

dr hab. Jerzy Rotko
prof. INP PAN

Recenzja

osiągnięć naukowo-badawczych dr Anny Haładyj sporządzona w postępowaniu o nadanie stopnia naukowego doktora habilitowanego

Recenzja została sporządzona w następstwie uchwały Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów z dnia 2 czerwca 2015 r. (Nr BCK-I-L-7441/15), powołującej mnie w charakterze recenzenta w skład komisji, której celem jest przeprowadzenie postępowania habilitacyjnego dr Anny Haładyj. Prawną podstawę oceny osiągnięć naukowych każdego habilitanta stanowią przepisy art. 16 i 18a ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (Dz.U. z 2014 r. poz. 1852 z późn. zm.) oraz rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 r. w sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego (Dz. U. Nr 196, poz. 1165).

W myśl art. 16 ust. 1 ustawy postępowanie habilitacyjne prowadzone jest dla ustalenia, czy habilitant jest osobą, która posiada osiągnięcia naukowe, uzyskane po otrzymaniu stopnia doktora, stanowiące jego znaczny wkład w rozwój (w tym przypadku) nauki prawa oraz czy wykazuje się istotną aktywnością naukową. Kierując się przepisami przywołanego rozporządzenia przyjąć należy, że oceną obejmuje się całościowo osiągnięcia naukowo-badawcze, dorobek dydaktyczno-popularyzatorski a także udział we współpracy międzynarodowej. Rozpocznę od analizy dzieła wskazanego przez dr Annę Haładyj w autoreferacie jako jej szczególne osiągnięcie.

I. Ocena rozprawy habilitacyjnej

1. Uwagi wstępne

Jako szczególne osiągnięcie naukowe w rozumieniu art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki dr Anna Haładyj wskazała monografię zatytułowaną „Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska”. Praca ta została opublikowana w Lublinie przez Wydawnictwo KUL w 2015 roku i liczy 486 stron.

Przekonująco uzasadnia Habilitantka wybór podjętego tematu, podnosząc z jednej strony wyzwania intelektualne, związane z potrzebą doktrynalnego uporządkowania i pogłębienia kwestii kluczowych dla tych strategicznych ocen przeprowadzanych z udziałem społeczeństwa, z drugiej zaś brak jego monograficznego opracowania. Zauważa, że zainteresowanie prawną problematyką ocen oddziaływania na środowisko skupia się raczej na ocenach wykonywanych dla przedsięwzięć, a w mniejszym stopniu na ocenach różnych dokumentów programowych, nazywanych „strategicznymi”. Ten odmienny przedmiot ocen przekłada się na odmienności służącej im procedury i to one stanowią w istocie główny przedmiot dociekań. Sformułować zatem można pierwszy wniosek, że dr Anna Haładaj podjęła prawnie doniosły i złożony w swej istocie oraz strukturze problem, niewątpliwie zasługujący na monograficzne opracowanie.

2. Struktura rozprawy i jej główne tezy

Obszerna praca składa się w swojej części opisowej (tzn. przy pominięciu wykazów i bibliografii) ze wstępu, sześciu rozdziałów i zakończenia. Przyjęta przez Habilitantkę struktura rozprawy ma charakter modelowy i bliska jest wzorcowi kompozycji pracy naukowej. Każdy z rozdziałów obejmuje wydzieloną grupę problemów, dzięki czemu tok narracji jest uporządkowany, płynny i konsekwentny.

Wyjściowe tezy rozprawy dr Anny Haładaj koncentrują się wokół twierdzenia, że udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest homogeniczną instytucją prawa ochrony środowiska, wyodrębnioną przedmiotowo i proceduralnie, ukształtowaną w sposób wyczerpujący. Postępowanie takie nie jest jednakże postępowaniem jurysdykcyjnym *ipso iure* (s. 16 - 21). Założenie takie nie budzi zastrzeżeń. Fakt, że przepisy służące udziałowi społeczeństwa stanowią treść rozdziału 3 w dziale III ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej jako ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku), natomiast strategiczna ocena oddziaływania na środowisko uregulowana została przepisami działu IV tejże ustawy, nie ma znaczenia dla prawdziwości takiej tezy, natomiast stwarza pewne dodatkowe możliwości interpretacyjne, z których Autorka umiejętnie korzysta.

Należy podkreślić, że wkład dr Anny Haładaj w badanie tej instytucji nie ogranicza się do jej biernego opisu i interpretacji. Ambicje badawcze Habilitantki sięgają znacznie dalej i zostały wyartykułowane jako „cele badawcze” na s. 23.

Pierwszym celem jest osadzenie problematyki udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w szerszym kontekście aksjologicznym. Habilitantka wskazuje, że celem takiego postępowania nie jest wyłącznie zbadanie aspektu środowiskowego dokumentów poddawanych tej procedurze (choć jest on pierwszoplanowy), gdyż służy ono także - w szerszej perspektywie - budowaniu społeczeństwa obywatelskiego oraz kształtowaniu administracji publicznej w duchu *good governance*. Ten kontekst, często marginalizowany, pojawia się regularnie w wielu miejscach pracy, przyczyniając się nie tylko do lepszego zrozumienia determinant prawnych opisywanej instytucji, ale też służąc uzasadnieniu sformułowanych w końcowej części pracy postulatów *de lege ferenda*.

Drugim celem jest próba reinterpretacji przepisów, które współtworzą badaną instytucję, w kierunku ich otwarcia na model *policy appraisal*, jako ten, który jest „bliższy duchem”

koncepcji szerokiego udziału społeczeństwa w tworzeniu projektu dokumentu strategicznego.

Celem trzecim jest „wyodrębnienie i analiza przepisów składających się na zbiory norm pełniących rolę gwarancyjną dla zabezpieczenia należytego udziału społeczeństwa w SOOS”.

W końcu jako cel czwarty wskazała Habilitantka „prezentację zagadnień teoretycznych”, związanych z dostępem do wymiaru sprawiedliwości w sprawach przyjmowania dokumentów strategicznych.

Cel trzeci i czwarty są co prawda dość amorficzne na tle dwóch pierwszych, te kryją jednak w sobie potencjał wystarczający dla uzasadnienia twórczego charakteru przygotowanej rozprawy.

Wywody prezentowane przez dr Annę Haładaj dla osiągnięcia tak zdefiniowanych celów badawczych są uporządkowane i dobrze udokumentowane, choć niekiedy nadmiernie drobiazgowo, co miejscami rozmywa główny wątek poszczególnych punktów rozważań.

Treścią rozdziału pierwszego, zatytułowanego „Udział społeczeństwa w procesach decyzyjnych jako element *dobrego rządzenia*”, są zagadnienia terminologiczno-porządkujące, przedstawione na szerokim tle koncepcji, które tworzą prawną, aksjologiczną i prakseologiczną podbudowę udziału społeczeństwa w sprawowaniu administracji publicznej. Fundamentem tym są dla Autorki idea *good governance* oraz zasada zrównoważonego rozwoju. Ujęcie takie znacznie rozszerza perspektywę badawczą i wychodzi poza wąskie uwarunkowania wskazane bezpośrednio w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku. Dr Anna Haładaj dowodzi, że strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jest instrumentem proceduralnym wdrażania zrównoważonego rozwoju, a udział społeczny w tej procedurze uznaje „za istotny element podnoszenia jakości polityk publicznych” (s. 57).

Rozdział drugi poświęcony został analizie koncepcji legislacyjnej strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. W jego ramach wydzielić można dwie grupy zagadnień. Pierwsza to rekonstrukcja wzorca takiej oceny, uwzględniająca ustalenia prawa europejskiego, zwłaszcza szczególną rolę dyrektywy 2001/42/WE. Druga grupa obejmuje legalną definicję oceny strategicznej, jej zakres przedmiotowy, kompetencje organów oraz skutki przeprowadzenia. Na styku obu tych części Habilitantka dokonuje oceny poprawności transpozycji tej dyrektywy do krajowego porządku prawnego. Na marginesie prowadzonych w tym zakresie rozważań muszą podnieść pewną wątpliwość, która związana jest z trafnością wnioskowań Habilitantki co do rzekomej derogacji, obejmującej art. 3 ust. 8 dyrektywy 2001/42/WE. Na s. 150 znajduje się bowiem zdanie następujące: „W związku z tym istotne jest określenie, jakie dokumenty należą do tej kategorii, oraz rozstrzygnięcie, czy krajowy prawodawca skorzystał z tej derogacji”. Art. 3 ust. 8 (a nie „p. 8” - jak napisano) ma brzmienie następujące:

„Następujące plany i programy nie podlegają niniejszej dyrektywie:

- plany i programy, których jednym celem jest służenie obronie narodowej lub obronie cywilnej,
- plany i programy finansowe lub budżetowe”.

Należy zatem wyjaśnić, czy niepowtórzenie takiego wyłączenia w ustawie krajowej oznacza, że w stosunku do tych kategorii planów i programów, należy przeprowadzać ocenę strategiczną. Habilitantka twierdzi, że tak, albowiem prawodawca krajowy nie skorzystał z „prawa derogacji”. Wyjaśnienie samego pojęcia „derogacji” może sprawić problem, jako że jest ono wieloznaczne (zob. np. hasło „derogacja” w A. Bator, W. Gromski, A. Kozak, S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny, Warszawa

2006, s. 172). W kontekście transpozycji prawa europejskiego bywa zazwyczaj używane na oznaczenie sytuacji, gdy określone przepisy dyrektywy zastępujemy przepisami krajowymi o innej treści. W takich przypadkach uprawnienie krajowego prawodawcy do dokonania odstępstw (zastrzegających albo łagodzących), jeśli zostało przyznane, wyrażane jest wprost. Dla przykładu w art. 6 ust. 2 dyrektywy z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych znajdujemy wskazówkę taką: „Zrzuty ścieków komunalnych do wód przybrzeżnych /.../, mogą być poddane mniej rygorystycznemu oczyszczaniu niż określone w art. 4, pod warunkiem, że /.../”. Innym przykładem może być (już nieobowiązująca) dyrektywa z dnia 4 maja 1976 r. (76/464/EWG), która w art. 5 ust. 2 przewidywała: „W razie potrzeby, właściwe władze zainteresowanego Państwa Członkowskiego mogą wprowadzić normy emisji bardziej rygorystyczne od norm, wynikających z zastosowania wartości dopuszczalnych ustanowionych przez Radę zgodnie z art. 6 /.../”.

W treści art. 3 ust. 8 przywołanej wyżej dyrektywy żadnych alternatyw jednak nie sformułowano. Jeśli prawodawca krajowy w art. 46 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku nie dodał do katalogu dokumentów objętych oceną ani planów i programów, których jednym celem jest służyć obronie narodowej lub obronie cywilnej, ani planów i programów finansowych lub budżetowych, to znaczy, że niczego nie derogował. Tym samym ocena strategiczna dla niewymienionych w ustawie dokumentów strategicznych nie jest wymagana, co ma istotne znaczenie dla praktyki administracyjnej. Wyłączenia przewidziane przez prawodawcę europejskiego zostały zresztą podyktowane zdrowym rozsądkiem. Chciałbym zapytać Habilitantkę, jak wyobraża sobie przeprowadzenie oceny strategicznej dla budżetu państwa? Moim zdaniem, jest to po prostu niewykonalne.

Interesująco prezentują się w tym rozdziale uwagi poświęcone dwóm modelom strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. W Polsce, jak zauważa Habilitantka, dominuje co do zasady mocno sformalizowany model pierwszy, oparty na wynikach badań i konkretnych metodykach pomiarowych oraz metodologii pozwalającej na określenie oddziaływań na środowisko w sposób mierzalny i naukowo udowodniony. Sprawdza się on np. przy tzw. ocenie habitatowej. Słabą stroną tego modelu jest natomiast jego mniejsza przydatność w odniesieniu do tych ocen oddziaływania, przedmiotem których są różne polityki, charakteryzujące się znacznym stopniem ogólności (s. 177 i n.).

Z kolei model drugi, wzorowany na doświadczeniach brytyjskich, próbuje te ograniczenia przełamywać na dwa sposoby. Generalnie chodzi o odejście od faworyzowania mierzalnych danych pozyskiwanych metodami naukowymi na rzecz wyznaczania celów i oceny ich realizacji. W wersji, którą nazwałbym „słabszą”, akcentuje się powiązanie dokumentacji SOOS z procesem podejmowania decyzji publicznej, natomiast w wersji „mocniejszej” chodzi o ścisłą współpracę strony społecznej z twórcami projektu „od początku pracy nad jego założeniami koncepcyjnymi”. W tej wersji - jak zauważa Habilitantka - realizuje on całkowicie odmienną filozofię współpracy ze społeczeństwem. O ile model w wersji „słabszej” bywa stosowany także w Polsce, choć tylko w nielicznych przypadkach (w odniesieniu do dokumentów, wobec których prognoza ma charakter dobrowolny oraz gdy zamawiający pozwala określić wykonawcy prognozy metodykę i metodologię wykonania oceny - s. 179), o tyle modelu w wersji „mocniejszej” nie udało się jeszcze w Polsce wdrożyć, choć powstały różne opracowania teoretyczne jemu poświęcone.

Uznaję, że to właśnie w tym fragmencie rozprawy realizuje się drugi ze wskazanych wcześniej celów badawczych. Biorąc pod uwagę jego znaczenie dla całej pracy, oczekiwałbym jednak dalej poprowadzonych rozważań, które mogłyby znacznie wzbogacić toczącą się dyskusję. W szczególności afirmacja tego modelu powinna zostać uzupełniona o

refleksję poświęconą jego słabym stronom. Przypomnieć należy, że polski system prawny i administracyjny nie przypomina modelu brytyjskiego i już choćby dlatego bezkrytyczna recepcja funkcjonujących w nim rozwiązań może się okazać po prostu dysfunkcyjna.

Interesująco prezentują się oryginalne rozważania poświęcone funkcjom strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, których Autorka wymienia pięć. Za funkcję prymarną uznaje funkcję poznawczą, po niej wymienia jeszcze funkcje kreatywną, edukacyjną, łącznie - metodyczną i dydaktyczną i na koniec wspomina jeszcze o innych funkcjach związanych z zaletami o charakterze prakseologicznym (s. 110).

W rozdziale trzecim („Podanie do publicznej wiadomości jako instrument inicjujący procedurę z udziałem społeczeństwa”) Habilitantka skupia uwagę najpierw na środkach technicznych podania do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu postępowania w sprawie oceny strategicznej oraz rozbudowanych informacji dotyczących dokumentów strategicznych, aby następnie przejść do omówienia skutków prawnych takich czynności urzędowych. Podkreśla, że podanie do publicznej wiadomości jest instytucją specyficzną, co dokumentuje przyjmując za punkt odniesienia instytucję obwieszczeń publicznych. Rozdział kończy konkluzja, że ewolucja instytucji podania do publicznej wiadomości informacji, składających się na przedmiot oceny strategicznej, obrazuje zmiany, które zachodzą w sposobie postrzegania instytucji udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. Jest ono bowiem czymś więcej niż tylko warunkiem uruchomienia całej procedury, stając się także wyznacznikiem funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. W dalszej części Autorka formułuje wnioski *de lege ferenda* (z którymi się zgadzam), postulując uzupełnienie katalogu form podania do publicznej wiadomości oraz stworzenie podstaw dla możliwości przedłużenia terminu na składanie uwag i wniosków. W tym kontekście znajdujemy interesujące odwołania m.in. do teorii „dyfuzji informacji ekologicznej”.

Przedmiotem rozdziału czwartego są obowiązki władz publicznych w zakresie udostępniania niezbędnej dokumentacji sprawy. Habilitantka dostrzega związane z tym trudności praktyczne, które tkwią w potrzebie wyważenia pomiędzy koniecznością ochrony interesów prawnie chronionych a racją jawności procesu prowadzonego z udziałem społeczeństwa. W tym kontekście wskazuje m.in. na istnienie (jak to nazywa) „swoistej szarej strefy”, którą tworzyć mają urzędnicy przekonani „o konieczności stosowania licznych wyłączeń w zakresie udostępniania czy to informacji, czy to niezbędnej dokumentacji sprawy, z uwagi na rozmaite interesy prawnie chronione” (s. 234). Trudno zrozumieć, dlaczego takie potępienie spada na stosowanie wyłączeń ze względu na interesy „prawnie chronione”. Jeśli nie będzie się z takich wyłączeń korzystać, to ich ochrona stanie się fikcją. Zapewne Habilitantka miała na myśli nadużywanie takich klauzul, co jednak należało wyrazić w sposób bardziej precyzyjny. Problemy w zakresie rozwiązywania konfliktów interesów dodatkowo nasilają się, zdaniem Autorki, wskutek niewłaściwej implementacji dyrektywy 2003/4/WE. Pragmatycznym rozwiązaniem powinien być test szkody i test ważenia interesów, którym poświęca odrębne rozważania (s. 249 i n.). Wykorzystanie tego drugiego przez krajowego ustawodawcę jest - zdaniem Habilitantki - niedostateczne i uznaje to za mankament obowiązującej regulacji.

Rozdział piąty nie jest tak obszerny jak pozostałe, co wynika z jego wąskiego zakresu przedmiotowego. Poświęcony został bowiem problematyce prawa do składania uwag i wniosków. W literaturze przedmiotu uznawane jest ono często za rodzaj „prawa petycji” i z tego powodu przyjęte ramy pola badawczego zostały nakreślone szeroko, obejmując zarówno przepisy Konstytucji RP (art. 63), jak i przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (dział VIII). Autorka przedstawia ewolucję tej instytucji a następnie

charakteryzuje formy w jakich uwagi i wnioski są składane, bada ich zakres przedmiotowy oraz tryb rozpatrywania, aby na tej podstawie sformułować wnioski co do ich charakteru prawnego. Zauważa, że są to ograniczone środki o charakterze proceduralnoprawnym, albowiem nie podlegają (z niewielkimi wyjątkami, uzasadnionymi charakterem przyjmowanego dokumentu - za sprawą odrębnych przepisów) ochronie w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Tak więc prawo do złożenia uwag i wniosków, mimo że stanowi sedno procedury z udziałem społecznym, nie może zostać uznane za publiczne prawo podmiotowe (s. 351), z czym należy się oczywiście zgodzić.

Kluczowy dla pracy wydaje się obszerny rozdział szósty „Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach naruszeń krajowego prawa ochrony środowiska związanych z przyjęciem lub zaniechaniem przyjęcia dokumentu strategicznego”. Dr Anna Haładyj najpierw omawia w nim ogólną koncepcję prawa do sądu w sprawach dotyczących środowiska, aby następnie przejść do analizy przepisów prawnych, które mogłyby służyć jako prawna podstawa takiego dostępu. Znajduje je z jednej strony w prawie międzynarodowym, z drugiej w prawie krajowym. Sporo uwagi poświęca Habilitantka art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, konstatując jednakże, że choć artykuł ten nie został należycie przetransponowany do prawa krajowego, to sądy administracyjne orzekają o niemożności jego bezpośredniego zastosowania. Ten stan rzeczy potwierdza dokonując obszernej analizy orzecznictwa TS UE oraz krajowych sądów administracyjnych. Do tej części rozważań mam uwagę krytyczną. Chodzi konkretnie o znaczenie regulacji art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus dla możliwości takiej wykładni przepisów prawa krajowego, która pozwoliłaby przyznać legitymację skargową stowarzyszeniom. Z jednej strony bardzo krytycznie wypowiada się Habilitantka o linii orzeczniczej sądów polskich, negującej możliwość bezpośredniego stosowania art. 9 ust. 3, znajdując zresztą w treści niektórych orzeczeń kuriozalne stwierdzenia (s. 407). Z drugiej strony dostrzega, że nawet TS UE odmówił tej regulacji przymiotu charakteru normy samowystosowalnej, uznając, że art. 9 ust. 3 nie reguluje bezpośrednio sytuacji prawnej jednostki (s. 408 i n.). Jeśli zatem Habilitantka to potwierdza, to jej oczekiwanie, że polskie sądy administracyjne będą jednak orzekać odmiennie, wydaje się niezrozumiałe („Problematyki tej nie dostrzegają niestety także sądy administracyjne orzekające o niemożności stosowania wprost konwencji, co byłoby zasadne i pożądane w sytuacji, [tu zabrakło „w” - przypis mój] której normy krajowego porządku prawnego nie są z nią zgodne” - s. 412).

Pracę wieńczy zakończenie, będące podsumowaniem toku wywodów i miejscem na wnioski (s. 419 - 428). Wydaje się, że uwaga Habilitantki skupia się przede wszystkim na specyfice procedury udziału społeczeństwa w ocenie strategicznej, która została dowiedziona oraz na wnioskach *de lege ferenda*, natomiast nieco „niedoważone” pozostają w zakończeniu te aspekty, które ujęte zostały w dwóch pierwszych celach badawczych, sformułowanych na s. 23.

Generalnie można się zgodzić z końcowymi wnioskami dr Anny Haładyj, że badana w rozprawie instytucja znajduje się ciągle w fazie rozwoju. Nadany jej przez krajowego prawodawcę kształt uwzględnia zaledwie absolutne minimum tego, czego można oczekiwać, aby zapewnić społeczeństwu wpływ na przyjmowanie strategicznych dokumentów w duchu zrównoważonego rozwoju (s. 427 i n.). Podkreśla, że brakiem jest niezapewnienie zainteresowanym dostępu do sądu w związku z naruszeniami procedury oceny strategicznej. Na poziomie prawa unijnego generalne uregulowanie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących ochrony środowiska jeszcze się nie dokonało a prace nad nową dyrektywą, mającą to uregulować, zostały poniechane. Także przepisy krajowe nie

zapewniają, co do zasady, możliwości dochodzenia naruszeń proceduralnych. Pewne ograniczone możliwości pokrycia istniejących luk w regulacji prawnej znajduje Autorka głównie w instytucjach obiektywnej kontroli prawa, sprawowanej przede wszystkim w formie nadzoru weryfikacyjnego.

Dr Anna Haładaj formułuje na koniec kilka wniosków *de lege ferenda*, które są adekwatne z jednej strony do oczekiwań społecznych, z drugiej do udokumentowanych przez nią błędów legislacyjnych i zaniechań prawodawczych. Kluczowe znaczenie ma postulat wprowadzenia legitymacji procesowej, przysługującej co najmniej organizacjom ekologicznym, za sprawą której uzyskałyby one możliwość zaskarżania w interesie publicznym naruszeń przepisów materialnych i procesowych, do których dochodzi w trakcie przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Habilitantka jest świadoma kontrowersji, jakie postulat ten wywołuje, ale broni go, przywołując przede wszystkim argumenty prakseologiczne (tj. potrzebę sprawności, skuteczności i efektywności postępowania). Wydaje się, że ta propozycja ma jednak nikłe szanse na urzeczywistnienie, tym bardziej że jej przeciwnicy mogą przywołać w istocie te same argumenty (lub przynajmniej niektóre z nich), co Habilitantka (zwłaszcza wskazywać na zagrożenia płynące dla sprawności postępowania). Podobnie (co do szans) jest z postulatem objęcia powszechnym prawem do składania uwag i wniosków także organów administracji publicznej. W moim przekonaniu prowadzi to do zatarcia konturów kompetencji oraz do rozmycia odpowiedzialności.

Pozostałe wnioski mają za przedmiot techniczno-prawną korektę w zakresie istniejącej regulacji, co przybliży je do legislacyjnego wdrożenia. Chodzi o dwie propozycje: stworzenie możliwości do wydłużenia okresu składania uwag i wniosków ponad przewidziane 21 dni oraz uregulowanie kwestii udziału społeczeństwa w postępowaniu prowadzonym w sprawie uchylecia dokumentu strategicznego. Niejasno - w świetle w art. 50 ustawy z dnia 3 października 2008 r. - sformułowany został na s. 424 postulat obowiązkowego ponawiania postępowania w następstwie wprowadzenia zmian do dokumentu objętego procedurą oceny strategicznej (chodzi zapewne o projektowany, ale jeszcze nieprzyjęty dokument).

3. Źródła

Składające się na bibliografię wykazy literatury, aktów prawa krajowego (w tym aktów prawa wewnętrznego), orzecznictwa (kolejno: TS UE, TK, SN, NSA oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka), rozstrzygnięć nadzorczych, decyzji samorządowych kolegiów odwoławczych, informacji o wynikach kontroli NIK oraz pozostałych źródeł, robią imponujące wrażenie, zajmując 85 stron. Dowodzi to, że Habilitantka wyjątkowo sumiennie przygotowała się do pracy, co umożliwiło jej dokumentowanie swoich wywodów licznymi odesłaniami do bogatej i zróżnicowanej literatury (w sumie ponad 700 pozycji), zarówno krajowej, jak i obcej (anglojęzycznej). Co istotne, znajdujemy w wykazie wszystkie pozycje liczące się w realizowanej perspektywie badawczej.

4. Strona formalna i metodologiczna

Habilitantka dochowuje szczególnej staranności przy formułowaniu swoich myśli, nie gubiąc jasności wywodu nawet w bardzo rozbudowanych zdaniach (choćby zdanie na jedenaście wierszy na s. 358). Mimo to (sporadycznie) zdarzają się wypowiedzi, których

konstrukcja logiczna nie wydaje się prawidłowa. Jako przykład wskazać można wywód zamieszczony na s. 150. Habilitantka pisze: „Pytania te pozostawiam otwarte, uznając, że odpowiedź na nie jest oczywista, zważywszy na fakt, że /.../”. Oczywistość odpowiedzi wyklucza jakąkolwiek otwartość.

Zastrzeżenia mam jednak przede wszystkim do sposobu posługiwania się skrótami, zwłaszcza w odniesieniu do tytułów ustaw. Wyjątkowo długie nazwy niektórych z nich uzasadniają wprowadzenie umownych tytułów zastępczych, natomiast można poddawać w wątpliwość, czy najlepszym wyborem są skróty w rodzaju „uuiś” czy „uzppr”. Prawdą jest, że pojawiają się one regularnie zwłaszcza w komentarzach do ustaw, ale można to jeszcze zrozumieć i wy tłumaczyć chęcią maksymalizacji zysku (oszczędność papieru) przez komercyjne wydawnictwa. Stosowanie natomiast takich skrótów w rozprawach naukowych budzi mój sprzeciw, zwłaszcza gdy w konsekwencji otrzymujemy zadania w rodzaju: „Osobną kwestią jest relacja uuiś do udip” (s. 317). Nie licuje z powagą rozprawy naukowej nagminne posługiwanie się skrótem „jst” na oznaczenie jednostki samorządu terytorialnego (np. s. 229). Niekiedy skróty stosowane są niekonsekwentnie (np. na s. 399 obok siebie „u.s.g” i „usg”).

Mimo że praca została zredagowana starannie, to jednak występują sporadyczne błędy w pisowni dużych i małych liter, konkretnie w odniesieniu do nazw rodzajowych aktów prawnych (np. na s. 149 „... stwierdził nieważność Uchwały Rady Powiatu Pajęczańskiego z dnia ...”; na s. 393 „Potwierdza to Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego ...” (podobnie na s. 202), chociaż na s. 222 jest już poprawnie „Podobnie w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Mazowieckiego uznano ...”. Habilitantka w zdecydowanej większości przypadków posługuje się małą literą przy wskazaniu na dyrektywę, ale w wyliczeniu na s. 73 pojawia się nieoczekiwanie (w środku zdania) czterokrotnie „Dyrektywa”. Dziwi ponadto stosowanie skrótu „p.” zamiast „pkt” dla oznaczenia „punktu” jako jednostki systematyzującej w obrębie tekstu aktu prawnego (np. s. 147). Inny błąd: na s. 182 jest „kilkukrotnie” zamiast „kilkakrotnie”.

Habilitantka deklaruje, że monografia uwzględnia stan prawny istniejący w dniu 1 stycznia 2015 r., ale nie odnotowuje kilku zmian, jakie zaszły przed tą datą. Tak więc wskazuje na uchwałę RM jako formę przyjęcia planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza (s. 386), podczas gdy od lipca 2014 r. plan taki przyjmuje RM w drodze rozporządzenia. Wynika to z ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r. poz. 850). Poza tym od marca 2011 r. nie istnieją już plany ochrony przeciwpowodziowej (na które wskazuje na s. 386).

Przyjęte przez Habilitantkę podstawy metodologiczne są adekwatne do celu i zakresu podejmowanych badań i nie mam w tym zakresie uwag poza dwoma następującymi.

Po pierwsze, Habilitantka zdaje się prezentować podejście do zakresu koniecznej wykładni w oparciu o jej klaryfikacyjną koncepcję, czego dowodzi przywoływanie w kilku miejscach pracy zasad mówiących *clara non sunt interpretanda* albo *intepretatio cessat claris* (np. s. 75, 173). Jest to skutek deklarowanego preferowania rezultatów wykładni językowej (s. 24), choć Habilitantka sięga także po reguły wykładni systemowej i celowościowej. Wypada jednak zauważyć, że w ostatnich latach nastąpiła wyraźna korekta takiego klaryfikacyjnego nastawienia, skutkiem czego jest założenie stałego i nieodłącznego aspektu interpretacyjnego. Wskazuje się na to nie tylko w literaturze naukowej (zob. w szczególności M. Zirk-Sadowski, Problemy wykładni językowej w prawie administracyjnym [w:] L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, Wykładnia w prawie administracyjnym, System Prawa Administracyjnego, tom 4, Warszawa 2012, s. 205 i n.), ale

nawet popularyzującej wiedzę o prawie (zob. w szczególności E. Łętowska, K. Pawłowski, *O operze i o prawie*, Warszawa 2014, s. 23).

Po drugie, błędne są wnioski poczynione przy rozpatrywaniu relacji art. 46 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji do art. 33 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody. Habilitantka pisze na s. 145: „Regulacja przepisu art. 33 uop jest wcześniejsza niż uuś, więc zastosowanie musi mieć reguła kolizyjna *lex posteriori generelli non derogat legi priori speciali*”. Rzecz w tym, że art. 33 został istotnie znowelizowany przy okazji uchwalania ustawy z dnia 3 października 2008 r. Co więcej, po nowelizacji mowa jest w nim wyraźnie, że przeprowadza się ocenę oddziaływania na zasadach określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. Tak więc nie ma żadnej kolizji, czego Habilitantka zdaje się nie dostrzegać, mimo że cytuje treść art. 33 ust. 3. W rezultacie nie ma tu w ogóle miejsca na zastosowanie reguły kolizyjnej porządku treściowego (ani porządku czasowego).

5. Konkluzja

Pomimo podniesionych wyżej nielicznych (jak na utwór tak obszerny) uwag krytycznych wysoko oceniam monografię Anny Haładyj „Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska”, którą uważam za dzieło rzetelne, wnikliwie i kompleksowo ujmujące badaną instytucję. Praca ta dowodzi umiejętności Autorki samodzielnego prowadzenia badań oraz formułowania wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*. Recenzowana rozprawa stanowi, w moim przekonaniu, istotny wkład w rozwój nauki prawa administracyjnego w rozumieniu art. 16 ust. 1 ustawy o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki.

II. Ocena pozostałego dorobku naukowego dr Anny Haładyj

Dorobek naukowo-badawczy dr Anny Haładyj związany jest z prawem ochrony środowiska, co jednak nie znaczy, że jest on tematycznie jednorodny. Wyróżnić można bowiem kilka obszarów zainteresowania w obrębie tak obszernej przecież i dynamicznie się rozwijającej gałęzi prawa. Podstawowy krąg to problematyka udziału społeczeństwa i jej dotyczy największa liczba publikacji. Ciekawość badawczą Habilitantki absorbują jednak także inne zakresy regulacji.

Pierwszy z nich związany jest z zasadami ogólnymi prawa ochrony środowiska, którym poświęcona została rozprawa doktorska. Po jej obronie (październik 2004) tematyka ta pojawiła się jeszcze w trzech artykułach, będąc swoistym pokłosiem wcześniejszej aktywności (wśród nich jeden opublikowany po angielsku: *Considering Legal Issues of Stakeholder Involvement in the Decision-Making Process - Lessons Learned and Challenges Ahead. Economic and Environmental Studies No.8/2006*). Drugi nurt zainteresowań badawczych (osiem publikacji) to problematyka prawnej ochrony przyrody a zwłaszcza zarządzania obszarami Natura 2000 oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi. W tym kontekście nie sposób nie wspomnieć o opracowaniu „Rola instytucji otoczenia biznesu w prowadzeniu działalności gospodarczej na obszarach Natura 2000 jako element wsparcia

rozwoju regionalnego i lokalnego”, opublikowanym w Studiach Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (t. CL.II/2013), za które dr Anna Haładyj otrzymała nagrodę Rektora SGH. Pozytywnie wypada także ocena publikacji tworzących trzeci wątek w naukowej twórczości Habilitantki, to jest odnoszących się do zagadnienia korzystania z zasobów (dwie publikacje przygotowane w formule współautorstwa). Czwarty obszar poszukiwań to zagadnienia teoretyczne związane z kreowaniem prawa ochrony środowiska jako działu regulacji (np. „Czy prawo ochrony środowiska jest odrębną gałęzią prawa ? [w:] Historia magistra vitae, księga jubileuszowa ku czci Profesora Jerzego Flagi /red. A. Dębiński, S. Wrzosek, K. Maćkowska, M. Kruszewska-Gagoś/, Lublin 2007). Ponadto zauważyć należy, że Habilitantka zajmuje się w przedstawionych wyżej zakresach tematycznych nie tylko prawem krajowym, ale także międzynarodowym i europejskim, dowodząc dobrej orientacji w teorii i praktyce tego prawa (np. „Wykładnia prounijna i bezpośrednie stosowanie dyrektywy 85/337/EWG przez organ administracji publicznej [w:] Europeizacja prawa ochrony środowiska, /red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj/, Lublin 2011).

Odrębnie ujmuję doświadczenia Habilitantki związane ze sprawowaniem funkcji współredaktora opracowań monograficznych. W pierwszym rzędzie wskazać należy na tomy „Europeizacja prawa ochrony środowiska” oraz „Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska”, oba opublikowane w Lublinie w 2011 r. (to zadanie wykonane zostało wspólnie z M. Rudnickim i K. Sobierajem). Dr Anna Haładyj była także współredaktorem szeregu monografii powstałych w ramach projektu „Współpraca Uniwersytetów wspierająca rozwój regionów - lubelskiego i lwowskiego”, w ramach Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC (2006 - 2007), opublikowanych w językach polskim, angielskim i ukraińskim.

W swoim autoreferacie dr Anna Haładyj wspomina także o nagrodzonej przez Rektora SGH monografii „Gospodarka regionalna i lokalna a rozwój zrównoważony” (Warszawa 2014), której - z przyczyn dla mnie niezrozumiałych - nie ma w odrębnie sporządzonym wykazie opublikowanych prac naukowych, ani w dostarczonym mi zbiorze utworów.

Jak już zaznaczyłem, głównym przedmiotem zainteresowań naukowych dr Anny Haładyj jest problematyka udziału społeczeństwa, o czym świadczy zarówno przygotowana monografia „Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska”, jak i liczbowo większy niż połowa udział związanych z tym tematem publikacji w ogólnym dorobku powstałym po uzyskaniu stopnia doktora. Większość z tych prac stanowi przyczynek do prezentacji idei i koncepcji rozwiniętych w monografii, w związku z czym nie będę ich w tym miejscu w szczególności omawiać.

Znakomicie wygląda także udział Habilitantki w upowszechnianiu osiągnięć badawczych nie tylko poprzez publikacje, ale też konferencje. W latach 2004 a 2014 dr Anna Haładyj uczestniczyła w ponad trzydziestu krajowych i międzynarodowych konferencjach naukowych (m.in. w Manchester w czerwcu 2005 r.), prezentując każdorazowo inspirujące do dyskusji referaty.

Podsumowując ten fragment recenzji stwierdzam, że dorobek naukowy Habilitantki uzyskany po otrzymaniu stopnia doktora (pomijam w tym miejscu omawianą powyżej i wysoko ocenioną monografię) jest znaczący. Dowodzi on stałej aktywności pisarskiej dr Anny Haładyj, pozostającej na wysokim poziomie prawniczej kompetencji. Mimo że zainteresowania badawcze Habilitantki wiążą się tylko z prawem ochrony środowiska, to jednak opublikowane przez nią utwory są zróżnicowane tematycznie, obejmując zarówno zagadnienia z zakresu teorii tego prawa, jak i praktyki jego stosowania w różnych aspektach. Formułowane przez dr Annę Haładyj wnioski dowodzą wnikliwości i twórczego krytycyzmu,

za sprawą których tak opublikowane prace, jak i wygłoszone referaty niewątpliwie przyczyniają się do rozwoju polskiej nauki prawa ochrony środowiska.

III. Ocena aktywności Habilitantki w zakresie dydaktyki, popularyzacji wiedzy oraz współpracy międzynarodowej

Dr Anna Haładaj posiada poważny dorobek dydaktyczny związany z zajmowanym stanowiskiem adiunkta na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL oraz w *Collegium Varsoviensis* (Szkoła Wyższa Warszawska). W ramach swoich obowiązków prowadzi zajęcia dydaktyczne w formie wykładów, seminariów i konwersatoriów. Po uzyskaniu stopnia doktora wypromowała ponad 100 magistrów i licencjatów. Na szczególne podkreślenie zasługuje prowadzenie w języku angielskim wykładu dla studentów kierunku *European Studies* na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL.

Przekazywanie społeczeństwu posiadanej wiedzy i doświadczenia dokonuje się w przypadku Habilitantki także poprzez współpracę z organizacjami pozarządowymi. Owocnie prezentuje się zwłaszcza kooperacja z Instytutem na Rzecz Ekorozwoju, dla którego opracowała podręcznik (adresowany do nauczycieli) oraz broszury informacyjne. W celu popularyzacji wiedzy wykorzystuje także najnowsze środki komunikacji, zwłaszcza platformy e-learningu (w tym na zlecenie Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w ramach projektu „Natura i gospodarka - podstawy dialogu”).

Na wymierny wkład Habilitantki w popularyzację wiedzy składa się także zredagowanie ponad 50 haseł encyklopedycznych zamieszczonych w leksykonach i encyklopediach, w tym w tomie „Prawo ochrony środowiska” w ramach Wielkiej Encyklopedii Prawa, przygotowanej pod honorowym patronatem Prezydenta RP.

Habilitantka może się także wykazać doświadczeniami we współpracy międzynarodowej. Dowodzi tego aktywny udział w dwóch międzynarodowych konferencjach naukowych (m.in. w Manchester w czerwcu 2005 r.) oraz uczestnictwo w międzynarodowym programie stypendialnym na Węgrzech (Program *Easy-ECO* współfinansowany przez *Marie Curie Actions* oraz *UNEP*). Wskazać także trzeba na sprawowanie funkcji organizatora konferencji w ramach projektu „Interreg IIIA/TACIS CBC”, służącego wymianie doświadczeń pomiędzy Polską i Ukrainą w zakresie rozwoju zrównoważonego na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym (2006-2007).

Dr Anna Haładaj jest członkiem - współpracownikiem Towarzystwa Naukowego KUL oraz członkiem zwyczajnym Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej. Ponadto recenzuje artykuły w czasopiśmie „*Polish Yearbook of Environmental Law*”.

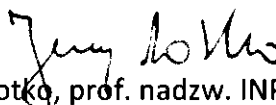
Nie można pominąć w niniejszej recenzji faktu uzyskania przez Habilitantkę licznych nagród, w tym: dwuletniego stypendium naukowego dla wybitnego młodego naukowca zatrudnionego na uczelni, przyznanego przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w 2011 r., nagrody zespołowej drugiego stopnia w dziedzinie działalności naukowej Rektora Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie (2014), jak również dwóch nagród zespołowych czwartego stopnia Rektora KUL za wybitną działalność organizacyjno-społeczną, popularyzację nauki oraz za wyróżniający się projekt naukowy podczas VIII Lubelskiego festiwalu Nauki (2011).

W końcu dostrzec należy fakt wspierania przez dr Annę Haładaj organów władzy publicznej w formie przygotowywanych ekspertyz i opinii (w tym dla Głównego Inspektora Ochrony Środowiska).

Za sprawą powyższych aktywności w zakresie dydaktyki, popularyzacji wiedzy oraz współpracy międzynarodowej należy wystawić dr Annie Haładaj ocenę najwyższą (tj. celującą).

IV. Wniosek końcowy

Dorobek naukowy, w tym monografia „Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska”, Lublin 2015 a także pozostałe aktywności dr Anny Haładaj, dają podstawę do stwierdzenia, iż po otrzymaniu stopnia doktora wniosła znaczący wkład w rozwój nauki prawa administracyjnego w rozumieniu art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuk.



dr hab. Jerzy Rotko, prof. nadzw. INP PAN
Wrocław, dnia 3 sierpnia 2015 r.