie, województwie czy też w skali krajowej. Problematyka ochrony środowiska dotyczy wszystkich podmiotów społecznych, niezależnie od prawnej formy czy statutowych celów, gdyż winni być nią zainteresowani wszyscy obywatele jako podmioty posiadające prawo do środowiska.

Poprzez zastosowany proces badawczy został zrealizowany przyjęty przez Habilitantkę cel pracy.

Autorka prezentuje dobrą orientację w badaniach problemu, znajomości i doboru literatury, posługuje się dobrym językiem. Tekst odpowiada standardom opracowania naukowego.

7. Informacje o przebiegu pracy zawodowej i rozwoju edukacyjno-naukowym

Z przedstawionych do oceny materiałów wynika, iż Autorka ukończyła studia wyższe na kierunku prawo kanoniczne w Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie w 1995 roku. Natomiast w 1996 r. w Uniwersytecie Warszawskim na Wydziale Prawa i Administracji uzyskała dyplom magistra prawa na podstawie pracy magisterskiej pt. *Dobra wiara przy nabyciu rzeczy ruchomej przez nieuprawnionego*. Promotorem pracy był prof. dr hab. Jan Błeszyński.

W okresie od 1998 r. do 2009 r. była zatrudniona na stanowisku asystenta w Kolegium Nauk Społecznych i Administracji Politechniki Warszawskiej, a następnie - po przekształceniu kolegium w wydział - na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej. Od 2009 r. – nadal zatrudniona na stanowisku adiunkta Politechniki Warszawskiej. W trakcie zatrudnienia w Politechnice Warszawskiej rozpoczęła badania naukowe uwieńczone rozprawą doktorską napisaną pod kierownictwem naukowym dr hab. Heleny Kisilowskiej. W 2009 r. uzyskała w Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie stopień naukowy doktora nauk prawnych na podstawie rozprawy pt. *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym. Zagadnienia administracyjno-prawne*. Promotorem pracy była dr hab. Helena Kisilowska prof. PW, a recenzentami pracy byli dr hab. Jerzy Stelmasiak prof. UMCS oraz dr hab. Sławomir Fundowicz prof. KUL.

8. Działalność dydaktyczno-naukowa

W ramach pracy dydaktycznej p. dr Monika Zakrzewska prowadzi ćwiczenia i wykłady na

kierunku studiów administracja. Działania dydaktyczne obejmują zajęcia z przedmiotów: prawo administracyjne, ustrój samorządu terytorialnego, postępowanie administracyjne, sądowno-administracyjne i egzekucyjne, prawo budowlane, prawne aspekty procesu inwestycyjno-budowlanego, ekonomia gospodarowania środowiskiem. Prowadzi wykłady na studiach podyplomowych wycena nieruchomości na wydziale Geodezji i Kartografii PW z Prawa i postępowania administracyjnego. Prowadzi seminaria dyplomowe, magisterskie i licencjackie; wypromowała około 40 magistrów i 40 prac licencjackich oraz przygotowała recenzje kilkudziesięciu prac dyplomowych.

W 2002 roku otrzymała nagrodę zespołową III stopnia Rektora Politechniki Warszawskiej za osiągnięcia dydaktyczne. Z analizy przedstawionych materiałów wynika, że Habilitantka prowadzi rozległą działalność dydaktyczną.

9. Działalność organizacyjna oraz pozauczelniana

Dostarczone materiały dowodzą skromnej działalności organizacyjnej oraz pozauczelnianej. Na rzecz Wydziału uczestniczyła w pracach Komisji rekrutacyjnych na studia I i II stopnia. Jest członkiem Stowarzyszenia Kanonistów Polskich oraz Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, w 2017 roku została powołana na członka Rady Programowej Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej.

10. Działalność naukowo-badawcza

Z przedstawionych do oceny materiałów m. in. zawartych w załącznikach nr 2 i 4 oraz przysłanych artykułów wynika, iż dorobek naukowy Habilitantki obejmuje działalność naukowo-badawczą po uzyskaniu stopnia doktora z następujących tematów: - ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym, - partycypacja publiczna w ochronie środowiska, - współpraca społeczeństwa z organami samorządu terytorialnego, - aksjologia prawa ochrony środowiska, - gospodarowanie odpadami komunalnymi, - zarządzanie w sytuacjach kryzysowych.

Osiągnięciem Habilitantki było wydanie monografii pt. *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2010, ss. 354, ISBN 978-83-7620-494-9. W monografii wskazywała, że prawo pozytywne określa warunki, jakie powinien spełniać inwestor, aby szybko i skutecznie zrealizować swoją inwestycję, jednakże na relację pomiędzy ochroną środowiska oraz działalnością inwestycyjno-budowlaną należy spojrzeć poprzez odwołanie się do zasad ogólnych Konstytucji RP stanowiących fundament ładu prawnego. Analiza wymagań ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym jest prowadzona w świetle zasady dobra wspólnego oraz zasady demokratycznego państwa prawnego.

Po obronie doktoratu w 2010 roku otrzymała nagrodę indywidualną III stopnia Rektora Politechniki

Warszawskiej za osiągnięcia naukowe.

Habilitantka opracowała 3 publikacje w czasopiśmie naukowych recenzowanych, 26 rozdziałów w monografiach oraz 2 rozdziały w publikacjach pokonferencyjnych.

Uczestniczyła w 30 konferencjach naukowych krajowych i zagranicznych, brała czynny udział w 14 konferencjach międzynarodowych i krajowych wygłaszając 5 referatów na konferencjach międzynarodowych i 9 na konferencjach krajowych, w tym w języku angielskim.

W latach 2011-2015 kierowała projektem badawczym pt. *Prawne aspekty partycypacji publicznej w rozwiązywaniu problemów środowiskowych* finansowanym przez Narodowe Centrum Nauki (konkurs Sonata 1 na projekty badawcze realizowane przez osoby rozpoczynające karierę naukową, posiadające tytuł doktora, nr projektu 2011/01/D/HS5/04413, okres realizacji 16.12.2011 r. – 15.12.2015 r.). Efektem realizacji projektu były publikacje oraz monografia pt. *Model prawny udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska* którą wskazano jako osiągnięcie naukowe.

W latach 2016-2017 kierowała projektem badawczym pt. *Aksjologiczne i organizacyjne aspekty współpracy organów administracji publicznej i podmiotów spoza administracji w decydowaniu o sprawach z zakresu ochrony środowiska i gospodarki nieruchomościami*, w ramach grantu na działalność statutową (wykonawca dr Dorota Wilkowska-Kołąkowska).

W 2012 r. uczestniczyła w *12 th International Conference on Human Rights. Information in Relation to Human Rights*, Comenius University in Bratislava, Faculty of Law, Bratislava (Słowacja). W 2015 r. brała udział w pracach Working Group on Local Government podczas *23 rd The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPACE) Annual Conference: Insourcing and/or outsourcing. How do they contribute to public administration reform*, Caucasus University i Tbilisi (Gruzja).

W 2017 roku czynnie uczestniczyła w Międzynarodowej Porównawczej Konferencji Naukowej Prawa Publicznego organizowanej przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego w Costa Calma (Hiszpania). Celem prezentacji wyników badań przygotowała poster pt. *Public Consultation and access to spatial information as legal instruments of flood risk management using the example of the Odra river basin*, wystawiony w czasie sesji posterowej w 2018 r. podczas *25 th Anniversary Conference Geographic Information System Conference and Exhibition „GIS ODYSSEY 2018”* w Perugii (Włochy). W 2018 r. brała udział w projekcie „Kompetentny wykładowca- wysoki poziom nauczania” realizowanym w ramach Europejskiego Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój; 2014-2020 (POWER) przez Centrum Zarządzania Innowacjami i Transferem Technologii Politechniki Warszawskiej.

Habilitantka opublikowała swoje artykuły w czasopiśmie naukowych, takich jak „Samorząd Terytorialny”, „Studia Prawnoustrojowe”, „Opolskie Studia Administracyjno-prawne”, a także rozdziały w monografiach wydawanych przez profesjonalne wydawnictwa naukowe, takie jak

LexisNexis, Wolters Kluwer, C.H. Beck, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej.

Habilitantka wykazała się wiedzą i umiejętnościami posługiwania się metodami naukowymi w procesie rozwiązywania problemów badawczych i przedstawiania na dobrym poziomie pisarstwa naukowego, budowania samodzielnych konstrukcji logicznych. Wykazała się ogólną i specjalistyczną wiedzą teoretyczną w dyscyplinie naukowej prawo. Posiada umiejętności, doświadczenie samodzielnego prowadzenia pracy naukowej wypełniając rolę pracownika nauki (twórcy, nauczyciela, eksperta, krzewiciela wiedzy, członka wydziału).

Oceniając jakość dorobku Habilitantki przy uwzględnieniu jej działalności dydaktycznej, organizatorskiej i naukowej stwierdzam, iż prezentuje dobre postawy i aktywność, którą winien cechować się pracownik naukowy.

Publikacja Habilitantki wpisuje się w dyskurs międzynarodowy i krajowy dotyczący ochrony środowiska, udziału w nim różnych sektorów (sektora publicznego i społecznego). Zestawienie ryzyka i zysków od zawsze towarzyszy naturalnym aspiracjom człowieka w zdobywaniu wiedzy, stało się szczególnie istotne w ostatnich latach na skutek silniej zaakcentowanego rozwoju technologicznego i przemysłowego, zdolnego zagrozić człowiekowi, niszczyć środowisko, ale też zachwiać równowagę ekologiczną całej planety. W literaturze podnosi się, że sytuacja niepewności i ryzyko nieodwracalnych szkód ze względu na możliwe implikacje realizowania obecnego modelu rozwoju cywilizacyjnego zaalarmowały opinię publiczną. Społeczeństwo domaga się wiarygodnych informacji o stanie i kierunkach prowadzenia badań naukowych, a także współuczestniczenia w procesach decyzyjnych dotyczących przyszłości. Elementem spinającym ma być zasada przezorności, rozumiana jako kryterium postępowania, lecz zdeterminowana wymogami ochrony środowiska i człowieka. Stosowanie tej zasady ma zbilansować naturalne i spontaniczne aspiracje człowieka do postępu z koniecznością zagwarantowania mu ochrony w jego własnym interesie, ale też w interesie nauki i technologii. Logika przezorności znajduje uzasadnienie w nowej etyce, dotyczącej relacji pomiędzy człowiekiem i środowiskiem jako odpowiedzi na niepokojące zmiany prowokowane postępem naukowo-technicznym i złożonością sytuacji moralnej, religijnej, politycznej i kulturalnej, z jaką ludzkość boryka się obecnie. Wymiarowi etycznemu towarzyszy aspekt prawny, gdyż logika przezorności urosła do rangi zasady uwzględnianej w istotnych dla społeczeństwa procesach kształtowania i podejmowania decyzji. Te procesy decyzyjne zakładają i determinują nowe sposoby myślenia i działania.

Aktualnie nie można ograniczać się do bezpośredniego przeciwdziałania zanieczyszczeniom i wyrządzaniu szkód, ale odnosić się do wszystkiego, co nosi znamię ryzyka. Obecnie jest najważniejszą z zasad międzynarodowej i wspólnotowej polityki ochrony człowieka i zasobów naturalnych. Wydaje się, że Autorka przyjmuje ten sposób patrzenia na zagadnienia ochrony środowiska uznając, że nie wystarczy, by organy administracji jedynie zastosowały normy prawa

ochrony środowiska, dotyczące zapewnienia udziału społeczeństwa w procedurach, aby uzyskać konsensus w sprawie ochrony środowiska. Uznaje za konieczne prowadzenie dalszych badań nad rozwiązaniami proceduralnymi, które umożliwią wyważenie wszystkich interesów publicznych i indywidualnych na wstępnym etapie realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Formułuje wniosek dotyczący wprowadzenia modelu współpracy pomiędzy sektorem publicznym i sektorami społecznymi (III sektor) zarówno w zakresie kształtowania polityki ochrony środowiska, jak i w podejmowaniu decyzji.

Podsumowanie

Należy uznać, że rozprawa jest samodzielnym opracowaniem, które niewątpliwie wzbogaca dorobek doktryny prawa polskiego, stanowi przyczynek do rozwoju dalszych badań związanych z podnoszonymi w tej pracy zagadnieniami. Oceniana monografia jak i dorobek naukowy stanowią wynik analizy i badań Habilitantki opartych na znajomości regulacji prawnych, doktryny i orzecznictwa.

Treść rozprawy umożliwia znalezienie w niej różnorodnych szczegółów, którymi będą mogli zainteresować się sięgający do niej specjaliści. Badania zostały przeprowadzone przy uwzględnieniu zasad poznania naukowego. Dorobek naukowy Habilitantki stanowi element rozwojowy w prezentowanej przez nią dyscyplinie i specjalności, dowodzi ogólnej wiedzy teoretycznej w zakresie prawa i umiejętności podejmowania i prowadzenia prac naukowych. Stwierdzam poprawność metodyczną w zrealizowanych badaniach.

Habilitantka wykazała się intelektualną dociekliwością, krytycyzmem i ostrożnością, precyzją, bezstronnością odnoszącą się do wyjaśnienia (analizowania) podmiotu badań. Autorka posiada wiedzę o podmiocie badań.

Moje uwagi nie mają na celu deprecjonowania dzieła, a wręcz przeciwnie są dowodem jego znaczenia przez wzgląd na inspirowanie do namysłu. Temat prowokuje do wyjścia poza czystą dogmatykę ku ukazaniu praktyki urzeczywistniania praw człowieka w administracji publicznej i rzeczywistych a nie jedynie deklarowanych założeń ideowych aktów prawnych.

Reasumując stwierdzam, iż Pani Monika Zakrzewska spełnia wymogi przewidziane w przepisach ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2018 r., Nr 1789 ze zm.).

Wnoszę o dopuszczenie dr Moniki Zakrzewskiej do dalszych etapów postępowania habilitacyjnego.

Warszawa, dn. 20.01.2020 r.





Opinia
w sprawie nadania lub odmowy nadania stopnia doktora habilitowanego
Pani dr Monice Zakrzewskiej

1.

Treść pracy odpowiada tematowi określoneemu w tytule monografii. Monografia podejmuje istotne zagadnienia w dobie wyzwań wobec ochrony środowiska a jednocześnie potrzeby kształtowania demokracji partycypacyjnej społeczeństwa obywatelskiego i może stanowić istotny głos w dyskusji nad poruszonymi w niej zagadnieniami w kontekście m.in. praw człowieka i działań administracji publicznej. Zgodzić się należy z tym, że problematyka jest niezwykle interesująca poznawczo, nie tylko z teoretycznego punktu widzenia, ale przede wszystkim z punktu widzenia praktyki.

Wybór przedmiotu rozprawy i sformułowanie tematu oceniam pozytywnie uważając, że świadczy o naukowej dojrzałości Autorki. Temat pracy został sformułowany poprawnie pod względem formalno-prawnym użytych pojęć oraz pod względem poprawności logicznej. Jest informacyjnie ważny i wywołuje zainteresowanie.

2.

Autorka podaje, że podstawowym zagadnieniem związanym z tworzeniem modelu udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska jest właściwe ukształtowanie instrumentów partycypacji społecznej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Habilitantka odwołuje się w pracy do autorów prezentujących stanowiska związane z metodą pracy naukowej w kontekście tworzenia modeli teoretycznych w nauce administracji. Punktem wyjścia dla konstruowania modelu udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska stała się analiza przepisów odnoszących się do problemów dotyczących prawnych form działania i funkcjonowania organizacji społecznych w Polsce w przepisach prawa administracyjnego i aktach prawa międzynarodowego. Zastosowano metody tradycyjnie wykorzystywane w naukach prawnych, tj. metodę formalno-dogmatyczną, metodę analizy i krytyki piśmiennictwa oraz procedurę poznania myślowego. Metoda badawcza była sposobem pracy badawczej charakteryzująca się zarówno określonymi czynnościami postępowania (procedurą badawczą), jak i zastosowaniem odpowiednich narzędzi badawczych. Istotą metody badawczej było zmierzanie do skoordynowania sposobu postępowania z zakładanym celem badań.

3.

Z punktu widzenia przedmiotu pracy i zakresu poruszanych w niej problemów uznać można układ pracy za odpowiedni. Struktura składa się ze słowa wstępnego, wykazu skrótów, 7 rozdziałów, wniosków końcowych, bibliografii, wykazu aktów prawnych, wykazu orzecznictwa.

4.

Autorka zaprezentowała w monografii podejście do udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska charakteryzując je od modelu konfrontacji do modelu kooperacji który jest poprawnym odczytaniem preambuły jak i art. 1 i innych artykułów Konstytucji RP z 1997 roku. Zauważyć należy, że Polska aktualnie funkcjonuje w multicyntycznym systemie prawa, stąd niezbędne było odwołanie się do standardów międzynarodowych. W pracy wykorzystano standardy uniwersalne stanowiące przez ONZ oraz Unię Europejską, łącznie z wyrokiem TSUE. Uwzględniono wyroki Trybunału Konstytucyjnego, orzecznictwo – uchwały Sądu Najwyższego, uchwały, wyroki NSA i WSA i sądów powszechnych. Ze zdziwieniem odnotowuję brak w tym zakresie dorobku Rady Europy oraz orzecznictwa ETPCz, tym bardziej, że prawo do środowiska w kontekście praw człowieka przyniosło wiele refleksji na temat zakresu ochrony prawnej jednostek bądź ich grup objętych tym prawem, odpowiedzialności różnych podmiotów za stan środowiska, ale przede wszystkim możliwości zdefiniowania prawa, które musi posiadać pewne ramy. Wskazuje się na ogromny potencjał, który tkwi w instrumentach traktatowych ochrony praw człowieka, na gruncie europejskim w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

W pracy wskazano na nieprawidłowe ukształtowanie przepisów postępowania wymagającego udziału społeczeństwa, a w szczególności brak przepisu dotyczącego skutecznego informowania społeczeństwa (często zainteresowaną społeczność, w tym także organizacje społeczne) o planowanych przedsięwzięciach.

Wydaje się, iż należałoby przy ocenie modelu prawnego udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska wskazać na skromność, lakoniczność istniejących przepisów samorządowych, ustaw ustrojowych. Skromność regulacji zawartych w ustawie o samorządzie gminnym powoduje, że mogą one zostać ocenione jedynie jako sygnalizacja wskazująca na istnienie pewnej sfery aktywności samorządowej rozwiniętej co prawda w innych ustawach. Podobnie rzecz się przedstawia w pozostałych samorządowych ustawach ustrojowych, gdzie regulacja współpracy z sektorem pozarządowym jest jeszcze skromniejsza.

W pracy nie wyeksponowano bardzo ważnego aspektu - administracja wobec praw człowieka. Tematyka poruszana w monografii niewątpliwie łączy się ze standardami Rady Europy z zakresie dobrej administracji. Prawo do dobrej administracji zaliczyć należy do tej kategorii standardów, które są przyczynowo uzasadnionym następstwem ochrony wolności i praw człowieka oraz przeistaczania idei demokratycznego państwa prawnego w porządek prawnoustrojowy w państwach członkowskich

RE. Wśród praw człowieka egzystującego w demokratycznym państwie prawnym wyróżnić można dążność do „zabezpieczenia jednostki przed arbitralną i despotyczną władzą administracji publicznej”. Z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz ochrony praw człowieka (osoby) wynika, że na treść prawa do dobrej administracji składać się winno szereg elementów, a nie tylko oczekiwanie od organów państwa, aby wszelkie ich działania podejmowane były na podstawie udzielonych im upoważnień i mieściły się w granicach obowiązującego prawa, lecz istnienie administracji służebnej wobec potrzeb poszczególnych osób żyjących w państwach wspólnot. Chodzi o urzeczywistnienie w europejskim systemie rządów prawa modelu administracji zdolnej do jednania dobra wspólnego z dobrem jednostek i ich wspólnot.

Mimo kilku ustaw *lex specialis* dotyczących udziału społeczeństwa w ochronie środowiska zgodzić się należy z Autorką, iż brak jest takich instrumentów, które zakładałyby współpracę organów administracji publicznej i podmiotów spoza systemu administracji publicznej na rzecz dobra wspólnego, w sytuacji wystąpienia konfliktu interesów. Szczególnie takie wymagania podjęcia czynnej współpracy można stawiać wobec organizacji społecznych, które uznają ochronę środowiska za swój statutowy cel działania. Habilitantka w związku z tym zaprezentowała próbę opracowania modelu prawnego – podejścia do udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska określając go „od modelu konfrontacji do modelu kooperacji”. Podzielam pogląd Habilitantki co do zastosowanego pojęcia organizacji społecznych w kontekście kształtowania społeczeństwa obywatelskiego jak i umocowania w normach Konstytucji RP i wynikających z tego implikacji. Habilitantka wskazuje na społeczną aktywność obywatelską która polega na wspólnej i świadomej artykulacji, realizacji i obronie interesów (potrzeb, aspiracji) jakiejś grupy społecznej przez jej członków (organizacje społeczne). Opracowany model prawny udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska przygotowany przez Habilitantkę ukazuje cele partycypacji obywatelskiej, którymi jest stworzenie efektywnego systemu zaspokajania potrzeb społecznych, a także uzyskanie społecznej akceptacji dla działań organów władzy publicznej i zaufania obywateli jako warunków skuteczności jej działań.

W pracy nie wyrzmiął mocny akcent, iż ochrona środowiska jest ściśle związana z realizacją podstawowych praw człowieka, za które odpowiedzialne są władze – ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza. W naszej epoce, zwanej niekiedy erą informacji – prawo dostępu do informacji rzetelnej, niezmanipulowanej staje się jednym z podstawowych praw człowieka i obywatela.

Zrealizowany został problem badawczy dotyczący analizy przepisów proceduralnych regulujących działania podejmowane w celu ochrony środowiska. Wskazano na istniejące uwarunkowania przeprowadzania postępowań wymagających udziału społeczeństwa, a także uprawnienia organizacji ekologicznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym wynikających z ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. Odniesiono się do zagadnień

procedury administracyjnej wskazując na warunki udziału organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym na zasadach uregulowanych w kodeksie postępowania administracyjnego. Habilitantka podaje, że próba przedstawienia modelu udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska prowadzi do wniosku, że powinien być to model współpracy. Niewątpliwie przedstawiony model udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska stwarza członkom społeczności lokalnych możliwość udziału w sprawowaniu władzy i samodzielnego decydowania o własnych sprawach.

Poprzez zastosowany proces badawczy został zrealizowany przyjęty przez Habilitantkę cel pracy. Autorka prezentuje dobrą orientację w badaniach problemu, znajomości i doboru literatury, posługuje się dobrym językiem. Tekst odpowiada standardom opracowania naukowego.

4.

Z analizy przedstawionych materiałów wynika, że Habilitantka prowadzi rozległą działalność dydaktyczną. Dostarczone materiały dowodzą skromnej działalności organizacyjnej oraz pozauczelnianej.

5.

Z przedstawionych do oceny materiałów wynika, iż dorobek naukowy Habilitantki obejmuje działalność naukowo-badawczą po uzyskaniu stopnia doktora z następujących tematów: - ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym, - partycypacja publiczna w ochronie środowiska, - współpraca społeczeństwa z organami samorządu terytorialnego, - aksjologia prawa ochrony środowiska, - gospodarowanie odpadami komunalnymi, - zarządzanie w sytuacjach kryzysowych.

Habilitantka opracowała 3 publikacje w czasopismach naukowych recenzowanych, 26 rozdziałów w monografiach oraz 2 rozdziały w publikacjach pokonferencyjnych.

Uczestniczyła w 30 konferencjach naukowych krajowych i zagranicznych, brała czynny udział w 14 konferencjach międzynarodowych i krajowych wygłaszając 5 referatów na konferencjach międzynarodowych i 9 na konferencjach krajowych, w tym w języku angielskim.

Habilitantka wykazała się wiedzą i umiejętnościami posługiwania się metodami naukowymi w procesie rozwiązywania problemów badawczych i przedstawiania na dobrym poziomie pisarstwa naukowego, budowania samodzielnych konstrukcji logicznych. Wykazała się ogólną i specjalistyczną wiedzą teoretyczną w dyscyplinie naukowej prawo. Posiada umiejętności, doświadczenie samodzielnego prowadzenia pracy naukowej wypełniając rolę pracownika nauki (twórcy, nauczyciela, eksperta, krzewiciela wiedzy, członka wydziału).

Oceniając jakość dorobku Habilitantki przy uwzględnieniu jej działalności dydaktycznej, organizatorskiej i naukowej stwierdzam, iż prezentuje dobre postawy i aktywność, którą winien cechować się pracownik naukowy.

Podsumowanie

Dorobek naukowy Habilitantki stanowi element rozwojowy w prezentowanej przez nią dyscyplinie i specjalności, dowodzi ogólnej wiedzy teoretycznej w zakresie prawa i umiejętności podejmowania i prowadzenia prac naukowych. Stwierdzam poprawność metodyczną w zrealizowanych badaniach.

Habilitantka wykazała się intelektualną dociekliwością, krytycyzmem i ostrożnością, precyzją, bezstronnością odnoszącą się do wyjaśnienia (analizowania) podmiotu badań. Autorka posiada wiedzę o podmiocie badań.

Temat prowokuje do wyjścia poza czystą dogmatykę ku ukazaniu praktyki urzeczywistniania praw człowieka w administracji publicznej i rzeczywistych a nie jedynie deklarowanych założeń ideowych aktów prawnych.

Reasumując stwierdzam, iż Pani Monika Zakrzewska spełnia wymogi przewidziane w przepisach ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2018 r., Nr 1789 ze zm.).

Warszawa, dn. 20.01.2020 r.



