

Warszawa 17 kwietnia 2022

Recenzja pracy doktorskiej mgr. Mateusza Piotra Podhalicza napisanej pod kierunkiem dr hab. Mariusza Goleckiego, profesora Uniwersytetu Łódzkiego, pod tytułem *Prawo do czystego powietrza, zakres, sposoby i efektywność jego ochrony*.

Uwagi wprowadzające.

W wykonaniu uchwały Komisji Uniwersytetu Łódzkiego ds. Stopni Naukowych w Dyscyplinie Nauki Prawne z dnia 27.01.2023, powołującej niżej podpisanego na stanowisko recenzenta dysertacji doktorskiej autorstwa Pana magistra Mateusza Piotra Podhalicza, działając zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (t.j. Dz.U. 2017 poz. 1789.), mającego zastosowanie w sprawie w związku z art. 175 ust. 1 Przepisów wprowadzających ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z 3.7.2018 r. (Dz.U. 2018 r. poz. 1669), przedstawiam recenzję w/w dysertacji. W myśl powyższych przepisów recenzent ocenia, czy rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz dowodzi ogólnej wiedzy teoretycznej doktoranta w zakresie prawa, a także jego zdolności do samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Podstawą faktyczną recenzji jest przedłożona przez ubiegającego się o nadanie stopnia Doktoranta praca o wskazanym wyżej tytule: praca liczy 298, do których dołączony jest bibliografia i w ten sposób praca liczy ogółem 328 stron. W części poprzedzającej rozważania merytoryczne zawarto również wykaz skrótów oraz spis treści. Recenzowana praca składa się z Wstępu, sześciu rozdziałów (Rozdział 1, *Zagadnienia wstępne*, Rozdział 2 *Prawo do czystego powietrza w prawie ustrojowym*, Rozdział 3, *Prawo do czystego powietrza w prawie unijnym*, Rozdział 4. *Ochrona prawa do czystego powietrza w prawie cywilnym*, Rozdział 5 *Ochrona prawa do czystego powietrza w prawie penalnym*, Rozdział 6 *Ochrona prawa do czystego powietrza w wybranych instrumentach prawa administracyjnego*) oraz Podsumowania.

Wybór i sformułowanie tematu pracy.

Wybór i sformułowanie tematu pracy należy ocenić jako trafne i celowe. Z całą pewnością na tle dużej (i stale rosnącej) liczby publikacji poświęconej różnym

A. Gub

aspektem prawnym ochrony środowiska - monografii poświęconych przepisom ustanowionym w celu zapobiegania lub ograniczania klasycznych zanieczyszczeń powietrza jest na rynku wydawniczym relatywnie mało. Tym większa zatem zasługa autora, że podjął się on wszechstronnej analizy zagadnienia stosunkowo rzadko poruszanego w literaturze przedmiotu, nawet jeśli będziemy pamiętać, że przyjęta przezeń w pracy optyka (tj. perspektywa prawa do czystego powietrza, rozumianego jako część szerszego prawa człowieka i obywatela RP do czystego środowiska) w pewnym stopniu zawęża zakres prowadzonych rozważań.

Mimo to na szczególne podkreślenie zasługuje, że tak sformułowany temat dysertacji został potraktowany z rzadko spotykanym rozmachem doktrynalnym, który zakres i treść tego prawa rozpatruje aż na 7-miu płaszczyznach tj. prawa międzynarodowego (ze szczególnym uwzględnieniem wyodrębnionej w oddzielny podrozdział działalności w tej materii organów Rady Europy), prawa UE, jak również prawa konstytucyjnego, cywilnego, karnego i administracyjnego. *Summa summarum*, zatem wybór tematu należy uznać za prawidłowy, a na inne klasyczne pytanie, jakie zwykle stawia się w recenzjach prac doktorskich tj. na pytanie o zgodność pracy z tytułem, w przypadku dysertacji Pana Podhalicza, można udzielić odpowiedzi wyłącznie twierdzącej.

Pytanie badawcze i tezy pracy. Struktura pracy.

We wstępie Pan magister Podhalicz zdecydował się postawienie pytania badawczego. Odpowiedź na nie (której udziela w poszczególnych rozdziałach swojej dysertacji) można traktować w kategoriach celu pracy, jako że ten ostatni element nie został *expressis verbis* we wstępie sformułowany. Gdy mowa o zasadniczych tezach recenzowanej dysertacji, pojawiają się one dopiero w części końcowej zatytułowanej *Podsumowanie*. Powyższy wybór lokalizacji dla kluczowych elementów pracy nie budziłby specjalnych zastrzeżeń, gdyby nie problemy związane ze sformułowaniami użytymi w tekście oraz niekonsekwencją, jaka pojawia się między Wstępem i Podsumowaniem, która, szczerze pisząc, robi wrażenie pewnej niespójności logicznej. Jeśli bowiem w pierwszym zdaniu recenzowanej pracy doktorant stwierdza, że *Powietrze jest dobrem wspólnym*, to w konsekwencji nie jest zrozumiałe dlaczego na kolejnej stronie stwierdza on, że *należy zadać sobie pytanie, czy rzeczywiście powietrze stanowi dobro wspólne, (tzn. czy każdy może z niego realnie korzystać) i czy jest nim także w sensie prawnym.* (str. 9). Skoro w zdaniu pierwszym stwierdzono, że Powietrze **jest** dobrem wspólnym, to następujące po nim pytanie postawione w kategoriach pytania z gatunku alternatywy rozłącznej, nie jest rozwiązaniem przekonującym na gruncie metodologicznym. Pytanie to nie jest również najlepiej sformułowane: co do zasady bowiem z powietrza ma prawo korzystać

„każdy”. W konsekwencji jedyna wątpliwość, jaka mogłaby się pojawić, dotyczyłaby zakresu, w jakim prawo to przysługuje osobom fizycznym oraz osobom prawnym, choćby dlatego, że bez dostępu do powietrza, osoba fizyczna nie ma żadnych szans na przeżycie. Powyższą wątpliwość dodatkowo wzmacnia fakt, iż -jak wynika z dalszej części wstępu –Doktorant koncentruje swoją uwagę nie tyle na prawie do powietrza, lecz *na prawie do czystego, zdrowego powietrza* (str.9), jednocześnie zawężając zakres podmiotowy planowanej analizy, a mianowicie ograniczając się do praw przysługujących człowiekowi, (str. 9), nie zaś osobom prawnym. Co więcej, rozważania te zamierza on umieścić w kontekście uregulowań konstytucyjnych oraz praw człowieka, a konkretnie zaś prawa człowieka do czystego środowiska i – jak wydaje się –wynikającego zeń prawa do czystego powietrza. (por. str. 9 i nast., gdzie autor stwierdza, że będzie dążył on do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy *jednostce przysługuje na gruncie prawa polskiego swoiste roszczenie o zapewnienie czystego środowiska*) (str.9 i nast.) Na tym tle jednak pojawia się kolejne pytanie, co konkretnie autor rozumie pod pojęciem „swoistego roszczenia”. Niestety, w trakcie dalszych rozważań, kwestia ta nie zostaje bliżej wyjaśniona.

Niezależnie od tego, samo pytanie badawcze *czy rzeczywiście powietrze stanowi dobro wspólne, (tj. czy każdy może z niego realnie korzystać)*, nie do końca przekonuje. Na niwie ściśle leksykalnej nie wiadomo, co konkretnie autor ma na myśli, gdy pisze o „realnym korzystaniu”, choć można oczywiście dowodzić, że odpowiedź na to pytanie czytelnik znajdzie w Podsumowaniu. Na niwie konstrukcyjnej problemy są już poważniejszej natury. Już samo założenie doktrynalne, gdzie odpowiedź na jedno pytanie (tj. to, o którym mowa powyżej) udzielana jest poprzez odpowiedź na inne pytanie, (konkretnie zaś, czy na gruncie przepisów obowiązujących w RP, obywatelom w ogóle przysługuje prawo do czystego powietrza), by w przypadku udzielenia odpowiedzi pozytywnej na to drugie pytanie zastanawiać się nad konsekwencjami, jakie wynikają z tak rozumianego prawa dla samego obywatela oraz – rzecz oczywista - organów państwa (str. 9) – stanowi na tyle „piętrową konstrukcję”, że ustalenie w recenzji czy ostatecznie autorowi udało się na te pytania odpowiedzieć nie jest sprawą łatwą. Ostatecznie jednak, gdy przegląda się uważnie ostatnią część pracy tj. *Podsumowanie*, wówczas okazuje się, że o ile odpowiedź na pytanie o prawo do czystego powietrza jest potraktowana poważnie i wyczerpująco, o tyle odpowiedzi na pytanie pierwsze właściwie brak: nie są nią w żadnym wypadku rozważania zawarte na stronie 293 i nast., które w istocie rzeczy stanowią postulaty *de lege ferenda*. W konsekwencji nie udzielają one wyjaśnień, czy *de lege lata* powietrze jest ostatecznie kategorią wchodzącą w zakres pojęcia „dobro wspólne”, czy też pomiędzy obydwoma pojęciami zachodzi stosunek

krzyżowania się względnie rozdzieloności. Na podkreślenie zasługuje przy tym, że sama koncepcja *dobro wspólne* nie jest w pracy wystarczającym stopniem wyjaśniona. W konsekwencji również i potencjalne konsekwencje potraktowania powietrza, jako *bonum commune* – nie doczekały się bardziej szczegółowej analizy, choć kwestia ta bez wątpienia jest istotna. Czym innym jest bowiem hardinowska koncepcja *commons*, którą autor ten, z zawodu biolog, lecz nie prawnik, na zasadzie pewnego skrótu myślowego błędnie odniósł do kategorii, które od czasów rzymskich określano w prawie cywilnym jako *res nullius*, gdy tymczasem w *common law*, pod pojęciem tym rozumie się instytucję zbliżoną do współwłasności, tak jak pojęcie to rozumiane jest w naszym rodzimym kodeksie cywilnym (por. art., 195 k.c.). Czym innym zaś „dobro wspólne”, a zatem pojęcie rozumiane bardzo rozmaicie, a które – w rzeczy samej – może nie być bez znaczenia m.in. właśnie w kontekście ochrony powietrza (por. Robert Rybski *Powszechne strefy czystego transportu, a dobro wspólne* [w:] D. Bach – Golecka (red) *Solidarność i dobro wspólne, jako wartości w prawie*, Wolters Kluwer, Polska, 2021 str. 325-351). Sugestia autora, które mogą być odczytane (choć recenzent nie ma tu pewności czy jest to prawidłowa interpretacja jego poglądów), iż w istocie rzeczy utożsamia on *res nullius* z dobrem wspólnym, (por. str. 8), muszą zostać z oczywistych względów odrzucone.

Warto przy tym zauważyć, że w *Podsumowaniu* Pan magister Podhalicz udziela odpowiedzi na jeszcze dwa pytania, które – jak twierdzi – zostały sformułowane we Wstępie. W jego ocenie pierwsze z nich ma dotyczyć wydajności i skuteczności analizowanych przezeń przepisów, drugie zaś ewentualnych zmian, jakie należałoby wprowadzić, w obliczu odpowiedzi na pytanie drugie, w świetle której stan prawny *de lege lata* można ocenić jako co najwyżej częściowo skuteczny i wydajny. Z całym szacunkiem dla autora należy w tym miejscu stwierdzić, że choć – w rzeczy samej – recenzowana praca udziela odpowiedzi na pytanie drugie i (częściowo) trzecie, o tyle w żadnym wypadku pytania te nie zostały *expressis verbis* sformułowane we Wstępie, choć powinien był on to bez wątpienia uczynić.

Mimo powyższych zastrzeżeń odnoszących się do konstrukcji i lokalizacji pytań badawczych, ostatecznie recenzent uważa, że uchybienia te, choć niebłahe, mimo wszystko nie negują ogólnej wartości opiniowanej pracy, która pozostaje nadal dość wysoka. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, gdyż posiada ona jasno wyartykułowane tezy odnośnie pytania badawczego dotyczącego prawa do czystego powietrza, nadto zaś udziela rzeczowych odpowiedzi na dwa inne pytania, które niejako nasuwają się automatycznie po lekturze całości pracy. Nadto, broni się ona również solidnym podejściem warsztatowym autora jako prawnika do analizowanej materii, nawet jeśli, jak zobaczymy za chwilę, w

A. Gule

dalszej części recenzji, zostaną sformułowane pewne uwagi krytyczne. Również struktura pracy nie budzi poważniejszych zastrzeżeń recenzenta, choć szczerze pisząc umiejscowienie rozważań dotyczących prawa do czystego środowiska w prawie międzynarodowym w rozdziale 1, który w tytule odwołuje się do przepisów ustrojowych, trudno uznać za rozwiązanie przekonujące.

Metodologia

Zastosowana w pracy metodologia bazuje przede wszystkim na metodzie formalno dogmatycznej, choć trzeba przyznać, że mgr Podhalec zrobił naprawdę bardzo wiele, aby nie poprzestać na suchej analizie leksykalnej przepisów i wydanej na ich podstawie judykatury. W konsekwencji więc, czytelnik znajdzie w pracy sporo danych statystycznych, dotyczących emisji rozmaitych typów zanieczyszczeń, spowodowanych przez nie ilości zachorowań i zgonów etc. Nie zabrakło również bardzo ciekawych danych dotyczących działań o charakterze prewencyjnym tudzież sankcyjnym podejmowanych przez władze samorządowe Krakowa i Łodzi, które autor usiłował ze sobą porównywać. Wszystko to bez wątpienia świadczy o autentycznej i szczerzej próbie przełamania schematycznego podejścia do analizowanych problemów środowiskowych, co zasługuje na szczególne podkreślenie jako dodatkowy walor opiniowanej pracy. Mimo to w ocenie recenzenta w zastosowanej metodologii pojawiają się problemy, wskutek których pewne kwestie zostały w pracy naświetlone w sposób niepełny z ewidentną szkodą dla całości rozważań i osiągniętych konkluzji.

Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że omawianie kwestii metodologicznych dopiero na stronie 66 - 70 (pkt.1.5, omawianej pracy) nie wydaje się zbyt szczęśliwym zabiegiem, a to dlatego, gdyż na stronach wcześniejszych odniesienia do tych zagadnień poruszane są przez autora kilkakrotnie. W rezultacie bez odpowiedniego wprowadzenia w kwestie warsztatowe na odpowiednio wczesnym etapie, czytelnik ma wrażenie pewnego chaosu w pracy, a w każdym razie przyjęta lokalizacja może prowadzić do nieporozumień. Recenzent jest zatem zdania, że takie zagadnienia powinny zostać omówione wyczerpująco (na tyle, na ile to możliwe) we Wstępie, choćby po to, aby dać czytelnikowi przybliżone wyobrażenie o instrumentarium zastosowanym do analiz omawianych zagadnień.

Niezależnie od tego, w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, na ile przepisy obowiązującego prawa w Polsce są wydajne i skuteczne, Doktorant wyraźnie zapowiedział, że wśród zastosowanych przezeń metod poczesne miejsce zajmie analiza ekonomiczna prawa. (por. str. 10, oraz 44-54) Problem w tym, że przeglądając kolejne strony pracy, recenzentowi trudno oprzeć się wrażeniu, że jej autor więcej czytelnikom obiecał, aniżeli był w stanie słowa dotrzymać. Na podkreślenie zasługuje bowiem, że metoda analizy ekonomicznej prawa

A. Gubysz

bynajmniej nie polega na prostym odwołaniu się do słownika pojęć wypracowanych w obrębie nauk ekonomicznych i zastosowania ich do analizowanych zagadnień prawnych, lecz na ukazaniu - przy użyciu metod stosowanych w nauce ekonomii - skutku, czy też siły oddziaływania danej normy na rzeczywistość gospodarczą, społeczną czy środowiskową. W pracy Pana Podhalicza takich badań ewidentnie brak; nie wydaje się bowiem by za przejaw zastosowania takiej metody można było uznać przedstawione wyniki badań dla Krakowa i Łodzi w kontekście poszukiwań odpowiedzi na pytanie o wydajność i skuteczność regulacji prawno-karnych: przedstawienie danych statystycznych, bez jednoczesnego przedstawienia własnych wzorów, wykresów i wyliczeń - nie jest ekonomiczną analizą prawa. Gdyby jednak nawet powyższy pogląd recenzenta uznać za przejaw puryzmu doktrynalnego, (ostatecznie pozostaje poza sporem, że w ekonomicznej analizie prawa również statystyka i dane sumaryczne odgrywają pewną rolę), to pozostaje poza sporem, iż w części pracy poświęconej efektywności i skuteczności prawa cywilnego i administracyjnego - analogicznych zestawień brak (por. str. 198-207 oraz str. 286-289, gdzie autor stawia tezę, skądinąd dość prawdopodobną, o efektywności przepisów prawa administracyjnego niemniej jednak żadnych „twardych danych” na poparcie tej tezy nie przytacza). Rzecz jasna, kwestia przyczyn powyższych braków mogłaby zostać „spisana na karb” braku możliwości uzyskania danych wyjściowych odpowiedniej ilości i jakości. Wydaje się jednak, - o ile powyższe przypuszczenie uznać w ogóle za słuszne - że w takiej sytuacji zdecydowanie lepszym rozwiązaniem byłoby poprzestanie na przedstawieniu tych danych, do których udało się dotrzeć jednak bez składania obietnic, iż dysertacja dowiedzie czegoś więcej, aniżeli to, czego pozwala dowieść materiał zebrany przez Doktoranta.

Co zaskakuje: autor w znikomym stopniu wykorzystał metodę komparatystyczną. W całej pracy jedyne odniesienie do zagranicznych systemów prawa krajowego, można znaleźć na stronach 202 - 204 i dotyczy ono wyłącznie rozwiązań przyjętych w ChRL w kontekście odpowiedzialności cywilnej za zanieczyszczenia wprowadzane do powietrza. Powyższy brak szerszego odniesienia do rozwiązań przyjmowanych w innych państwach, nie jest jedynie jakimś uchybieniem teoretycznym, lecz - w ocenie recenzenta - pociąga za sobą cały szereg ujemnych następstw. Dotyczą one zwłaszcza postulatów *de lege ferenda*, które w wersji zaproponowanej przez autora są - w ocenie recenzenta - zbyt radykalne by uzyskać szersze poparcie w judykaturze i doktrynie. Pisząc wprost, (choć wyłącznie tytułem przykładu): gdyby mgr Podhalicz zwrócił uwagę na przepisy Konstytucji Królestwa Niderlandów, wówczas zauważyłby, że przepisy te słownie w jednym artykule (art. 21) wspominają o środowisku, nakładając obowiązek troszczenia się o jego stan na organa państwa. Mimo to

A. Carbușu

standardy ochrony powietrza w Holandii przestrzegane są i tak nieco lepiej, aniżeli we Francji, (por. <https://www.iqair.com/world-most-polluted-countries>, akces 17.04.2023) w której w 2005 weszła w życie osławiona Karta Środowiska stanowiąca – jak powszechnie wiadomo – część tzw. bloku konstytucyjnego. Dzieje się tak mimo iż w „kraju tulipanów” gęstość zaludnienia i współczynnik urbanizacji są daleko większe, niż analogiczne wskaźniki dla Francji, (a przynajmniej jej metropolitalnej części). Powyższy przykład prowadzi zatem do wniosku, iż nawet gdyby w przyszłości w Polsce pojawiłaby się w Sejmie i Senacie większość parlamentarna, która byłaby skłonna poprzeć rozwiązania postulowane przez autora, to wprowadzenie tych zmian do Konstytucji bynajmniej nie musiałoby przynieść aż tak błogosławionych skutków dla środowiska, jak przedstawia to autor dysertacji w Podsumowaniu. Recenzent z naciskiem podkreśla przy tym, że powyższe zestawienie ma wyłącznie charakter przykładowy i przytoczone zostało wyłącznie tytułem zobrazowania pewnego szerszego problemu, który powstał właśnie wskutek zaniechania szerszej analizy prawnoporównawczej. Idąc dalej można by również wskazać i na to, że w praktyce wielu państw usiłowano już podążyć drogą zaostrzania przepisów karnych w postulowanym przez autora zakresie, lecz niekoniecznie i nie zawsze, musiało to doprowadzić do poprawy jakości powietrza na danym terytorium.

Zagadnienia szczegółowe.

Jak wskazano wyżej, w rozdziale 1 zatytułowanym *Zagadnienia wstępne*, autor wkłada wiele wysiłku, by – jak sam podkreśla – „uporządkować przedpole” dla dalszych analiz (sr. 12). W tym celu zaznajamia on czytelnika dość szczegółowo z czynnikami pozaprawnymi determinującymi zakres, treść, a po części również i interpretację przepisów, o których traktuje w kolejnych rozdziałach recenzowana praca. Recenzent sądzi jednak, że w tej mnogości danych wykresów i tabel, na które – skądinąd bardzo słusznie! – mgr Podhalicz nie skąpi ani czasu ani miejsca, umknęła pewna niezwykle istotna kwestia, która powinna być zostać wyartykułowana zdecydowanie mocniej – i to właśnie w pierwszej części opiniowanego dzieła. Tym brakującym elementem jest wyraźnie zróżnicowany skutek, jaki dla środowiska niesie koncentracja zdecydowanej większości zanieczyszczeń omawianych w dysertacji (w szczególności SO₂, NO_x i większości pyłów). Istota poruszanego tu problemu sprowadza się zatem do tego, iż w zależności od uwarunkowań i właściwości lokalnego środowiska naturalnego, skutek danej emisji dla środowiska może być bardzo różny; w konsekwencji taka sama ilość zanieczyszczeń odprowadzonych do atmosfery może wywołać wysoce zróżnicowany rezultat dla środowiska i zdrowia człowieka.

A. Gub.

7

Czytając kolejne strony recenzowanej pracy, recenzentowi trudno oprzeć się wrażeniu, że Doktorant – o tej zależności po prostu doskonale wie. (por. rozważania dotyczące orzecznictwa sądów administracyjnych rozpatrujących skargi przez mieszkańców Krakowa na uchwały antysmogowe uchwalane przez organa administracji samorządowej (str. 269 i nast.)). Tyle tylko, że z wiedzy tej nie czyni on praktycznie żadnego użytku. A przecież nie w każdym mieście w Polsce stężenie PM 2.5 wynosi tyle samo co w Krakowie (czy jeszcze bardziej – w Rybniku), względnie też w innych miastach i miasteczkach dawnej Galicji oraz Górnego Śląska; również nie każda aglomeracja miejska w naszym państwie odnotowuje poziom koncentracji zanieczyszczeń porównywalny ze poziomem zanotowanym w Warszawie czy Łodzi. Na tym tle pojawia się zatem pytanie, czy przypadkiem zaobserwowana przez autora pracy niejednorodność orzecznictwa sądów polskich w odniesieniu do kwestii smogu nie jest wynikiem powyższej specyfiki problemu i czy to właśnie w tym miejscu nie należałoby szukać przyczyn, iż wywiedzenie samoistnego prawa do czystego powietrza z obowiązujących przepisów Konstytucji przychodzi organom trzeciej władzy z widoczną trudnością. Na tak sformułowane pytania badawcze recenzowana praca odpowiedzi nie udziela, co należy również postrzegać w kategorii pewnej luki. Zwrócenie baczeniejszej uwagi na ten problem pozwoliłoby bowiem inaczej spojrzeć na wydajność i skuteczność omawianych przepisów oraz lepiciej zrozumieć przyczyny braku jednoznacznego stanowiska w judykaturze SN odnośnie problemu zanieczyszczenia powietrza. Ponadto stanowiłoby to jeszcze jedną (obok metody komparatystycznej) zaporę przed nadmierną radykalizacją formułowanych przez Doktoranta postulatów *de lege ferenda*.

Gwoli ścisłości należy dodać, że Pan magister Podhalec, ma oczywiście prawo do sformułowania takich postulatów zmian, jakie uważa za słuszne. Niech jednak recenzentowi będzie wolno wyrazić w tym miejscu pogląd, iż rozwiązania proponowane w dysertacji na gruncie prawa cywilnego, wzorowane na prawie chińskim, miałyby swoje moralno-filozoficzne uzasadnienie nie wcześniej, niż gdyby autor dysertacji dowiódł, że stopień akumulacji zanieczyszczeń na obszarze większości terytorium Polski wynosi tyle, ile w Krakowie, a przynajmniej na obszarze najbardziej zanieczyszczonych regionów województw małopolskiego i śląskiego. W świetle dostępnych danych o jakości atmosfery w Polsce – udowodnienie powyższej tezy byłoby po prostu niemożliwe. Z podobnych powodów nie wydaje się również by pomysł zaost్రzenia przepisów karnych czy zmiana interpretacji art. 182§1 i 183§1 k.k., zasługiwał na bezkrytyczne poparcie, choćby dlatego, iż sam autor jest ewidentnie świadom, iż nadmierna penalizacja wcale niekoniecznie musi przyczynić się do osiągnięcia postulowanych przez niego celów. W tym kontekście na szczególne podkreślenie

Hubert

zasługują ewidentne wahania występujące w treści pracy, z których jasno wynika, iż Doktorant ewidentnie zdaje sobie sprawę z potencjalnego konfliktu, jaki mógłby zajść pomiędzy postulowaną przezeń zmianą interpretacji art. 182§1, a fundamentalną zasadą prawa karnego *nullum crimen sine lege*. (por. s. 215- 217). W konsekwencji zachodzi uzasadniona obawa, iż gdyby owa zmiana interpretacji (tudzież zaostrzanie prawa karnego w innych formach, które w swojej pracy postuluje autor) rzeczywiście miałyby zostać przyjęta w legislacji i praktyce orzeczniczej, wówczas – mając na uwadze wyraźne zróżnicowanie stopnia szkodliwości zanieczyszczeń, do których odnosi się recenzowana praca – zasądzona kara mogłaby okazać się rażąco niewspółmierna do wagi popełnionego przestępstwa. Zważywszy zaś, – o czym autor również doskonale wie – iż znaczna część źródeł niskiej emisji pyłów, to źródła rozproszone, często wykorzystywane przez osoby niezamożne, tym bardziej należałoby obawiać się o społeczny wymiar zaostrzania represji karnej, choć oczywiście można zgodzić się z autorem, że obecna praktyka organów wymiaru sprawiedliwości - nie jest satysfakcjonująca. Mimo to z powodów wskazanych wyżej, krytyczna ocena obecnego stanu teorii i praktyki, fundowana *de lege lata* na gruncie przepisów karnych raczej nie uzasadnia kierunku zmian, który postuluje autor. Wniosek ten znajduje dodatkowe potwierdzenie w badaniach samego Doktoranta, z których niedwuznacznie wynika, iż w mieście Kraka metody prewencyjne przyniosły w praktyce daleko lepsze rezultaty, aniżeli zorientowana na rozwiązania *ex post* polityka sankcyjna organów samorządowych w Łodzi. (por. 241) Zważywszy zaś, że autor obok tych działań proponuje całkiem rozsądne rozwiązania natury fiskalnej (str. 263), tym bardziej do pomysłu zaostrzania polityki karnej można i należy odnieść się z dużą dozą sceptycyzmu.

Pewnych problemów w recenzowanej pracy nastręcza niekiedy również zastosowana terminologia, zwłaszcza ta używana w rozdziale I. Autor bowiem dość dowolnie operuje pojęciami prawo do czystego środowiska, prawo do czystego powietrza, prawo ochrony środowiska, prawo ochrony powietrza. (str.12). Truizmem jest twierdzenie, że pojęć tych w żadnym wypadku nie należy traktować jako synonimy, w konsekwencji nie mogą być one używane zamiennie. Jakkolwiek zarzut zamiennego traktowania nie może być autorowi postawiony, to jednak zarzut braku precyzji – już tak. W szczególności spore zastrzeżenie budzi niezbyt jasne rozróżnienie pomiędzy „prawem do środowiska”, i prawem do czystego powietrza, (str.12). Prawo podmiotowe ma dawać zdaniem autora *możliwość ochrony lub realizacji określonego interesu uprawnionego, że interes ten, stanowi pewną więzkę tej osoby wynikającą z norm prawa przedmiotowego*” (str. 14 i nast.) Zapewne chodzi o *więzkę praw*, (sugeruje to kolejne zdanie na stronie 15), co jest nienajlepszą „kalką językową” przejętą z języka angielskiego,

A. Gubry

która jednak chyba nie najlepiej wkomponowuje się w polską terminologię prawną i prawniczą.

Kilka słów komentarza wymagają również rozważania Doktoranta poświęcone prawu międzynarodowemu publicznemu i europejskiemu. Odnośnie prawa do czystego środowiska, autor recenzowanej pracy stawia tezę, iż w chwili obecnej w międzynarodowym prawie zwyczajowym norma taka nie zdołała się wykrystalizować (str. 93). Z drugiej jednak strony twierdzi on, iż wykształcenie takiej normy jest „nieuchronne” (str. 99). Cóż: wszelkie poglądy categoryczne odnoszące się do zdarzeń mających nastąpić przyszłości, jako nieweryfikowalne przy użyciu metod dostępnych nauce nie zasługują na bezkrytyczne przyjęcie. Mimo to stwierdzić wypada, iż już po złożeniu dysertacji teza autora otrzymała pewne wsparcie w postaci rezolucji ZO ONZ A/76/L.75 z 26 lipca 2022, zatytułowanej *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*. W rezolucji tej- w rzeczy samej - Zgromadzenie Ogólne uznało *prawo do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska jako prawo człowieka*. Na podkreślenie zasługuje jednak, że powyższa uchwała prawotwórcza bynajmniej nie zamyka dyskusji na ten temat, przede wszystkim dlatego, gdyż w jej tekście przed słowem *prawo* (right) wyraźnie widnieją rodzajniki nieokreślone (ang. a right). Tak czy inaczej w materii prawa człowieka do środowiska autor bez wątplenia prawidłowo odczytał kierunek rozwoju praktyki ONZ, która rzeczywiście zdaje się wspierać rozwój koncepcji praw człowieka w kierunku, o którym pisze autor.

Na tym pozytywnym tle problemem są jednak pewne nieścisłości, jakie pojawiają się w rozważaniach zawartych w dysertacji, które dotyczą podstaw doktrynalnych zwyczaju jako źródła prawa międzynarodowego. Dla recenzenta bynajmniej nie jest jasne dlaczego autor pracy sądzi, iż praktyka państw, aby mogła zostać uznana za prawotwórczą, musi być *poza wyjątkami* – długotrwała. (str. 91). Taki wniosek bynajmniej nie wynika z art. 38 Statutu MTS, nie potwierdza tego poglądu również orzecznictwo sądów międzynarodowych. Recenzent odrzuca również pogląd, iż w przypadku prawa do czystego środowiska należy przyjąć, iż *opinio iuris* ma być *ważniejsze* (str. 91) niż praktyka państw, choć w tym przypadku winę za powyższe nieporozumienie należy złożyć bardziej na karb cytowanego źródła, a niekoniecznie Doktoranta. Można oczywiście przypuszczać, iż w ten nieco nieudolny sposób autor chciał opowiedzieć się za tzw. inwersyjnym modelem krystalizacji normy zwyczajowej, (gdzie wykształcenie *opinio iuris* następuje w sekwencji czasowej wcześniej niż ujdenolica się praktyka państw). Niemniej jednak przypuszczenie nie oznacza pewności, a samo sformułowanie nie jest zbyt fortunne.

Ponadto, jeśli na wstępie rozdziału autor deklaruje, że będzie zajmował się traktatami globalnymi, a nie regionalnymi, (str.83) to dla recenzenta jest niezrozumiałe, dlaczego na stronie 87 i 88 przywołuje on Konwencję z Aarhus. Jako Konwencja wyłożona do podpisu w ramach EKG ONZ, jest ona otwarta wyłącznie dla państw europejskich i nawet jeśli niektóre z państw położonych w Azji (Tadżykistan) są członkami tej organizacji, to i tak pozostaje poza sporem, że Konwencja z Aarhus nie jest traktatem globalnym. Nie jest również do końca jasne, jak należy rozumieć pogląd wyrażony w pracy, w świetle którego art.12 MPPGSIK mógłby mieć skutek bezpośredni...*gdy stan środowiska uniemożliwia korzystanie z praw człowieka, jednostka ma prawo żądać stosownej ochrony swoich praw*, (str. 90). Wydaje się, że iż taki skutek art. 12 mógłby wywołać wyłącznie w sytuacjach ekstremalnych, jako że przepisy MPPGSIK, co do zasady, mają wyłącznie programowy charakter. Recenzent nie jest również przekonany czy rzeczywiście prawo do środowiska wywiedzione z art. 2, 8 EKPCz oraz art. 1 I Protokołu Dodatkowego można postrzegać w kategoriach zwyczaju regionalnego, jak to zdaje się sugerować Doktorant (str. 117). Jak wiadomo, w przypadku norm zwyczajowych o charakterze regionalnym kryterium stałości i jendolitości praktyki i *opinio iuris* podlega szczególnie skrupulatnej skrutynizacji, w konsekwencji nie jest jasne, czy wspomniane przepisy spełniłyby te surowe kryteria. W końcu zaś, jakkolwiek prawdą jest, że EKPCz jest częścią krajowego porządku prawnego, to dzieje się tak nie z mocy art. 9, jak sugeruje autor (str. 118) lecz z mocy art. 91 Konstytucji RP.

Odnosnie prawa europejskiego, recenzent nie zgłasza poważniejszych zastrzeżeń. Przeprowadzona analiza jest rzetelna, choć wydaje się, że w kontekście dyskusji o prawie do czystego powietrza warto byłoby pokusić się o odpowiedź na pytanie na ile przepisy prawa wtórnego UE wpływają na zakres i treść tego prawa. Wymagałoby to bliższego przyjrzenia się zwłaszcza dyrektywie CAFE (dyrektywa 2008/50/WE), która wprawdzie jest wzmiankowana w pracy, niemniej jednak jej praktyczny rezultat w postaci wpływu na zakres i treść prawa do czystego powietrza nie został należycie odzwierciedlony.

W końcu zaś nie jest jasne, czy emisję, jak twierdzi Doktorant, można zawsze traktować jako „emisję o wielkiej skali” (str. 10). W braku przypisów, które podtrzymywałyby tak skonstruowaną definicję, recenzent pozwoli sobie wyrazić pogląd odmienny. Jak wiadomo powszechnie szkodliwość danej emisji wcale niekoniecznie zależy od ilości wprowadzonych zanieczyszczeń, lecz często jest ściśle uzależniona od rodzaju danego zanieczyszczenia oraz odporności wchłaniającego je środowiska. W konsekwencji nawet niewielka emisja takich zanieczyszczeń jak merkury, czy metale ciężkie mogą prowadzić do

katastrofalnych następstw, gdy tymczasem większa emisja zanieczyszczenia SO₂ niekoniecznie musi prowadzić do następstw o porównywalnych rozmiarach.

Styl i język pracy.

Praca napisana jest językiem starannym, który w zasadzie zasługuje na więcej komplementów niż uwag krytycznych. Mimo to, z recenzenckiego obowiązku, warto wskazać na te uchybienia i usterki, jakie udało się dostrzec w opiniowanej pracy. W ten sposób, na stronie 10 autor stwierdza: *z kolei w przypadku przepisów cywilnych badanie stanowić będzie eksperyment naukowy, polegający na pozywaniu Skarbu Państwa z tytułu zaniechania podjęcia skutecznych działań do walki ze smogiem.* (str. 10), co trudno ocenić za sformułowanie poprawne, również z punktu widzenia meritum, a nie tylko stylu. Na kolejnej stronie wspomina on o *bezsukutecznie mijających terminach zapewnienia minimalnych standardów*, (str. 11), co - jak wydaje się - odnosi się do uchybienia przez Polskę terminom implementacji dyrektyw. Z kolei na str. 225 znajdujemy zdanie, w świetle którego *Osoby (...) kara się najczęściej na drodze...* (str. 225), choć w tym kontekście powinno zostać użyte słowo „karze”

W ocenie recenzenta zdanie *Konwencja, że istnieje pewien spór co do doniosłości prawnej sformułowania zawartego w Preambule Konwencji Aarhus* (str. 87) jest po prostu niejasne i wymaga odpowiedniej przebudowy konstrukcyjnej. Na stronie 145 pojawia się sugestia, że władza publiczna jest dla potencjalnego powoda *łatwiejszym do zidentyfikowania podmiotem prywatnym*. Nawet zakładając, że powyższe stwierdzenie pada w kontekście wzmiankowanego art. 417 k.c. sformułowanie to nie wydaje się być zbyt szczęśliwe. W pracy zdarzają się, choć rzadko, pewne usterki w postaci „literówek” (np. *Prawo ochrony środowisko* powinno być – *prawo ochrony środowiska* (por. str. 145)) W trakcie lektury pracy recenzent dostrzegł również jedno powtórzenie. Mianowicie pojęcie emisji jest omówione dwukrotnie: Raz jako pkt. 1.2.2. na str. 19 i nast., a następnie, ten sam fragment - z powodów nie znajdujących żadnego uzasadnienia - został powtórzony *in extenso* na stronie 29 i nast.

Konkluzja

Jak zaznaczono na wstępie, Pan magister Podhalicz włożył w przygotowanie swojej dysertacji, naprawdę wiele wysiłku, a szczegółowa lektura pracy nie pozostawia cienia wątpliwości, że od strony formalno dogmatycznej opiniowana praca jest pracą w nagorszym przypadku poprawną w lepszym przypadku – dobrą. W ocenie recenzenta autor nieco zgrzeszył nadmiernym optymizmem. Czy rzeczywiście problemy zanieczyszczenia powietrza są rozwiązywalne, jak to sugeruje on w ostatnim zdaniu wstępu? (str. 11) W ocenie recenzenta nie jest to możliwe, skoro już od czasów rzymskich ludzkość boryka się z problemem

Alub

RZ

immisiones. Na podkreślenie zasługuje jednak, że zasadnicza część uwag, jakie sformułowano w niniejszej opinii dotyczy nie tyle oceny stanu prawnego *de lege lata*, lecz postulatów, które Pan magister formułuje *de lege ferenda*. Usterek *de lege lata* niżej podpisany dostrzegł zdecydowanie mniej, a skoro tak, to i konkluzja całości pracy wypada zdecydowanie na korzyść przedłożonej pracy.

W konsekwencji w kontekście przewidzianych prawem kryteriów wymagających spełnienia dla uzyskania stopnia naukowego doktora, należy stwierdzić, że kryteria te zostały spełnione. Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie kilku ważnych problemów naukowych, z zakresu prawa ochrony środowiska w takim aspekcie, w jakim prawo to dotyczy ochrony powietrza. Przedstawione w pracy tezy odnoszące się do obowiązującego stanu prawnego są poprawne. Nie ulega wątpliwości, że Doktorant wykazał się w bardzo poważnym stopniu znajomością ogólnych zagadnień teoretycznych w zakresie nauk prawnych. Bezspornie również, oceniając przedłożoną pracę w jej aspekcie analityczno-warsztatowym, świadczy ona dobitnie o umiejętności jej autora prowadzenia samodzielnych badań naukowych. Co więcej: po wprowadzeniu sugerowanych w recenzji korekt i przemyśleniu raz jeszcze, czy wszystkie postulaty zmian zasługują na podtrzymanie, recenzent sugeruje publikację opiniowanej pracy.

Z uwagi na powyższe stwierdzam również, że recenzowana praca spełnia wymogi stawiane pracom doktorskim przez art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki. W konsekwencji popieram wniosek o dopuszczenie Pana mgr. Mateusza Piotra Podhalicza do dalszych etapów przewodu doktorskiego, w tym do obrony przedłożonej mi do recenzji pracy doktorskiej.

Dr hab. Aleksander Gubrynowicz



Zakład Prawa Lotniczego i Kosmicznego
Wydział Prawa i Administracji UW.

13