

Prof. dr hab. Wojciech Załuski
Katedra Filozofii Prawa i Etyki Prawniczej UJ

***Recenzja rozprawy doktorskiej mgra Mateusza Piotra Podhalicza „Prawo do
czystego powietrza – zakres, sposoby i efektywność jego ochrony”***

[Promotor: dr hab. Mariusz Golecki, prof. UŁ]

1.

Tematem recenzowanej rozprawy jest problem istnienia, zakresu i właściwego sposobu ochrony prawa do czystego powietrza. Nie można mieć wątpliwości, że jest on praktycznie niezwykle doniosły, ale nie tylko z tej perspektywy jego wybór zasługuje na jednoznacznie pozytywną ocenę; zasługuje na nią również z perspektywy teoretyczno-naukowej: nie ma bowiem, wedle mojej wiedzy, w języku polskim kompleksowego opracowania tej problematyki, rozprawa mgra Podhalicza jest już więc w tym aspekcie oryginalna. Ponadto, o czym będę pisał obszerniej w dalszej części recenzji, Jego analizy są także w tym sensie oryginalne, że wykraczają poza standardową, formalno-dogmatyczną egzegezę obowiązujących przepisów prawnych, Autor bowiem w szerokim zakresie podejmuje się oceny tych przepisów z punktu widzenia ich efektywności ekonomicznej. Przyjęcie tej wyrafinowanej metodologii badawczej pozwala Mu na dokonanie systematycznej i pogłębionej, a nie tylko opartej na zdroworozsądkowych intuicjach, oceny tych przepisów. Już sam wstęp, w których Autor formułuje swoje hipotezy, i które poddaje następnie w pracy dokładnej weryfikacji, wyraźnie sugeruje, że będzie to, generalnie rzecz biorąc, ocena krytyczna; Autor bowiem stwierdza, że poprawa jakości powietrza w Polsce będzie wymagać dokonania szeregu zmian przepisów z różnych obszarów prawa, zmiany podejścia w sposobie stosowania tych przepisów przez sądy i organy administracji publicznej, oraz zmiany naszego (organów stosujących prawo i „zwykłych” obywateli) nastawienia – „filozofii” – do kwestii środowiskowych i ekologicznych. Ta hipoteza wiąże się ściśle z hipotezą zasadniczą: otóż Autor uważa, że (hipotetyczne) prawo do czystego powietrza nie jest wprost uznane za (samodzielne) prawo podmiotowe na gruncie systemu prawa (mimo okazjonalnych głosów doktryny czy nawet orzeczeń idących w przeciwnym kierunku), a co najwyżej za prawo

subsydiarne; inny sposób ujęcia tej hipotezy przez Autora, albo może raczej – rozwinięcia tej hipotezy, jest taki: „na podstawie norm każdej z dziedzin prawa możliwe jest dekodowanie treści i charakteru danej postaci prawa do czystego powietrza”, i w ramach danej postaci „jednostce przyznaje się różne uprawnienia (s. 290)”. Autor określa więc przedmiot i cele swoje rozprawy w sposób precyzyjny, rozwijając je do postaci wyraźnie sformułowanych hipotez. Czytelnik ma od samego początku wrażenie, że Autor dobrze przemyślał swój projekt naukowy, i że realizuje go z badawczą pasją, świadomy jego praktycznej i teoretycznej wagi.

2.

Już w poprzednim punkcie wskazałem na kilka cech recenzowanej pracy, które w moim przekonaniu uzasadniają jej jednoznacznie pozytywną, wysoką ocenę. W tym punkcie rozwinę ten wątek.

(A) Konstrukcja pracy jest bardzo dobrze przemyślana. W rozdziale 1 Autor przeprowadza wstępne dystynkcje pojęciowe dotyczące prawa do (czystego) środowiska, wskazując, że może być ono rozpatrywane jako prawo podmiotowe prywatne i/lub publiczne; podaje w tym kontekście dobre argumenty za odrzuceniem jednolitej koncepcji prawa do czystego środowiska, tj. jako łączącego w swoisty sposób oba komponenty – publiczny i prywatny. Ponadto, definiuje szereg istotnych dla pracy pojęć (środowiska naturalnego, powietrza, zanieczyszczeń, itp.), oraz – co jest najciekawszym i najbardziej twórczym wątkiem tego rozdziału – prezentuje własny, oparty na metodologii ekonomicznej analizy prawa, model wydajności i efektywności prawa. W kolejnych rozdziałach omawia kwestię ochrony prawa do czystego powietrza na gruncie poszczególnych gałęzi prawa (ustrojowego, unijnego, cywilnego, karnego i administracyjnego). Pracę kończy syntetyczne, ale treściwe podsumowanie, w sposób przejrzysty zestawiające główne ustalenia wcześniejszych rozdziałów, uzupełnione o refleksje aksjologiczne. Już sama struktura pracy wskazuje na jej niezaprzeczalny walor: Autor nie bada kwestii ochrony prawa do czystego powietrza w jednej, czy kilku wybranych gałęziach prawa, ale podejmuje się znacznie ambitniejszego zadania – analizy tej ochrony w całym prawie obowiązującym w Polsce, nie tylko krajowym, ale też unijnym i międzynarodowym. I, w moim przekonaniu, realizuje to ambitne zadanie znakomicie: żaden z aspektów tej ochrony nie został potraktowany przez Autora powierzchownie, jego analizy są pogłębione, nieschematyczne, krytyczne. To kompleksowe

ujęcie zagadnienia sprawia, że Jego rozprawa ma charakter, by tak rzec, „prawniczo-interdyscyplinarny”, świadczący o szerokim kompetencjach Autora w obszarze całego systemu prawa. Ale rozprawa jest interdyscyplinarna także w ścisłym sensie: ten charakter nadaje jej przyjęta perspektywa ekonomiczna, dzięki której rozdziały powiązane są nie tylko przedmiotem badawczym, ale także głębiej zespolone przez odniesienia do zaproponowanego w rozdziale 1 modelu efektywności prawa. Należy przy tym podkreślić, że perspektywa ta – jak chyba żadna inna – dostarcza precyzyjnych narzędzi pojęciowych dla oceny trafności przyjętych rozwiązań prawnych; Autor potrafił wykorzystać w pełni jej możliwości, stosując skonstruowany przez siebie ekonomiczny model efektywności (trafnie uwzględniający różnorakie rodzaje kosztów) do oceny różnych prawnych sposobów ochrony (prawa do) środowiska. Należy także z aprobatą podkreślić, że Autor ma świadomość „epistemicznych”, jak można byłoby je nazwać, ograniczeń tej metody; Autor nie próbuje bowiem precyzyjnie kwantyfikować owych różnorodnych typów kosztów, co byłoby w większości przypadków dość arbitralne, lecz traktuje ów model jako pewien drogowskaz myślenia, kierujący uwagę na istotne rodzaje kosztów (i korzyści), i pozwalający dokonywać ich przybliżonych porównań. Trafnie zauważa także, że w badaniach nad problemem ochrony środowiska, który to problem ma charakterze „dynamiczny”, ze skutkami często rozciągającymi się w dość odległą przyszłość, przydatne może się okazać pojęcie „dynamicznej efektywności ekonomicznej” (H. de Soto), uwzględniające właśnie ową dłuższą perspektywę czasową.

(B) Autor poświęca wielu uwagi – zarówno *de lege lata*, jak i *de lege ferenda* – kwestii tego, czy prawo do czystego środowiska (powietrza) jest (*resp.* powinno być) prawem samodzielnym, czy też wystarczające, z perspektywy zabezpieczenia interesów obywateli, jest uznanie go za prawo w takim tylko zakresie, w jakim przyczynia się do realizacji powszechnie uznanych – zapisanych w różnych aktach prawnych – praw człowieka (do życia, do zdrowia, czy do prywatności). Autor dokonuje starannego zestawienia argumentów *pro* i *contra* uznaniu prawa do czystego środowiska (czy też powietrza – Autor zdaje się stosować oba terminy wymiennie; powrócę do tej kwestii w części krytycznej) za samodzielne prawo podmiotowe, wskazując w ramach argumentów *contra* m.in. na ryzyko procesowego pieniactwa – składania nieuzasadnionych pozwów o odszkodowanie np. za immisję, czy na specyficzny charakter tego prawa, w dużym stopniu „zbiorowego”, a nie – jak typowe prawa podmiotowe – indywidualnego, zaś w ramach argumentów *pro* wskazuje m.in. na samą istotność problematyki ochrony środowiska, której to istotności adekwatny wyraz dałoby

uznanie prawa do czystego środowiska za samodzielne. W konkluzji swoich dociekań Autor przychylił się do stanowiska, iż prawo do czystego środowiska (powietrza) powinno mieć charakter samodzielny, choć przyznaje, w duchu pragmatycznym, że bardziej istotne niż uznanie prawa do czystego środowiska za samodzielne, jest jego skuteczne egzekwowanie, niezależnie od jego charakteru (jako samodzielnego czy podporządkowanego innemu, bardziej podstawowemu prawu). Pragnę podkreślić, że dociekania te cechuje duża subtelność, a także samodzielność: Autor nie dokonuje prostego zestawienia różnych argumentów, lecz poddaje je wnikliwej ocenie.

(C) W wielu miejscach swojej pracy Autor przekonująco argumentuje na rzecz tezy, sformułowanej w rozdziale 1, że priorytetowym sposobem, w jaki prawo powinno zapewniać ochronę środowiska, jest prewencja – zapobieganie powstawaniu szkód, a mechanizmy kompensacyjne powinny mieć charakter subsydiarny, tj. powinny być stosowane tylko wtedy, gdy koszty naprawienia szkody są niższe od kosztów prewencji. Autor wnikliwie uzasadnia tę tezę, m.in. wskazując na różnego rodzaju defekty cywilnoprawnych metod ochrony przez zanieczyszczeniem środowiska, np. na trudności dowodowe, jakim musi stawić czoła powód występujący z powództwem o odszkodowanie za szkodę środowiskową. Autor co prawda zauważa, że mechanizmy cywilnoprawne mogą być w taki czy inny sposób usprawniane (np. idąc za wzorem cywilno-prawnych regulacji prawa chińskiego, ciężar dowodowy może zostać przesunięty na pozwanego o wyrządzenie szkody środowiskowej; nb. Autor przyznaje, że ten wzór może wydawać się dość nieoczekiwany, Chiny bowiem nie mają dobrej reputacji, gdy idzie o ochronę środowiska). Niemniej – jak przekonująco argumentuje – usprawnienia te nie będą nigdy na tyle zadowalające, aby prawo cywilne stało się dominującym instrumentem ochrony prawa do czystego powietrza; może być, zdaniem Autora, jedynie subsydiarnym, zaś dominującym powinno być prawo publiczne, zwłaszcza administracyjne (skuteczność prawa karnego jest, jak bowiem wykazuje Autor, również mocno ograniczona). Dodam, że w pełni podzielam stanowisko Autora, które zresztą jest bardzo intuicyjne i zdroworozsądkowe; walorem tezy Autora jest więc nie tyle jej nowatorskość, co sposób jej uzasadnienia – solidny i wszechstronny (np. Autor trafnie przywołuje dystynkcję Calibresi'ego między deliktami nieużytecznymi i użytecznymi, wskazując, że odstępstwa od prymatu prewencji mogą być dopuszczalne tylko względem tych drugich; ponadto w skali wprowadzie dość ograniczonej, ale kompetentnie i rzetelnie, Autor przeprowadził badania empiryczne dotyczące orzekania w sprawach karnych z art. 182 i 183 k.k. o zanieczyszczenie środowiska, dochodząc do wniosku,

że przepisy te nie są w dostatecznym stopniu wykorzystywane, co rodzi rozbieżność między *law in action* i *law in books*).

(D) Także od strony redakcyjno-formalnej recenzowana rozprawa zasługuje na wysoką ocenę. Napisana jest wartką, jasną polszczyzną; w toku lektury natrafiłem na niewiele błędów literowych, i na zupełnie sporadyczne błędy gramatyczne czy stylistyczne. Jedynym poważniejszym uchybieniem redakcyjnym (które może się wszakże zdarzyć w pracy liczącej blisko 300 stron) jest obecność identycznego (blisko stronicowego) fragmentu o pojęciach „zanieczyszczenia” i „emisji” w dwóch miejscach – na stronach 20 oraz 29). Co do bibliografii – jest obszerna (ok 100 monografii oraz ok 100 artykułów, oraz duża liczba różnorodnych aktów prawnych), wielojęzyczna, starannie i adekwatnie dobrana. Także przypisy zostały sporządzone w sposób poprawny – konsekwentnie według przyjętego standardu.

3.

Przejdę teraz do uwag krytycznych. Nie będzie ich zbyt wiele, gdyż, powtórzę, pracę uważam za stojącą na wysokim poziomie naukowym: bardzo rzetelną, wnikliwą, oryginalną w swoich wnioskach i sposobie ich uzasadnienia. Krytyka nie będzie zresztą dotyczyć tego, co w pracy jest, tj. poszczególnych hipotez Autora, z którymi niemal w całości się zgadzam (nie dlatego, że są banalne, ale po prostu dobrze uzasadnione przez Autora); będzie raczej dotyczyć tego, czego w pracy nie ma, a mogłoby się w niej znaleźć, z pożytkiem dla analizy tematu, i bez nadmiernego poszerzania jej rozmiarów.

(A) W swojej refleksji nad prawem do czystego środowiska i ew. statusem tego prawa Autor nie nawiązuje do współczesnych debat prowadzonych w ramach filozofii ekologii, mających także daleko idące implikacje filozoficzno-prawne. W szczególności, w ostatnich latach dynamicznie rozwija się nurt „prawnego ekocentryzmu (*legal ecocentrism*)”, zwanego także niekiedy *Earth Jurisprudence*, (np. obecnie prace, częściowo krytyczne, Sachy Bourgeois-Gironde, czy wcześniej – zapoczątkowujący ten nurt – artykuł C. Stone’a „Should trees have standing?” z 1972 r.), który postuluje przyznanie „obiektom przyrodniczym” podmiotowości prawnej, a w konsekwencji określonych uprawnień (owe podmioty byłyby wedle wspomnianego podejścia reprezentowane w sądach oczywiście przez osoby fizyczne). Idea prawnego ekocentryzmu jest, rzecz jasna, kontrowersyjna, niemniej warto byłoby ją uwzględnić w analizie prawa do czystego środowiska, choćby dlatego, że wpłynęła ona na

niektóre akty prawne (np. konstytucje Ekwadoru i Boliwii, a także *Universal Declaration of the Rights of Mother Earth* z 2010 r.), oraz dlatego że – jak można sądzić – uznanie tej idei za przekonującą mogłoby stanowić ciekawe uzasadnienie „ludzkiego” prawa do czystego środowiska; rzutowałoby także na to, jaką „siłą” przypisujemy temu prawu w sytuacjach jego kolizji z innymi prawami. Po pierwsze, miałoby ono charakter niejako pochodny: wynikałoby z faktu, że „środowisko” czy „ekosystem” – jak *sui generis* podmiot prawa – ma uprawnienie do bycia niezanieczyszczonym/czystym (prawo do czystego środowiska przysługiwałoby więc w pierwszym rzędzie samemu środowisku, dopiero wtórnie człowiekowi). Rdzeniem tego uprawnienia byłoby więc określony obowiązek wobec samej przyrody (ściśle rzecz biorąc, w ramach prawnego ekocentryzmu unika się używania terminu „środowisko” w odniesieniu do natury, ponieważ ma on konotacje antropocentryczne – środowisko jest bowiem „dla kogoś”, tutaj zaś chodzi o jego immanentną wartość). Po drugie, prawo to, jako będące równocześnie obowiązkiem wobec przyrody, mogłoby być uznane za silniejsze od innych uprawnień, np. własności, co skutkowałoby tym, że w razie kolizji obu uprawnień (wysoce prawdopodobnych, o których to kolizjach Autor pisze obszernie i wnikliwie), prawo do czystego środowiska byłoby przynajmniej *prima facie* (in *abstracto*) silniejsze, a więc dla jego ochrony dopuszczalne byłoby nawet istotne ograniczenia innych uprawnień (choćby wspomnianego prawa własności). Rzecz jasna ta ostatnia konsekwencja prawnego ekocentryzmu może być uznana za argument przeciw temu nurtowi. W każdym razie, nie ulega wątpliwości, że dwa sposoby myślenia o prawie: prawny ekocentryzm i – tradycyjny – prawny antropocentryzm oferują zupełnie odmienne sposoby konceptualizacji prawa do czystego środowiska. Nie chcę oczywiście, w ramach recenzji doktoratu, zajmować określonego stanowiska w tym sporze (w którym zresztą są także stanowiska pośrednie, głoszące możliwość przyznania uprawnień obiektom natury już na gruncie obecnie obowiązującego prawa UE, bez dokonywania w nim głębszych zmian; tak, z grubsza, argumentują Y. Epstein i H. Schoukens w artykule „A positivist approach to rights of nature in the European Union”, *Journal of Human Rights and the Environment*, 2021); chcę jedynie podkreślić, że uwzględnienie tego sporu w rozprawie, i szerzej: uwzględnienie w większym stopniu filozofii ekologii, pozwoliłoby pogłębić jej aspekty filozoficzno-prawne. Byłoby zresztą nader interesujące poznać zdanie Autora w tym sporze. W wielu miejscach pisze On bowiem, że poprawa jakości środowiska wymaga zmian w naszych nawykach codziennych i myślowych – zmian w naszej (w tym sądów) „filozofii” rozumienia środowiska. Nasuwa się więc pytanie, czy na przykład zmianę tej filozofii w kierunku wskazywanym przez

„prawnych ekocentrystów” Autor uznałby za pożądaną, czy też byłaby ona, wedle Jego oceny, jednak zbyt radykalna?

(B) Autor nie poddał dokładniejszej analizie relacji między pojęciem prawa do czystego środowiska i prawa do czystego powietrza; co więcej, można odnieść wrażenie, że w wielu fragmentach pracy stosuje oba pojęcia wymiennie. Zapewne wynika to – zarówno brak owej analizy, jak i traktowanie tych pojęć jako równoważnych – stąd, że Autor uznaje prawo do czystego powietrza za rdzeń czy najistotniejsze uprawnienie składające się na prawo do czystego środowiska. Ale kwestia ta nie jest wcale oczywista, a nawet jeśli Autor w istocie ma rację, byłoby wskazane, aby swoje stanowisko uzasadnił dokładniej. Można bowiem podnieść argument, że np. prawo do wody pitnej jest równie, a może nawet ważniejsze, od prawa do czystego powietrza, z uwagi na to, że brak dostępu do wody pitnej w znacznie krótszym czasie powoduje negatywne skutki zdrowotne niż oddychanie zanieczyszczonym powietrzem (pomijając jakieś skrajne przypadki). Innymi słowy: można by argumentować, że jeśli jakiegś potrzebie związanej z czystym środowiskiem należałoby przyznać status uprawnienia, to byłaby w nim w pierwszej kolejności potrzeba dostępu do wody pitnej. Uogólniając: byłoby wskazane, aby Autor, jeśliby planował opublikować swoją rozprawę w formie monografii (do czego Go zachęcam, biorąc pod uwagę jej walory), uzupełnił ją o podrozdział wyróżniający różne możliwe ‘składowe’ prawa do czystego środowiska, praktycznie istotne, a także pojawiające się w dyskursie prawnym (oprócz wyżej wspomnianych być może obejmowałoby ono także np. uprawnienie do pięknego, albo przynajmniej nie-brzydkiego, krajobrazu/otoczenia, prawo do „zielonego” krajobrazu, prawo do „widoku” – wydaje się np., że te wszystkie hipotetyczne uprawnienia zostały ostatnio naruszone w Krakowie przez wzniesienie 10-metrowego betonowego ekranu-muru akustycznego na jednym z osiedli przy ul. Fieldorfa-Nila, co wzbudziło zrozumiały sprzeciw wśród mieszkańców, którzy argumentowali, że ów nieszczęsny mur narusza właśnie prawo do środowiska), i spróbował ustalić dla nich jakąś hierarchię pilności/ważności, sytuując w niej prawo do czystego powietrza (byłoby ono z pewnością bardzo wysoko w tej hierarchii, choć – jak wskazałem – nie jest oczywiste, czy byłoby to miejsce najwyższe).

(C) Moja ostatnia uwaga dotyczy problemu kolizji ew. prawa do czystego środowiska (powietrza) z innymi uprawnieniami (np. prawem własności, czy prawem do prywatności). Autor wprowadzie formułuje wiele ciekawych i wnikliwych uwag na ten temat, ale czyni to w kontekście szczegółowych kwestii związanych z konkretnymi regulacjami (np. dotyczącymi sfer

czystego transportu, czy programów antysmogowych), nie poświęcając tej *par excellence* filozoficzno-prawnej kwestii odrębnego podrozdziału, na jaki w moim przekonaniu zasługuje. W takim podrozdziale warto byłoby np. przedstawić jakiś zbiór warunków koniecznych, które muszą być spełnione, aby regulacje administracyjne przyjęte dla ochrony środowiska, a szczególnie głęboko ingerujące w sferę wolności, były dopuszczalne; jednym z takich warunków byłoby z pewnością stwierdzenie bezpośredniego, dobrze naukowo uzasadnionego związku kauzalnego między nieprzyjęciem regulacji i istotnym szkodą środowiskową, przy czym należałoby tutaj doprecyzować, czy chodzi tu o szkodę „dla samej natury” (jak argumentowaliby zwolennicy prawnego ekocentryzmu, dopuszczający uznanie samej natury za „ofiara” – nawiązuje tu do uwag z punktu (A)), czy szkodę, jaką ponoszą ludzie na skutek takich czy innych zmian środowiskowych. Temat ten wydaje się szczególnie istotny w dzisiejszych czasach, gdy pojęcie działania pro-ekologicznego nabrało bardzo szerokiego sensu, obejmującego nie tylko działania, co do których nikt rozsądny nie ma wątpliwości, że są słuszne (np. zakaz czy co najmniej ograniczenia emisji szkodliwych substancji do powietrza i wód), ale także takie, które wzbudzają różnorakie kontrowersje z uwagi na dość abstrakcyjnie sformułowany cel i nie zawsze klarowane związki kauzalne (np. walka ze zmianami klimatycznymi, dążenie do zeroemisyjności). Rzecz jasna, nie sugeruję, że Autor powinien był zbadać te niezwykle złożone kwestie szczegółowo; wydaje mi się jednak, że mógł być nieco szerzej omówić ewentualne niebezpieczeństwa (jeśli oczywiście uważa, że takie istnieją!) związane z istnieniem prawa do czystego środowiska dla innych wolności, a także sposoby ich uniknięcia czy zminimalizowania ich skutków.

4.

W konkluzji pragnę podkreślić, że mimo sformułowanych przeze mnie uwag krytycznych nie mam żadnych wątpliwości, że przedstawiona do recenzji rozprawa mgra Mateusza Piotra Podhalicza spełnia wymagania określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki. Stanowi ono dzieło samodzielne, oryginalne, i wnikliwe. Jego Autor wykazał się doskonałą znajomością problematyki ochrony środowiska, a także wniósł swoją rozprawą istotny wkład w badania nad nią.

Wojciech Zieliński