

O C E N A

rozprawy doktorskiej Pani mgr Wiktorii Raczyńskiej
„Public participation procedure in the new Ukrainian legal framework on
environmental impact assessment in the light of the requirements of
international, EU and Polish law”

(„Procedura udziału społeczeństwa w nowej regulacji prawnej ocen oddziaływania na środowisko przedsięwzięć na Ukrainie w świetle wymagań prawa międzynarodowego, unijnego i polskiego”)

W wykonaniu uchwały Rady Naukowej Uniwersytetu Opolskiego z dnia 29 września 2020 roku o powołaniu na recenzenta w przewodzie doktorskim p. mgr Wiktorii Raczyńskiej, przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej p. mgr Wiktorii Raczyńskiej p/t **„Public participation procedure in the new Ukrainian legal framework on environmental impact assessment in the light of the requirements of international, EU and Polish law”**, przygotowanej pod kierownictwem naukowym p. dr hab. Zbigniewa Bukowskiego oraz dr Jerzego Jendrośki. Rozprawa została przygotowana w jęz. angielskim.

Stwierdzam, że rozprawa doktorska Pani mgr **Wiktorii Raczyńskiej** p/t **„Public participation procedure in the new Ukrainian legal framework on environmental impact assessment in the light of the requirements of international, EU and Polish law”**, Opole 2020, stanowiąc oryginalne rozwiązanie przez Autorkę zagadnienia naukowego, wykazując jej ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie naukowej „prawo” oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, **odpowiada wymaganiom stawianym rozprawom doktorskim** przez przepisy art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 85 z późn. zm.).

Biorąc powyższe stwierdzenie pod uwagę wypowiadam się za dopuszczeniem p. mgr Wiktorii Raczyńskiej, po spełnieniu innych wymagań przewidzianych prawem, do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

Uzasadnienie
przedstawionej oceny rozprawy
i wniosku o dopuszczenie do publicznej obrony

1. Instytucja prawna nazywana „ocenami oddziaływania na środowisko” jest w systemie prawa środowiska (prawa ochrony środowiska) jedną z najważniejszych, ze względu na jej wybitnie prewencyjny charakter. Nie dziwi więc duży nacisk, jaki jest kładziony w Unii na jej prawidłową transpozycję i implementację w państwach członkowskich, ale także kandydujących, czego Polska doświadczyła jakiś czas temu. Z tego więc punktu widzenia analiza podjęta przez Autorkę, poświęcona ocenie ukraińskiej regulacji prawnej pewnego elementu tej instytucji, z punktu widzenia wymagań prawa unijnego i międzynarodowego, jest niewątpliwie bardzo cenna i ważna i ogólnie wybór tematu pracy należy ocenić bardzo pozytywnie. Samo jednak jego sformułowanie budzi pewne wątpliwości w kontekście słów „in the light of the requirements” (w świetle wymagań) zakładających moim zdaniem pewną ocenę poprawności badanych regulacji ukraińskich z punktu widzenia wskazanych wymagań, a tytuł wskazuje na wymagania prawa międzynarodowego, unijnego i polskiego. O ile można się zgodzić, że ocena z dwóch pierwszych punktów widzenia, odnoszących się do regulacji o ogólniejszym charakterze, w pewnym sensie stanowiących wzorzec dla regulacji krajowych, jest dość oczywista (także biorąc pod uwagę potencjalne członkostwo Ukrainy w Unii) to potraktowanie w ten sam sposób polskich regulacji wewnętrznych jako pewnego wzorca, z którym ma być zderzona regulacja ukraińska, już jest nieco dyskusyjne. Według mnie także i z tego względu, że trudno uznać polskie przepisy dotyczące ocen oddziaływania, w tym partycypacji publicznej w tych procedurach za wzorcowe, z powodu ich nadmiernej szczegółowości, stopnia zawikłania i kilku innych wad, o których w tym miejscu nie pora dyskutować a które są podnoszone w krajowej doktrynie. Z tych względów nawet może i lepiej byłoby zrezygnować z tego fragmentu analiz, co byłoby bez istotniejszej szkody dla pracy, chyba żeby większy nacisk był położony na korzystanie z polskich doświadczeń w procesie wdrażania wymagań unijnych i międzynarodowych do prawa krajowego. Analizy prowadzone z takiego właśnie punktu widzenia w pracy można znaleźć, jednak raczej w kontekście opisu procesów dochodzenia przez Polskę do treści aktualnych rozwiązań (przykładem może być chociażby fragment na stronach 67-69, co w

proponowanym przez mnie kierunku trochę zostało rozwinięte w kolejnej części tego rozdziału – s. 76 i nast.). Podsumowując te uwagi sądzę, że te elementy pracy dotyczące porównywania regulacji ukraińskich z polskimi powinny mieć (i częściowo mają) charakter dość typowo prawnoporównawczy i obejmując takie analizy rozprawą można byłoby to odzwierciedlić w tytule. Stwierdzenie to nie jest jednak jakimś fundamentalnym zarzutem, wskazuje tylko na możliwe doprecyzowanie tematu rozprawy; może mieć także znaczenie przy ewentualnej publikacji pracy, co byłoby niewątpliwie pożądane dla upowszechnienia jej treści, zwłaszcza na Ukrainie chociaż oczywiście nie tylko.

2. Jak już wskazano wyżej rozprawa swoją tematyką nie dotyczy całej instytucji prawnej ocen oddziaływania na środowisko, a tylko pewnego jej elementu w postaci regulacji odnoszących się do udziału społeczeństwa w postępowaniach ocenowych. Takie ograniczenie tematyki zostało we właściwy sposób uzasadnione w pracy i nie budzi wątpliwości także i ze względu na aktualny rozmiar pracy. Podniesione w pracy uzasadnienie odnoszące się do nowości tej problematyki w prawie ukraińskim i sposób jej przedstawienia w rozprawie jest kolejnym argumentem za sugerowaną już wcześniej publikacją pracy.

Problem prawidłowej konstrukcji przepisów dotyczących udziału społeczeństwa w procedurach ocenowych jest jednym z zagadnień mających istotne znaczenie dla rzeczywistego korzystania przez obywateli z zakładanej uznawanym modelem procedur oceny oddziaływania na środowisko możliwości wpływania na podejmowanie działań mogących być dla środowiska (w tym ludzi) niekorzystnymi. Problem jest trudny, głównie ze względu na niebezpieczeństwo pewnej „fasadowości” ustanowionych rozwiązań, co naturalnie jest związane z ich faktycznym stosowaniem, jednak określone gwarancje przeciwdziałania takiemu niebezpieczeństwu mogą i powinny być włączane bezpośrednio do samej regulacji. Autorka zwraca na to w rozprawie uwagę podkreślając pewne niebezpieczeństwa osłabiania rzeczywistego znaczenia instytucji udziału społeczeństwie, w praktyce stosowania nowych regulacji na Ukrainie, ze względu na wcześniej stosowany model ocen oddziaływania, z czym należy się zgodzić biorąc pod uwagę i doświadczenia polskie w tej mierze, gdzie mimo upływu już dwudziestu lat kwestie partycypacji publicznej w rozwiązywaniu spraw środowiskowych, w tym dostępu do informacji o środowisku, nie znajdują wciąż właściwego uznania w świadomości niektórych spośród tzw. decydentów czy nawet

po prostu pracowników administracji publicznej.

3. Założone ograniczenie problematyki rozprawy do kwestii związanych z udziałem społeczeństwa w procedurach ocenowych w oczywisty sposób wpłynęło na przyjęte przez Autorkę główne założenia badawcze, czyli dokonanie oceny zgodności rozwiązań ukraińskich z wymaganiami prawa unijnego i międzynarodowego właśnie w zakresie przepisów dotyczących udziału społeczeństwa. Autorka w początkowych fragmentach pracy wskazuje także, że w ocenie tej chciałaby m.in. zwrócić uwagę na rozwiązania charakterystyczne (specyficzne) dla prawa ukraińskiego i dokonać oceny zwłaszcza tych rozwiązań, być może także z punktu widzenia ich przydatności dla ogólnych regulacji unijnych czy międzynarodowych. Kwestie te zostały dość szeroko uwzględnione także w podsumowaniu (wnioskach końcowych), co uznaję za istotną wartość dodaną pracy.

Warto także podkreślić, że generalnie rzecz biorąc rozbudowane tezy badawcze zostały sformułowane w sposób prawidłowy, uznaję je za uzasadnione. Jak wskazano już wcześniej główną z tych tez jest zbadanie zgodności rozwiązań ukraińskich z wymaganiami prawa międzynarodowego i unijnego, wobec czego ocena tych regulacji z punktu widzenia ich kompletności, zupełności i niesprzeczności, adekwatności wobec zamierzonych celów regulacji i jej potencjalnej skuteczności, także zgodności z zasadą prewencji, daje spore możliwości badawcze, w tym w zakresie krytycznej analizy tekstów prawnych (w tym przypadku przede wszystkim regulacji ukraińskich w odniesieniu do ich zgodności z zasadami Traktatów, postanowieniami dyrektyw i umów międzynarodowych). Ogólne założenie badawcze ma moim zdaniem również walor naukowy, zakłada bowiem twórczą i krytyczną analizę oraz ocenę konstrukcji prawnych służących osiągnięciu zakładanych celów, prowadzoną w odwołaniu do źródeł w postaci prawa unijnego. Wszystkie te możliwości Autorka niewątpliwie wykorzystała.

We wnioskach końcowych Autorka szczegółowo do założonych tez badawczych się odniosła, udzielając odpowiedzi na postawione przez siebie pytania w sposób wykazujący bardzo dobrą znajomość analizowanej problematyki. Odpowiedzi te oparte są o przeprowadzone wcześniej w rozprawie analizy i w oczywisty sposób odnoszą się głównie do oceny rozwiązań prawa ukraińskiego w kontekście ich zgodności z wymaganiami międzynarodowymi i unijnymi. Nie znając rozwiązań ukraińskich w sposób szczegółowy (nawiasem mówiąc lektura rozprawy

znajomość tych rozwiązań pozwoliła w zasadniczy sposób poprawić) mogą się jednak pokusić o stwierdzenie, że wnioski Autorki mają bardzo duże znaczenie praktyczne, przede wszystkim dla ustawodawcy ukraińskiego – w kontekście ewentualnych modyfikacji obowiązującego prawa zmierzających do doprecyzowania przepisów, ale także dla organów stosujących te regulacje a wreszcie i dla osób zainteresowanych samą problematyką i możliwością korzystania z przysługujących im praw w zakresie włączania się do rozwiązywania problemów środowiskowych (tu oczywiście zwłaszcza partycypacji w procedurach oceny oddziaływania na środowisko).

4. Pod względem konstrukcyjnym praca obejmuje dziesięć rozdziałów, nie wyodrębniono wstępu oraz zakończenia, tę rolę pełnią rozdział pierwszy i ostatni (dziesiąty), uzupełniają ją również wykazy wykorzystanych źródeł. Struktura pracy została przedstawiona we wstępie (rozd. I) i, jak sama Autorka wskazuje, pod względem merytorycznym praca składa się z dwóch zasadniczych części – ogólniejszej, dotyczącej instytucji prawnej procedur ocenowych, ze stopniowym przejściem do szczegółowych analiz poszczególnych elementów (rozwiązań) konstruujących formułę udziału społeczeństwa w tych procedurach. Część pierwsza ma charakter wprowadzający, objętościowo nie przeważa nad zasadniczą, wydaje się potrzebną dla całościowego spojrzenia na badaną problematykę, jej uwzględnienie wydaje się być więc celowe. Tym niemniej dla osób szczegółowo znających omawiane kwestie niewątpliwie znaczenie podstawowe, z punktu widzenia głównej tematyki rozważań, mają rozdziały od piątego do dziewiątego, plus oczywiście podsumowanie zawarte w rozdz. X.

Wewnętrzna konstrukcja każdego z rozdziałów merytorycznych (rozd. II – rozdz. IX) jest bardzo konsekwentna, praktycznie każde z zagadnień jest omawiane w schemacie : prawo międzynarodowe, prawo unijne, prawo polskie, prawo ukraińskie (taki schemat jest formalnie wyodrębniany praktycznie w każdym podrozdziale). W sposób zdecydowany porządkuje to prowadzone rozważania, z drugiej jednak strony wprowadza pewną ich schematyczność. Z punktu widzenia czytelnika, traktowanego szerzej niż recenzenci rozprawy czy inne osoby zapoznające się z nią przy takiej okazji, być może ciekawsza byłaby analiza regulacji prawa ukraińskiego dotyczących danego zagadnienia z odniesieniami (uwagami czy ocenami) do prawa międzynarodowego czy unijnego (ewentualnie porównawczo do prawa polskiego) bezpośrednio w tekście, w trakcie rozważań. Jest to jednak odczucie subiektywne

recenzenta, do ewentualnego rozważenia przez Autorkę, nie ma natomiast charakteru zarzutu merytorycznego.

Generalna ocena przyjętej konstrukcji pracy jest z mojej strony w zasadzie pozytywna, w podniesionym kontekście zauważyć tylko należałoby, że jest to konstrukcja dość prosta i w pewnym sensie oczywista, chyba bardziej zakładająca podejście opisowe, niż problemowe. Być może konsekwencją przyjętej konstrukcji jest częściowo i taki właśnie charakter pracy, w niektórych elementach bardziej opisowy, niż analityczny. Ten opisowy charakter pracy nie wpłynął jednak na powściągliwość w formułowaniu szerszych i bardziej pogłębionych własnych ocen oraz formułowania na tej podstawie wniosków oceniających badaną regulację prawną. Każdy z rozdziałów jest kończony takim właśnie wnioskami, zaś rozpoczynany krótkim, rzeczowym wprowadzeniem do analizowanej w nim problematyki i oba te elementy oceniam bardzo pozytywnie. Pokazują one dobre panowanie przez Autorkę nad materią całej pracy.

Z drugiej jednak strony należy zauważyć, w kontekście stwierdzenia odnoszącego się do opisowości pewnych fragmentów pracy, że zaprezentowany w rozprawie opis poszczególnych zagadnień jest z reguły bardzo drobiazgowy i precyzyjny, świadczy o dogłębnej znajomości omawianych kwestii, łatwości poruszania się Autorki w tej dość skomplikowanej problematyce oraz umiejętności prawidłowego oraz zrozumiałego jej przedstawienia. Autorka wzbogaca także rozważania sięganiem do orzecznictwa sądów europejskich i krajowych (w tym i polskich sądów administracyjnych), próbując czasem podejść do nich bardziej krytycznie, przede wszystkim w kontekście oceny, przez pryzmat tych orzeczeń, badanej regulacji, co oczywiście także należy zaliczyć na plus wobec recenzowanej rozprawy.

Praca ma charakter generalnie dogmatycznoprawny, zgodnie z zapowiedzią we wstępie opiera się przede wszystkim na analizie tekstu prawnego z odwołaniem do literatury i orzecznictwa. Pojawiają się jednak czasem pytania, czy nie warto było spojrzeć na niektóre zagadnienia także od strony bardziej praktycznej, zastanawiając się np. nad praktyczną skutecznością (możliwością wykonania) pewnych rozwiązań. Częściowo do tych kwestii odniosła się Autorka w podsumowaniu.

Konstrukcja poszczególnych rozdziałów oraz ich kolejność generalnie są właściwe, podział treści na rozdziały oceniam jako proporcjonalny.

5. Moim zdaniem ocena umiejętności Autorki dotyczących prowadzenia wywodu naukowego, dokonywania analizy i wykładni przepisów, formułowania samodzielnych i uzasadnionych wniosków jest pozytywna, mimo podniesionego wyżej stwierdzenia o opisowym charakterze niektórych fragmentów rozprawy. Wnioski konstruowane zarówno w treści poszczególnych rozdziałów, jak i w zakończeniu pracy, są konkretne, poprawnie uzasadnione, oparte na wcześniejszych analizach, powinny mieć istotne znaczenie, oczywiście pod warunkiem wzięcia ich pod uwagę, w szczególności przez właściwe organy.

Warto podkreślić bardzo dobrą orientację Autorki w szeroko rozumianych regulacjach prawa unijnego, włączając w to prawo traktatowe, z punktu widzenia tematyki rozprawy wydawałoby się oczywistą, jednak nie zawsze taka oczywistość przekłada się na posiadaną i wykazywaną wiedzę (co Autorki ewidentnie nie dotyczy), co pozwala na przybliżenie tych rozwiązań krajowemu czytelnikowi (myśląc tu zwłaszcza o czytelnikach ukraińskich, ale również i polskich czy innych zainteresowanych nawet szerszą problematyką transpozycji prawa unijnego do prawa państw aspirujących do włączenia do Unii) i co jest sporą wartością dodaną analizowanej rozprawy; praca z tego punktu widzenia może także spotkać się z zainteresowaniem w razie jej ewentualnej publikacji, co podnoszono już wcześniej. Wykładnia przepisów generalnie prowadzona jest prawidłowo, Autorka umiejętnie przedstawia wnioski z niej wypływające, dobrze panując nad skomplikowaną, jak podkreślałem, materią prawną. Analizy te wzbogacane są sięganiem do orzecznictwa sądów europejskich, co czyni Autorka w szerokim zakresie i sensownym z reguły ich wykorzystaniem, chociaż zdarza się trochę ilustracyjnym. To wykorzystanie orzecznictwa niewątpliwie jedną z zalet recenzowanej rozprawy.

6. Ogólnie odnosząc się do wykorzystanych dla przygotowania rozprawy źródeł zakres powoływanych w pracy materiałów należy ocenić pozytywnie, co dotyczy nie tylko prawodawstwa (oczywiście przede wszystkim unijnego), ale także literatury i dokumentów oficjalnych. Autorka dotarła i uwzględniła większość istotnych dla podjętego zagadnienia opracowań polskich i ukraińskich, uwzględniono pozycje anglojęzyczne. Praca uwzględnia stan prawny, jak się wydaje, na początek 2020 r. i pod tym względem wkład pracy włożony przez Autorkę w aktualizację prawnych podstaw rozważań należy ocenić pozytywnie.

7. Także od strony formalnej ocena pracy jest pozytywna, wszystkie

podstawowe wymagania tego typu Autorka moim zdaniem wypełniła. Pracę zaopatrzone we wszystkie niezbędne wykazy, wykazy te uporządkowano, odsyłaczami posługuje się Autorka prawidłowo. Nie mam również zastrzeżeń co do przygotowania spisu treści i weryfikacji maszynopisu, błędy o charakterze redakcyjnym są spotykane incydentalnie. Praca została przygotowana w języku angielskim i jej ocena pod względem językowym pozostaje poza zakresem moich kompetencji, ograniczę się więc do stwierdzenia, że z mojego punktu widzenia tekst jest zrozumiały i klarownie podany.

WNIOSKI KOŃCOWE.

Podniesione wyżej uwagi, mimo że w pewnych elementach nieco krytyczne, zostały sformułowane głównie dla wskazania Autorce kierunków podnoszenia poziomu prowadzonych badań naukowych, nie naruszają jednak sformułowanej na wstępie recenzji ogólnej oceny rozprawy, która to ocena pozostaje wysoce pozytywną.

Rozprawa doktorska przygotowana przez p. mgr Wiktorię Raczyńską jest opracowaniem ciekawym, dotyczącym istotnego zagadnienia wartego poddania go analizom, bardzo dobrze i z dużą znajomością zagadnienia napisanym, **spełniającym wobec powyższego wymagania stawiane rozprawom naukowym przez obowiązujące w tej mierze przepisy.**



Szczecin-Łódź, dnia 30 listopada 2020 r.