

WOJCIECH RADECKI
ul. Jelicza 42 m. 5
61-242 WROCLAW

Prof. dr hab. Wojciech Radecki
emerytowany pracownik Instytutu Nauk Prawnych PAN

Wrocław, 14 stycznia 2020

Dziekan Wydziału Prawa i Administracji
Uczelni Łazarskiego

Prof. n. dr hab. Anna Konert

ul. Świeradowska 43

02 - 6 6 2 W a r s z a w a

@-----

Szanowna Pani Profesor,

W załączeniu przesyłam recenzję rozprawy habilitacyjnej
oraz dorobku naukowego dr Moniki Zakrzewskiej wraz z wypeł-
nionymi i podpisanymi dokumentami.

Łączę wyrazy szacunku
i serdeczne pozdrowienia



Prof. dr hab. Wojciech Radecki
emerytowany profesor zwyczajny
Instytutu Nauk Prawnych PAN -
Zakładu Problemów Prawnych Kształtowania i Ochrony Środowiska
we Wrocławiu

R E C E N Z J A
rozprawy habilitacyjnej i dorobku naukowego
dr Moniki Zakrzewskiej

Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów powołała w dniu 7 maja 2019 r. komisję habilitacyjną w celu przeprowadzenia postępowania habilitacyjnego dr Moniki Zakrzewskiej, wszczętego w dniu 21 listopada 2018 r. w dziedzinie nauk prawnych, w dyscyplinie prawo. W skład komisji wszedłem jako recenzent. Do recenzji otrzymałem:

1. Rozprawę habilitacyjną dr Moniki Zakrzewskiej zatytułowaną *Model prawny udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska*, wydaną przez Oficynę Wydawniczą Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2018, ss. 407.
2. Odbitki kserograficzne dorobku naukowego dr Moniki Zakrzewskiej.

Stosownie do art. 16 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r. poz. 1789) do postępowania habilitacyjnego może zostać dopuszczona osoba, która posiada stopień doktora oraz osiągnięcia naukowe (...) uzyskane po otrzymaniu stopnia doktora, stanowiące znaczny wkład autora w rozwój określonej dyscypliny naukowej (...) oraz wykazuje się istotną aktywnością naukową (...), przy czym osiągnięcie naukowe może stanowić dzieło opublikowane w całości lub w zasadniczej części albo cykl publikacji powiązanych tematycznie.

Moim zadaniem jako recenzenta jest ocena rozprawy habilitacyjnej pod kątem znacznego wkładu w rozwój określonej dyscypliny naukowej – prawa oraz ocena pozostałego dorobku jako istotnej aktywności naukowej.

Zacznę od oceny rozprawy habilitacyjnej.

Ocena rozprawy habilitacyjnej

A. Ujęcie rozprawy

Dzieło dr Moniki Zakrzewskiej *Model prawny udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska*, po poprzedzeniu wykazem skrótów i wstępem, zostało podzielone na siedem rozdziałów:

- I. Uwarunkowania prawne udziału społeczeństwa i organizacji społecznych w ochronie środowiska.
- II. Organizacje społeczne jako podmioty uczestniczące w ochronie i zarządzaniu środowiskiem – problematyka prawnych form działania.
- III. Ochrona środowiska jako statutowy cel działania organizacji społecznych.
- IV. Udział organizacji społecznych i innych podmiotów w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa.
- V. Uprawnienia organizacji ekologicznych w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa wynikające z ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.
- VI. Udział organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym na zasadach uregulowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego.
- VII. Współpraca w dziedzinie ochrony środowiska i ochrony przyrody jako przedmiot działania organizacji społecznych.

Po nich następują wnioski końcowe, bibliografia, wykaz aktów prawnych i wykaz orzecznictwa.

B. Strona formalna

Pierwszym nasuwającym się spostrzeżeniem jest to, że Autorka wybrała sobie jako przedmiot rozprawy habilitacyjnej temat niezwykle trudny nie ze względu na brak materiału do badań, lecz dokładnie odwrotnie – z powodu „zalewu” materiału naukowego. Na temat udziału organizacji społecznych w różnego rodzaju procedurach wypowiedzieli się i wypowiadają nie tylko niemal wszyscy zajmujący się prawem środowiska, a to ze względu na art. 44 i 45 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, ale także autorzy zajmujący się postępowaniem administracyjnym, a to ze względu na art. 31 Kodeksu postępowania administracyjnego. Do tego dochodzą konstytucjoniści, specjaliści w dziedzinie prawa praw człowieka, wreszcie autorzy zajmujący się organizacją administracji. Przed pragnącym się zmierzyć z tematem udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska jako przedmiotem rozprawy habilitacyjnej

staje niesłychanie skomplikowane zadanie z jednej strony zaakcentowania własnego wkładu w rozwój dyscypliny naukowej, który ma być znaczny, z drugiej zaś uwzględnienia tego, co w odniesieniu do tego zagadnienia napisano, aby uniknąć zarzutu „wyważania dawno już otwartych drzwi”. Połączenie tych dwóch podejść okazuje się trudne. Jeszcze dodatkową trudność przedstawia stosunkowo niedawna, bo wydana w 2011 roku monografia dr Magdaleny Micińskiej, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjnoprawne*, poświęcona w istocie temu samemu tematowi. Rozprawa Habilitantki musiałaby wnieść coś naprawdę nowego i odmiennego od tamtej monografii, aby można ją było uznać, za istotny wkład w rozwój dyscypliny – prawo.

Czy dr Monika Zakrzewska poradziła sobie z postawionym przed sobą zadaniem? Moim zdaniem nie do końca zadowolająco. Ponieważ mamy do czynienia z dwiema monografiami na w istocie ten sam temat wydanymi w odstępie zaledwie 7 lat, zacznę od zestawienia obu. Rozprawa dr Moniki Zakrzewskiej istotnie różni się od rozprawy dr Magdaleny Micińskiej. Mam na uwadze nie tylko zmiany stanu prawnego, które w ciągu tych siedmiu lat nastąpiły, a także nowe pozycje literatury przedmiotu, ale przede wszystkim treść obu monografii. Z jednej strony monografia z 2018 r. jest dziełem znacznie pogłębionym w stosunku do monografii z 2011 r., analizy są nieporównanie bogatsze. Z drugiej strony monografia z 2018 r. niemal całkowicie pomija udział społeczeństwa w wybranych aspektach ochrony środowiska uwzględnionych w monografii z 2011 r.: pozwolenia zintegrowane, awarie przemysłowe, szkody w środowisku, planowanie przestrzenne, GMO, humanitarna ochrona zwierząt. Dlatego mogę ocenić, że dzieło dr Moniki Zakrzewskiej nie idzie śladem dzieła dr Magdaleny Micińskiej, stanowiąc opracowanie od tamtego w dużym stopniu niezależne.

Zapoznając się z rozprawą dr Moniki Zakrzewskiej momentami odnosiłem wrażenie, że w pewnych częściach stanowi ona zestawienie cudzych poglądów z niewielkim wkładem własnym Habilitantki. Na 407 stronach rozprawy znajdujemy 1321 przypisów o dość różnym charakterze. Nie chodzi jednak o samą liczbę, która zdaje się przekraczać rozsądną granicę, ale raczej o sposób korzystania z innych opracowań. Czasem odbywa się to mniej więcej wedle schematu: autor „x” tak, autor „y” owak, a autor „z” jeszcze inaczej, z niewielkim „słowem łączącym” Habilitantki. Cytaty z innych dzieł są miejscami zdecydowanie za długie. Aby nie być gołosłownym, posłużę się kilkoma przykładami. Na s. 265 przytoczenie poglądu Gruszeckiego zajmuje 25 linijek, na s. 335 odesłanie do Błasia wraz z przypisem 1195 to razem 24 linijki, podobnie na s. 37 odesłanie do Supernata to także razem 24 linijki, na s. 245 odesłanie do koncepcji klasyfikacji decyzji wymagających wcześniejszej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach według Habudy to 23 linijki (tak na marginesie – na następnej s. 246 Autorka wskazuje, że w związku z nowelizacjami ustawy doszły jeszcze dwie grupy decyzji; czyżby Autorki nie

było stać na własną klasyfikację z uwzględnieniem od razu tych dwóch nowych grup?), na s. 315 dwukrotne następujące po sobie odesłania do Sommera to razem 20 linijek, na s. 286 cytat ze Zdyba to 14 linijek, na s. 296 odesłanie do komentarza do k.p.a. w 13 linijkach, na s. 74-75 odesłanie do Rudnickiego zajmuje 11 linijek, a na s. 83-84 odesłanie do Rakoczego – także 11 linijek. Podobnie przy korzystaniu z orzeczeń sądowych; tytułem przykładów: 22 linijki na s. 203-204 i 21 linijek na s. 199. Wybrałem tylko kilka przykładów „dwucyfrowych” cytatów. „Jednocyfrowych” dosłownych cytatów jest jeszcze więcej. Tak rozciągnięte cytaty nie pasują do rozprawy w zamierzeniu habilitacyjnej.

W pracy znalazłem kilka przypisów najzupełniej zbędnych. Tak np. na s. 185 mamy przypis 662 sprowadzający się do wskazania, że J. Ciechanowicz-McLean podaje, że w ustawie z 1934 r. o ochronie przyrody wprowadzono szereg instytucji prawnych mających na celu wdrożenie konserwatorskiej ochrony przyrody, i przytoczenia kilku takich instytucji. Czyżby Autorka nie potrafiła sama zidentyfikować tych instytucji na podstawie ustawy? Inny przykład – na s. 233 Autorka pisze, że w nowelizacji prawa budowlanego w 2003 r. wyłączono możliwość stosowania art. 31 k.p.a. w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, po czym odsyła do artykułu M. Bar i J. Jendrośki. Czyżby Autorka musiała „podeprzeć się” odesłaniem, aby zauważyć to wyłączenie?

Pozostając jeszcze przy sprawach formalnych nie mogę nie zauważyć przytaczania *in extenso* polskich przepisów prawnych; przykłady na s. 196, 198, 206-207, 232-234, 252. Oczywiście apróbuję bez zastrzeżeń przytaczanie *in extenso* przepisów niemieckich (np. w przypisach na s. 312 i 313), bo to są kwestie w Polsce nieznane lub w najlepszym przypadku mało znane, ale z przepisami polskimi to jednak przesada.

Czytając rozprawę miałem niekiedy wrażenie, że Autorka próbuje własną analizę zastąpić odesłaniem do obszernego fragmentu obcego dzieła, równie obszernego fragmentu orzeczenia sądowego czy też do przytoczonego dosłownie przepisu polskiego, które to fragmenty lub przepisy mają być „wystarczająco wymowne”. Wszystko to sprawia wrażenie pewnej niesamodzielności czy braku zdecydowania, co nie licuje z rozprawą przedstawianą jako habilitacyjna.

C. Strona merytoryczna

Nie przywiązywałbym nadmiernej wagi do usterek formalnych recenzowanego dzieła, gdybym mógł bez większych zastrzeżeń ocenić jego stronę merytoryczną jako dzieła przedstawiającego znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny naukowej, w tym przypadku prawa. Tego wszakże uczynić nie mogę.

Rozważania szczegółowe dotyczące samego udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska Autorka oparła na trójwarstwowym fundamencie o większych ambicjach teoretycznych:

- 1) nowym pojęciu administracji partycypacyjnej, deliberatywnej, kontraktualnej,
- 2) podmiotowym prawie jednostki do środowiska,
- 3) koncepcji środowiska jako dobra wspólnego.

Podczas gdy skonstruowanie warstwy pierwszej i trzeciej oceniam bardzo wysoko, jako miejscami naprawdę znakomite, mam bardzo poważne zastrzeżenia co do warstwy drugiej.

Nie jest to sprawa błaha i nie pozostaje ma marginesie wywodów Autorki. Przeciwnie, na s. 150 znajdujemy zdanie (wprawdzie nie samej Autorki, ale przywołanych przez nią, jak sądzę, z aprobatą B. Wierzbowskiego i B. Rakoczego), że geneza prawnej ochrony środowiska wywodzi się z koncepcji praw człowieka. Czy to zdanie jest trafne, można dyskutować, ale można się w jakimś stopniu z nim zgodzić w świetle Deklaracji Sztokholmskiej z 1972 r., w której rzeczywiście w Zasadzie 1 mowa jest o prawie do środowiska. Aktywność organizacji społecznych zawsze i słusznie łączono z prawem do środowiska, dlatego prawo to jest jednym z kluczowych zagadnień teoretycznych. Spójrzmy więc, co dr Monika Zakrzewska ma do powiedzenia o prawie podmiotowym do środowiska.

Na s. 72 zaczyna od spostrzeżenia, że istnienie konstytucyjnego prawa do środowiska jest kwestią dyskusyjną, i od razu w przypisie 214 wskazuje, że A. Haładyj uznaje istnienie obywatelskiego prawa do środowiska, którego treść można wyprowadzić z art. 5, art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 86 Konstytucji RP. Na tejże s. 72 kontynuuje wskazując, że R. Paczuski prawo do środowiska wywodzi z istnienia obowiązku władz publicznych prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, a zdaniem B. Rakoczego skoro po stronie władz istnieje obowiązek ochrony środowiska, to po stronie obywateli istnieje prawo do korzystania ze środowiska, ale B. Rakoczy formułuje postulat *de lege ferenda*, aby polski ustawodawca konstytucyjny wprost uregulował prawo do środowiska. Po wzmiance, że jeszcze trafniejsze byłoby uznanie istnienia wolności korzystania ze środowiska, gdyż przyjęcie takiej koncepcji nie wymaga określenia zakresu i nazwy, jak to jest w przypadku prawa do środowiska (formułowanie prawa wymaga od ustawodawcy ujęcia pozytywnego), wywód kończy odwołaniem się do J. Ciechanowicz McLean i stwierdzeniem, że można się z nią zgodzić, że – i teraz dosłownie kursywą myśl powoływanej autorki – „w kolejnej Konstytucji RP z 1997 r. niestety obniżono rangę przepisów dotyczących ochrony środowiska, w art. 74 zawarto również podmiotowe prawo do środowiska, ale nie tak jednoznacznie określone, jak w poprzedniej „socjalistycznej” konstytucji”. Na tym wywód Autorki się kończy, ale nie wiemy, czy jej zdaniem prawo do środowiska istnieje, czy nie istnieje. Jest to tym bardziej zaskakujące,

że w monografii *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, wydanej w 2010 r., na s. 300 znajdujemy kategoriyczny i moim zdaniem najzupełniej trafny pogląd Autorki, że „w polskim prawie nie istnieje prawo podmiotowe do środowiska”. Czyżby po ośmiu latach zmieniła zdanie? Z jakiego powodu? Można odnieść wrażenie, że uległa autorytetom; wprowadzie sygnalizując, że sprawa jest sporna, ostatecznie przychyliła się po poglądu, że to prawo istnieje, bo da się wyprowadzić z przepisów Konstytucji RP.

Poprzestanie na przywołaniu dość niezbornego zdania J. Ciechanowicz-MacLean potwierdza przypuszczenie, które już zasygnalizowałem oceniając stronę formalną rozprawy, że Habilitantka zamiast analizy własnej uznaje za wystarczające odwołanie się do autorytetu, jakim J. Ciechanowicz-McLean niewątpliwie jest. A przecież to ujęte kursywą zdanie aż się prosi o szczegółową analizę, bo w żaden sposób nie można się z nim zgodzić. Co to znaczy, że w art. 74 Konstytucji RP zawarto podmiotowe prawo do środowiska? W którym ustępie art. 74? – a jest ich cztery. Co to znaczy, że „nie tak jednoznacznie określone”? – bo przecież prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska zostało zupełnie jednoznacznie określone w art. 74 ust. 3 Konstytucji RP. Co to znaczy, że „istotnie obniżono rangę przepisów dotyczących ochrony środowiska”? – bo przecież jeśli w art. 74 zawarto podmiotowe prawo do środowiska, to ranga przepisów dotyczących ochrony środowiska nie została obniżona, lecz podwyższona (w miejsce dwóch przepisów Konstytucji PRL po nowelizacji z 1976 r. – art. 12 ust. 2 i art. 71 mamy pięć przepisów Konstytucji RP z 1997 r. – art. 5, art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 86).

Ale to jeszcze nie wszystko. Po zaledwie czterech stronach na s. 76 Autorka z aprobatą przywołuje pogląd B. Rakoczego, że z art. 68 Konstytucji RP wynika konstytucyjne prawo do życia w sprzyjającym środowisku, które nie zostało wyrażone wprost. Ośmiowerszowy cytat z B. Rakoczego Autorka pozostawia bez komentarza, aczkolwiek aż prosi się, aby zwrócić uwagę na różnicę między prawem podmiotowym a refleksem prawa przedmiotowego, co jest zagadnieniem całkiem niezłe nie tylko w nauce niemieckiej, lecz także w nauce polskiej rozpracowanym.

Trudno mi pojąć, dlaczego Habilitantka nie poświęciła przepisowi art. 71 Konstytucji PRL choćby kilku zdań zmierzających do wyjaśnienia jego istoty. Można, rzecz jasna, ujmować „socjalistyczną” konstytucję w cudzysłów, ale nie wypada zapominać, że art. 71 tej konstytucji obowiązywał 21 lat, z tego 8 lat w III Rzeczypospolitej (owszem, u progu transformacji ustrojowej uchylono art. 12 ust. 2, ale utrzymano w mocy art. 71). Gdyby Autorka uwzględniła monografię Jerzego Sommera, *Prawo jednostki do środowiska – aspekty prawne i polityczne*, wydaną w 1990 r., a więc już po rozpoczęciu procesu transformacji ustrojowej, to zobaczyłaby, że rdzeń prawa z art. 71 w jego koncepcji jako dostęp do parków narodowych i krajobrazowych, lasów i zieleni, a także wód otwartych mocno zbliża się do zasygnalizowanej niejako „mimoходом” przez Autorkę koncepcji nie prawa, lecz wolności korzystania ze środowiska.

Dlaczego Autorka tej myśli nie rozwinęła, trudno zrozumieć. Być może miała na uwadze nieco ironiczny przykład „wolności do oddychania”, do czego człowiek z natury rzeczy nie potrzebuje żadnej podstawy prawnej, natomiast „oddychanie powietrzem pozbawionym smogu” to już nie wolność, lecz prawo, a warto pamiętać, że także w tym kierunku art. 71 Konstytucji PRL był interpretowany.

Nie dostrzegłem w wywodach Habilitantki jakiegokolwiek próby wyjaśnienia, dlaczego w Konstytucji RP nie powtórzono obywatelskiego prawa do korzystania z wartości środowiska naturalnego z art. 71 Konstytucji PRL po nowelizacji z 1976 r. Tymczasem sprawa jest dość prosta i była prezentowana przez członków gremium przygotowującego Konstytucję RP – chodziło o to, aby traktując konstytucję jako akt prawny (a nie polityczny, tym bardziej nie jako programowy) w sprawach prawa podmiotowego w zakresie środowiska ująć pewne minimum, ale bezpośrednio egzekwowalne, a takim prawem jest prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska, które znalazło się z art. 74 ust. 3 Konstytucji RP.

Nie potrafię zrozumieć, dlaczego Habilitantka nie uwzględniła jedyne go powstałego po Konstytucji RP dzieła poświęconego prawu do środowiska, mianowicie monografii Krystyny Urbańskiej, *Prawo podmiotowe do dobrego środowiska w prawie międzynarodowym i polskim*, wydanej w Poznaniu w 2015 roku, a więc osiągalnej w trakcie przygotowywania recenzowanej rozprawy habilitacyjnej. Ten brak kładzie się głębokim cieniem na tych fragmentach rozprawy, które dotyczą prawa do środowiska.

Niezbyt jasno przedstawia się stanowisko Autorki w kwestii połączenia aktywności organizacji społecznych z prawem do środowiska. Na s. 167 znajdujemy przypis 600 informujący, że znowelizowany art. 1 ust. 2 Prawa o stowarzyszeniach dopuszcza reprezentowanie przez stowarzyszenie interesów zbiorowych swoich członków. Czy także prawa do środowiska? – jeżeli założyć, że ono istnieje, bo daje się według A. Haładyj, B. Rakoczego i J. Ciechanowicz-McLean wyprowadzić z przepisów Konstytucji RP. Szkoda, że Autorka tego wątku nie rozwinęła, a mogła to uczynić sięgając do innych systemów prawnych; mam na myśli czeski.

Zatrzymam się przeto jeszcze nad wątkami komparatystycznymi. Wprawdzie Habilitantka zastrzega, że jej dzieło nie ma charakteru prawnoporównawczego, ale do porównań jednak sięga (i bardzo dobrze). Mam na uwadze najpierw przypis 240 na s. 76 oraz przypis 255 na s. 79. Wynika z nich, że dwie książki S. Košičiarovej czytała, a książki B. Cepka i M. Damohorskiego co najmniej widziała, skoro przywołuje je w przypisie 255, aczkolwiek nie znalazłem w rozprawie miejsca, w którym by z nich korzystała. Zastanawiam się, dlaczego książka B. Cepka znalazła się w bibliografii, a książka M. Damohorskiego nie, skoro obie zostały przywołane w tym samym przypisie 255, ale nie widać, aby zostały wykorzystane. Natomiast niewątpliwie Autorka korzystała z trzech artykułów autorów czeskich opublikowanych w

języku polskim, co sprawiło mi pewną satysfakcję, ponieważ zostały opublikowane w moim tłumaczeniu, a korzystanie z nich jest widowym dowodem, że jednak komuś do czegoś się przydało moje zainteresowanie prawem czeskim i słowackim. Nie zatrzymywałbym się nad tym, bo przecież Autorka nie musi sięgać za naszą południową granicę, gdyby mnie sama nie sprowokowała tymi dwoma przypisami i kilkoma odesłaniami do artykułów czeskich. Jeżeli jednak Autorka już wybiera się za południową granicę, to powinna to zrobić porządnie. Otóż z przypisu 240 zdaje się wynikać, że podmiotowe prawo do środowiska istnieje w słowackim porządku konstytucyjnym, ale w czeskim już nie, bo nie ma o nim wzmianki. Tymczasem jest inaczej. Podmiotowe prawo do środowiska zostało ujęte w Karcie Podstawowych Praw i Wolności, przyjętej w 1991 r., kiedy jeszcze istniała Czechosłowacja. Po jej rozpadzie 1 stycznia 1993 r. postanowienia Karty zostały przejęte przez Konstytucję Słowacką, ale w Republice Czeskiej pozostały jako część konstytucyjnego porządku tego państwa. Dlatego prawo do środowiska jest w Czechach i Słowacji ujęte identycznie. Autorka mogła to sprawdzić sięgając do przywoływanego w przypisie 250 podręcznika M. Damohorskiego, ale nawet nie musiała sięgać do opracowania w języku czeskim, bo miała do dyspozycji kilka moich opracowań w języku polskim, poświęconych dokładnie prawu do środowiska w Czechach i Słowacji. Przy obecnym poziomie informacji naukowej dotarcie do nich nie przedstawiało trudności, Autorka jednak nie wykazała należytej dociekliwości naukowej, jakiej można i trzeba oczekiwać od rozprawy habilitacyjnej.

Z najwyższym natomiast uznaniem oceniam te fragmenty rozprawy, w których Habilitantka sięga do prawa niemieckiego i nauki niemieckiej. Zastanawiam się jedynie nad przypisem 232 na s. 75, w którym Autorka informuje o art. 20a wprowadzonym do niemieckiej Ustawy Zasadniczej w 2002 roku. Ujmuje on ochronę środowiska jako zadanie państwa, a nie jako prawo podmiotowe. Zabrakło mi chociażby krótkiego wyjaśnienia, dlaczego nie jako prawo, a z tym w doktrynie niemieckiej (wtedy zachodnio-niemieckiej) poradzano sobie już dawno, o czym pisano obszernie w literaturze polskiej. Ale to tylko ma marginesie, natomiast analizy przedstawione na s. 312 i n. oraz 340-345 oceniam bardzo wysoko jako należące do najcelniejszych fragmentów rozprawy habilitacyjnej. Ale znowu – o udziale organizacji społecznych w prawie niemieckim jest mowa, w prawie czeskim i słowackim już nie, a można było tego oczekiwać, bo jeżeli Autorka zajmuje się prawem do środowiska w słowackim porządku prawnym, to aż się prosi, aby wspomnieć także o udziale organizacji społecznych.

Autorka przywołuje artykuł I. Průchovej i trojga innych autorów czeskich, opublikowany w nr 1 z 2012 r. kwartalnika „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka”. Z tego wynika, że miała ten numer kwartalnika w ręku. Gdyby sięgnęła do szkicu otwierającego ten właśnie numer, poświęconego 12-letniej wtedy współpracy polskich, czeskich i słowackich prawników zajmujących się

ochroną środowiska, to dowiedziałyby się, że na dziesiątej konferencji w 2009 r. omawiano właśnie problematykę udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, dowiedziałyby się, jakie tematy poruszali w swoich referatach autorzy czescy i słowaccy oraz, co najważniejsze, dowiedziałyby się, że w następnym 2010 r. materiały konferencji ukazały się drukiem w języku polskim w postaci książkowej. Instytucja obowiązkowych egzemplarzy bibliotecznych pozwoliłaby Autorce bez trudności do tej pozycji dotrzeć, a wtedy mogłaby udział społeczeństwa w ochronie środowiska w Czechach i Słowacji przedstawić równie starannie, jak uczyniła to sięgając do prawa niemieckiego.

Powtórzę w tym miejscu, że te fragmenty rozprawy habilitacyjnej, które dotyczą nowego spojrzenia na administrację oraz środowiska jako dobra wspólnego oceniam bardzo wysoko. Zbudowana na tym fundamencie analiza szczegółowa udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska zasługuje na bardzo pozytywną ocenę. Ze szczególnym uznaniem podkreślam:

- trafną krytykę wykluczenia udziału organizacji społecznych w etapie rozstrzygnięcia, czy będzie sporządzana ocena oddziaływania na środowisko (s. 83),
- przekonywające opowiedzenie się za utrzymaniem pojęcia „organizacje społeczne” i nieuleganie modzie zmierzającej do zastąpienia go „organizacjami pozarządowymi” (s. 101 i n.),
- uzasadnienie poglądu, że fundacje zasługują na traktowanie ich jako „organizacji społecznych” (s. 124 i n.),
- przemyślane wskazanie, że „organizacje ekologiczne” to tylko jedno z wielu organizacji (s. 132-136),
- przekonywające udowodnienie, że statutowy cel ochrony przyrody to zawsze także cel ochrony środowiska (np. na s. 160),
- trafną myśl przewijającą się w wielu fragmentach rozprawy (najwyraźniej zapewne na s. 237), że jeżeli organizacja społeczna z jakichś powodów nie może sięgnąć do art. 44 ustawy z 2008 r. o m.in. udziale społeczeństwa w ochronie środowiska, to zawsze pozostaje jej jeszcze art. 31 k.p.a. pod warunkiem spełnienia zawartych w nim przesłanek,
- nader trafne wskazanie, że organizacje społeczne powinny wykazywać aktywność na możliwie wczesnym etapie postępowania, z czym wiąże się w pełni uzasadniony postulat potrzeby powrotu do poprzedniego rozwiązania uzależniającego aktywność procesową organizacji od uprzedniego złożenia uwag i wniosków (zwłaszcza s. 205, 241, 269).

W tym punkcie recenzent staje przed niezwykle złożonym dylematem: czy niewątpliwe zalety rozprawy, niezwykła staranność (niekiedy przekraczająca granice przesady) Habilitantki równoważą usterki formalne (zdecydowanie za długie fragmenty cudzych opracowań), uleganie (czasem bezkrytyczne) autorytetom, dający się dostrzec brak zdecydowania, a przede

wszystkim niezadowolająco ujęte fragmenty dotyczące podmiotowego prawa do środowiska, wykazujące także luki w wykorzystanej literaturze? Bylbym skłonny pójść w tym kierunku, że jednak równoważą, gdyby we wnioskach końcowych Habilitantka nakreśliła przekonujący i zwarty obraz rzeczywistości nowego modelu prawnego udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska. Czy tak rzeczywistość uczyniła, mam pewne wątpliwości. Zasadnicza myśl Autorki zdaje się zmierzać „od konfrontacji do współpracy”. Powstaje wszakże pytanie, jak to osiągnąć środkami prawnymi. Zacznę od tego, co Autorka uznaje za model „konfrontacyjny”. Odnoszę wrażenie, że podstawowym argumentem przemawiającym za tym, że dziś obowiązujące przepisy mają konfrontacyjny charakter, są sygnalizowane przez Autorkę poczynania niektórych organizacji społecznych mające na celu nie tyle ochronę środowiska, co osiąganie korzyści majątkowych w zamian za odstąpienie od zaskarżenia decyzji, z czym wiążą się pojęcia „ekoharaczu” czy nawet „ekoterroryzmu”. Ten wątek pojawia się w recenzowanej rozprawie wielokrotnie na s. 15, 38-39, 69-70, 91, 168, 272-273, 329, 376, częstokroć z przytoczeniem tych samych pozycji literatury. Zastanawiam się – co to jest za argument? Przyznaniu prawa zawsze towarzyszy możliwość nadużycia prawa, tak było, jest i zapewne będzie. Co z tego wynika? Problem nie jest nowy, był szczegółowo analizowany przez Magdaleny Micińską w przywoływanej już monografii tak od strony możliwości ścigania za tego rodzaju praktyki, jak i od strony starań samych organizacji społecznych o ich ukrócenie. Nie znalazłem w recenzowanej monografii jakiegokolwiek odniesienia się do wywodów Magdaleny Micińskiej w tej kwestii.

Co zatem proponuje Habilitantka? Przede wszystkim kładzie ona akcent na społeczno-organizatorską działalność administracji, co jest trafne, ale naukowo mało płodne. Autorka postuluje, aby relacje między władzą publiczną a organizacjami społecznymi układały się na zasadzie partnerstwa i współpracy. Bardzo słusznie, ale jak do tego doprowadzić środkami prawnymi? Autorka podkreśla – analizując to zagadnienie także w świetle doktryny niemieckiej – znaczenie kooperacji i mediacji, ale akurat mediacja została do polskiego k.p.a. wprowadzona. Postulat uzależnienia uprawnień ściśle procesowych od uprzedniego zgłoszenia przez organizacje społeczne uwag i wniosków oceniam jako bezspornie trafny, także moim zdaniem uniezależnienie wniesienia nie tylko odwołania, ale także skargi do sądu administracyjnego od uprzedniego uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym, jest grubą przesadą, ale to nie jest nic nowego, byłby to powrót do obowiązującego przez pewien czas stanu prawnego. Postulat większej aktywności organizacji społecznych w różnego rodzaju ciałach doradczych to prawnie nic nowego, takie możliwości już istnieją. W istocie jedynym nowym i w pełni oryginalnym pomysłem dr Moniki Zakrzewskiej jest propozycja wprowadzenia obowiązkowej konferencji wszystkich zainteresowanych przed rozpoczęciem procedury związanej z inwestycjami poważnie oddziałującymi na środowisko. Czy to – podbudowane

znakomitą analizą środowiska jako dobra wspólnego oraz nowych trendów w administracji, wraz ze starannymi i przekonującymi rozważaniami szczegółowymi – wystarczy, aby mimo wskazanych mankamentów uznać, że recenzowana rozprawa stanowi znaczny wkład w rozwój prawa jako dyscypliny naukowej?

Tu już recenzent staje przed koniecznością podjęcia decyzji „zero-jedynkowej”: albo rozprawa stanowi ów „znaczny wkład”, albo go nie stanowi. Bezsposornie analizy udziału organizacji społecznych tak na podstawie art. 44 ustawy z 3 października 2008 r., jak i na podstawie art. 31 k.p.a. zostały przez Autorkę przedstawione z maksymalną starannością, a także fragmenty końcowe, w szczególności ta propozycja obligatoryjnej wstępnej konferencji zainteresowanych inwestycją budzącą duże emocje społeczne są wkładem w rozwój dyscypliny naukowej. Ale za wkład istotny uznałbym je, gdyby wszystkie trzy warstwy teoretyczne rozprawy habilitacyjnej – nowe koncepcja administracji, prawo podmiotowe do środowiska, środowisko jako dobro wspólne – zostały przedstawione w równie zadowalający sposób. Niestety druga warstwa, prawo podmiotowe do środowiska, nie została zadowalająco przedstawiona.

Doceniając walory pewnych fragmentów rozprawy z przykrością oceniam, że dzieło dr Moniki Zakrzewskiej *Model prawny udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska* **nie spełnia kryteriów**, jakie przed rozprawami habilitacyjnymi stawia art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym. Nadmierne korzystanie z cudzych myśli, zdecydowanie zbyt długie cytaty, dający się zauważyć brak zdecydowania, niekiedy bezkrytyczne uleganie autorytetom, a przede wszystkim niezadowalający poziom rozważań nad tak kluczowym zagadnieniem, jakim jest podmiotowe prawo do środowiska, skłania mnie do wyrażenia opinii, że recenzowana rozprawa **nie stanowi znacznego wkładu w rozwój prawa jako dyscypliny naukowej**.

Ocena dorobku naukowego

Negatywna ocena samej rozprawy habilitacyjnej nie zwalnia mnie z oceny dorobku naukowego dr Moniki Zakrzewskiej jako wyrazu istotnej aktywności naukowej, mam bowiem świadomość, że jestem tylko jednym z trzech recenzentów, a ocena samej rozprawy przez pozostałych recenzentów może być odmienna od mojej, czyli pozytywna, bo z pewnych punktów widzenia na jednak pozytywną (aczkolwiek z zastrzeżeniami) ocenę zasługuje.

Moja ocena dorobku naukowego Habilitantki jest zasadniczo odmienna od oceny samej rozprawy habilitacyjnej. Oceniam bowiem ten dorobek bardzo wysoko, nie tylko monografię *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, z której przy kilku okazjach korzystałem z niemałym dla siebie

pożytkiem, ale także inne fragmenty większych opracowań, artykuły i referaty na konferencjach naukowych. Ze szczególnym uznaniem podkreślam, że dr Monika Zakrzewska nie jest „autorką jednego tematu”, wprawdzie większość jej opracowań tak czy inaczej oscyluje wokół udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, ale sięga także do takich zagadnień, jak gospodarka odpadami, sytuacje kryzysowe, ochrona parków narodowych czy obszary Natura 2000. Także te opracowania utrzymują należyty poziom naukowy.

Łącznie Autorka wykazuje 32 pozycje składające się na jej dorobek naukowy w podziale na:

1. Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym (6)
2. Partycypacja publiczna w ochronie środowiska (11)
3. Współpraca społeczeństwa z organami samorządu terytorialnego (3)
4. Aksjologia prawa ochrony środowiska (5)
5. Gospodarowanie odpadami komunalnymi (3)
6. Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych (3)
7. Raport (1)

Z uznaniem odnotowałem zwłaszcza opracowania następujące:

- *Zapewnienie obiektywności organów przy wydawaniu zezwoleń inwestycyjnych w sytuacji, gdy gmina jest inwestorem* (pozycja 5), w którym to szkicu Autorka przekonująco wykazała, że zmiany, jakie ustawodawca polski wprowadził, nie mogą być uznane za wystarczające w świetle zmienionej dyrektywy unijnej,
- *Skarga powszechną w prawie ochrony środowiska* (pozycja 10), studium przedstawiające udaną próbę wyjaśnienia tej kontrowersyjnej instytucji,
- *Zasada partycypacji publicznej w rozwiązywaniu problemów środowiskowych a procedura zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych* (pozycja 13), kiedy Autorka poddaje analizie problem istotny, umykający uwadze komentatorów bądź dotychczas rozwiązywany w sposób budzący zastrzeżenia,
- *Prawne instrumenty ochrony krajobrazu w świetle zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska* (pozycja 15), szkic udatnie uwypuklający udział społeczeństwa w tak ważnej dziedzinie, jaką jest ochrona krajobrazu,
- *Instrumenty prawne współpracy w dziedzinie ochrony środowiska w prawie niemieckim i polskim w świetle zasady kooperacji* (pozycja 17), w którym Autorka ujawniła kunszt prowadzenia analizy komparatystycznej,
- *Wpływ zasady dobra wspólnego na udział organizacji społecznych w rozwiązywaniu konfliktów ekologicznych* (pozycja 21) przedstawiające znakomitą analizę środowiska jako dobra wspólnego.

Wypunktowanie tych sześciu pozycji nie oznacza, abym miał zastrzeżenia co do pozostałych. Nie mam takich zastrzeżeń, a wyróżnienie tych sześciu ma na celu jedynie podkreślenie ich – w mojej ocenie – szczególnej udatności.

Zapoznanie się z dorobkiem naukowym dr Moniki Zakrzewskiej pozwala mi na wyrażenie opinii, że **z naddatkiem spełnia on drugie kryterium** stawiane przez art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym, jest bowiem wyrazem **istotnej aktywności naukowej** w pełni satysfakcjonującej tak od strony ilościowej, jak i jakościowej, wyrażającej się w podejmowaniu zagadnień istotnych, starannym opracowaniu i wnoszeniu nowych myśli w pełni naukowo uzasadnionych.

Wrocław, dnia 14 stycznia 2020 r.



.....
prof. dr hab. Wojciech Radecki