Dr hab. Adam Habuda
Profesor nadzwyczajny w Instytucie Nauk Prawnych
Polskiej Akademii Nauk

Wrocław, 1 listopada 2020 r.

RECENZJA
W PRZEWODZIE DOKTORSKIM MGR ŻANETY KOSTYK
ROZPRAWA ***ZASADA PRZEZORNOŚCI W PRAWIE OCHRONY ŚRODOWISKA***

W związku z powołaniem mnie przez Radę Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie jako recenzenta w przewodzie doktorskim mgr Żanety Kostyk niniejszym przedstawiam następującą opinię - której finalna konkluzja jest dla Doktorantki **pozytywna**.

Opinia zawiera ocenę, czy przedstawiona Radzie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko - Mazurskiego w Olsztynie rozprawa doktorska pt. *Zasada przezorności w prawie ochrony środowiska* (ss. 269) spełnia kryteria określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t. jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1789), to znaczy czy:

1. Stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego.
2. Wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Kandydatki w danej dyscyplinie naukowej, tj. w zakresie prawa.
3. Wykazuje umiejętność samodzielnego prowadzenia przez Kandydatkę pracy naukowej.

Ad. 1.
Przedmiotem zainteresowania Doktorantki jest zasada przezorności. Definiuje ją jako nakaz szerokiego stosowania zapobiegawczego podejścia w celu ochrony środowiska (s. 12), stawia obok zasady prewencji – zauważając podobieństwa, ale i wyznaczając różnice między tymi zasadami. Stwierdza, że w przypadku prewencji przewidywane ryzyko jest znane, a w przypadku zasady przezorności jest ono potencjalne i nie do końca pewne. Prawdopodobieństwo wystąpienia szkody jest charakterystyczne dla zasady prewencji,

natomiast niepewność to cecha zasady przezorności. Prawdopodobieństwo jest lepiej udokumentowane, a przezorność bywa określana jako najwyższy stopień prewencji (s. 50).
Doktorantka stawia tezę, że zasada przezorności stwarza – na tle innych zasad ochrony środowiska – najlepsze warunki dla realizacji ochrony środowiska i umożliwia jednocześnie zachowanie proporcji względem rozwoju. Jej zdaniem zasada przezorności jest najskuteczniejszym narzędziem w prawnej ochronie środowiska (s. 13).
Tak też odczytuję problem naukowy, jaki chce rozwiązać Doktorantka: prawna analiza zasady przezorności, i interpretacja jej znaczenia i skutków. Pomocą w realizacji tego zamierzenia są szczegółowe pytania badawcze, wskazane na s. 13 rozprawy.
Rozprawa skonstruowana jest z sześciu rozdziałów traktujących kolejno o: pozaprawnych oraz historycznych uzasadnieniach stosowania przezornego podejścia w zakresie ochrony środowiska (1), genezie zasady przezorności (2), zasadzie przezorności na forum międzynarodowym (3), zasadzie przezorności w orzecznictwie (4), zasadzie przezorności w polskim ustawodawstwie (5), przypadkach związanych z zasadą przezorności (6). Struktura pracy jest przejrzysta, logiczna, i jej kształt należy uznać za prawidłowy. Rozdział I (Założenia metodologiczne pracy) ma charakter wstępny i poświęcony jest uzasadnieniu wyboru tematu, ukazaniu celu pracy, wymienieniu hipotez badawczych, określeniu użytych przez Doktorantkę metod i technik badawczych, oraz przybliżeniu struktury pracy.
Autorka trafnie zauważa, że polska literatura naukowa, w tym prawnicza, w niewielkim stopniu zajmuje się wnikliwą analizą Wspólnej Polityki Rybołówstwa UE. W literaturze zagranicznej sytuacja jest tylko trochę lepsza. Również orzecznictwo sądowe, zwłaszcza Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jest w tym zakresie skromne. Może to budzić pewien naukowy niedosyt, zwłaszcza że Wspólna Polityka Rolna, mająca taką samą podstawę w prawie pierwotnym UE (art. 38 TFUE), potraktowana została i przez badaczy, i przez orzecznictwo, znacząco lepiej.
Ogólnym celem badawczym Doktorantki jest, jak wskazuje na s. 18, wypełnienie luki w literaturze przedmiotu, bowiem w polskiej literaturze brak jest monografii, która zawierałaby kompleksową analizę nie tylko unijnej polityki rybołówstwa i jej aspektów

środowiskowych, ale również efektywności wydatkowania środków pochodzących z funduszy europejskich z punktu widzenia środowiskowych celów tej polityki. W zamierzeniu Autorki ma to stanowić *novum* wobec opracowań ukazujących jedynie efektywność wydatkowania funduszy strukturalnych w kontekście przede wszystkim zmian w liczebności floty rybackiej.
Podstawowa hipoteza badawcza postawiona przez Doktorantkę jest krytyczna: wyraża ona pogląd, że fundusze europejskie dla pomocy rybołówstwu w Polsce nie przyczyniają się do realizacji celów środowiskowych Wspólnej Polityki Rybołówstwa Unii Europejskiej. Przyczyny to przede wszystkim taka konstrukcja i treść przepisów prawnych, które preferują ograniczenie nakładu połowowego, ale już w mniejszym stopniu odnoszą się do chowu i hodowli ryb. Większy nacisk na chów i hodowlę ryb przyczyniłby się do pełniejszego realizowania celów Wspólnej Polityki Rybołówstwa, społeczno – gospodarczych, jak i środowiskowych. Ponadto – jak wskazuje Doktorantka – przepisy niedostatecznie „współgrają" z realizacją celów środowiskowych WPRyb.
Przyjęte metody badawcze to metoda dogmatyczno – prawna, polegająca na analizie przepisów prawa, analiza tekstów źródłowych (w dużej mierze o charakterze analiz finansowych) oraz metoda analizy ekonomicznej, dla zbadania skuteczności funkcjonowania regulacji prawnych.
Nie mam wątpliwości co do zasadności wyboru tematu i jego znaczenia, zarówno w aspekcie naukowym, teoretycznym, ale także w kontekście praktycznym. Chodzi przecież o skuteczność realizacji jednej z ważnych polityk europejskich, w tym poprzez ocenę służących jej wykonywaniu przepisów prawnych.
Z postawioną hipotezą naukową można się zgadzać lub nie. Niemniej uważam, że zaprezentowana jest ona trafnie, stanowi prowokujący do badań i dyskusji problem badawczy, warty do omówienia na płaszczyźnie prawnej. Prawdą jest również – co bardzo istotne dla recenzowanej pracy – że prawniczo – ekonomicznych opracowań monograficznych poświęconych realizacji WPRyb praktycznie w Polsce nie ma. W tym sensie praca Kandydatki ma szansę wypełnić znaczącą i doskwierającą lukę naukową.
Przedstawienie i ocena kolejnych rozdziałów pozwoli na konkluzję, czy rzeczywiście Autorce udało się zrealizować postawione cele.

Rozdział II (Kształtowanie się funduszy strukturalnych UE) opisuje cele pojęcie, cele, instrumenty i zasady polityki regionalnej, genezę finansowania przez Wspólnotę rybołówstwa i pierwszy służący temu fundusz. Autorka zauważa różnice pomiędzy nieidentycznymi, lecz jednak pokrewnymi pojęciami polityki regionalnej, polityki strukturalnej oraz polityki spójności. Stwierdza brak silnego i bezpośredniego umocowania tych polityk w prawie pierwotnym, co stanowi pewien kontrast wobec znaczenia tej (tych) polityki (polityk) w działaniu Unii Europejskiej. Jako instrumenty realizacyjne polityki regionalnej traktuje (słusznie) fundusze strukturalne, w ogólnym zarysie je opisując. Następnie przybliża początki finansowania polityki rybołówstwa we Wspólnocie, wiążąc je z Instrumentem Finansowym Wspierania Rybołówstwa na lata 1994 – 1998 a nawet znacznie wcześniej – z rozporządzeniem Rady z 1970 r. o ustanowieniu wspólnej polityki strukturalnej dla przemysłu rybnego. Trafnie dostrzega, w zasadzie niezmienne do dzisiaj, cele polityki rybołówstwa o charakterze społecznym, gospodarczym oraz środowiskowym. Podnosi dwa „pierworodne" problemy Wspólnej Polityki Rybołówstwa, którymi są nadmierna zdolność połowowa europejskiej (państw członkowskich) floty oraz przełowienie zasobów morza. Opisuje Wieloletnie Programy Orientacji (MAGP), traktując je jako instrumenty prawne mające na celu zwalczanie problemów Wspólnoty w zakresie rybołówstwa.

Rozdział oceniam wysoko. Brakuje mi w nim jedynie wyraźnego i precyzyjnego wyodrębnienia i wskazania odpowiednich źródeł prawa UE w zakresie rybołówstwa. One w pracy są wymienione, Autorka odwołuje się do nich, jednak moim zdaniem powinny być wydzielone.

W rozdziale III, zatytułowanym Wspólna Polityka Rybołówstwa Unii Europejskiej, Doktorantka przedstawia kolejno zakres polityki, jej podstawy prawne, cele i zasady oraz związki z ochroną środowiska morskiego.

Zgadzam się z Doktorantką co do spostrzeżenia, że dołączenie rybołówstwa do rolnictwa nastąpiło trochę automatycznie, bez głębszej refleksji ustawodawcy europejskiego na temat specyfiki rybołówstwa. Autorka powinna jednak zauważyć, że prawodawca unijny pewną odmienność dostrzegł, bo w art. 38 ust. 1 nakazuje jednak uwzględniać szczególne cechy sektora rybołówstwa.

Uważam również, że nieco szerzej należałoby potraktować kwestię unijnej polityki i prawa dotyczącego rybołówstwa na tle ogólnego prawa międzynarodowego i tworzących je konwencji międzynarodowych w tym zakresie. Doktorantka wskazuje – co jest interesujące, potrzebne, i co oceniam pozytywnie, niektóre z tych konwencji (np. Kodeks odpowiedzialnego rybołówstwa FAO z 1995 r., s. 75). Warto by jednak ten wątek rozszerzyć przy ewentualnym przeznaczeniu pracy do publikacji.
Wyodrębniłbym również bardziej zauważalnie zasady Wspólnej Polityki Rybołówstwa. Autorka je wprawdzie wskazuje i omawia (s. 72 i następne), podpierając się – słusznie i prawidłowo – orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE, jednak moim zdaniem warto by owe zasady mocniej redakcyjnie podkreślić.
W podrozdziale poświęconym relacjom między rybołówstwem (Wspólną Polityką Rybołówstwa) a ochroną środowiska morskiego wydatniej zaakcentowałbym konwencje międzynarodowe dotyczące ochrony środowiska, w tym ochrony środowiska morskiego. Autorka je dostrzega, na czele z kluczową konwencją o ochronie różnorodności biologicznej (s. 94), jednak według mnie warto by je omówić dokładniej. Tym bardziej, że trafnie konkluduje Doktorantka, iż reforma unijnej polityki rybołówstwa z 2013 r. mocniej podkreśliła rolę ekosystemowego podejścia do zarządzania rybołówstwem, które jest postrzegane jako istotny instrument pozwalający zapobiec utracie różnorodności biologicznej (s. 94).

Finansowaniu Wspólnej Polityki Rybołówstwa UE Doktorantka poświęca rozdział IV, zresztą tak właśnie go tytułując. Omawia w nim, chronologicznie, instrumenty finansowania, mianowicie: Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa 2000 – 2006, Europejski Fundusz Rybacki 2007 – 2013, Europejski Fundusz Morski i Rybacki 2014 – 2020. Rozdział kończy podsumowanie w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych WPRyb UE. Poszczególne instrumenty finansowe opisane są wnikliwie, a zarazem jasno. Najważniejsze są jednak wnioski (podrozdział 3.4). Nie są one – zdaniem Kandydatki – zbytnio budujące, bowiem wykorzystanie funduszy dla realizacji celów Wspólnej Polityki Rybołówstwa wygląda pesymistycznie. Warto podnieść, że dla poparcia swojego poglądu Autorka przytacza liczby, wykresy, dane statystyczne dotyczące poszczególnych państw UE. Nie dzieje się tak często w

pracach prawniczych. W przypadku obranego tematu jest to jednak uzasadnione i potrzebne, tym bardziej że Autorka łączy wątki ekonomiczne z rozważaniami prawniczymi.

Rozprawę zamyka rozdział 5, zatytułowany Programy operacyjne dla sektora rybołówstwa w Polsce. Umieszczenie takiego rozdziału w pracy, w tym miejscu, jest potrzebne i znacząco poprawia jej – już i tak bardzo pozytywny – obraz. Doktorantka najpierw przedstawia ramy prawne wdrażania funduszy w Polsce, a następnie omawia konkretne instrumenty – programy operacyjne, z zachowaniem chronologii ich realizacji. W Podsumowania rozdziału, poświęconym ocenie wdrażania w Polsce wskazanych programów, Autorka dokonuje oceny skuteczności poszczególnych programów, wskazując ich mocniejsze i słabsze strony. Nie ucieka od stanowczych, i często krytycznych wniosków.

Nie bardzo rozumiem stwierdzenie ze s. 239 o tym, że w większości, powierzchniowe wody płynące stanowią własność Skarbu Państwa. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne w art. 211 ust. 2 stanowczo przesądza, że śródlądowe wody płynące stanowią własność Skarbu Państwa. Nie ma więc mowy, że są jakieś niektóre prywatne wody płynące – stąd zdanie napisane przez Doktorantkę jest błędne, a przynajmniej niedokładne.

Problem naukowy, jaki zamierzała rozwiązać Doktorantka, to dokonanie oceny skuteczności i efektywności instrumentów prawnych służących realizacji Wspólnej Polityki Rybołówstwa Unii Europejskiej. Analizowane przez nią instrumenty to fundusze strukturalne UE i ich implementacja do prawa polskiego za pomocą odpowiednich programów operacyjnych. Autorka spogląda głównie przez pryzmat wyrażonego we Wspólnej Polityce Rybołówstwa celu środowiskowego, czyli dążenia do ochrony żywych zasobów wodnych oraz ich zrównoważonej eksploatacji.

Wniosek badawczy, do którego doszła, można streścić następująco: brak danych potwierdzających, że stosowne fundusze przyczyniają się do realizacji środowiskowych celów unijnej polityki rybołówstwa. Przyczyn takiego stanu rzeczy Doktorantka dopatruje się w braku obiektywnych i wiarygodnych wskaźników monitorowania, wątpliwościach wokół zmniejszania zdolności połowowych np. przez

złomowanie statków rybackich, czy zbytnim formalizmie, który przesłania faktyczne cele, na który należałoby spożytkować środki finansowe.
Pora na pytanie, czy Doktorantka postawiony problem naukowy rozwiązała, i czy uczyniła to w oryginalny sposób.
Moim zdaniem tak. Jej finalne spostrzeżenia są dobrze osadzone w dokumentach i literaturze oraz należycie uzasadnione. Poszczególne, cząstkowe wnioski są prawidłowo przedstawione, a rozumowanie do nich prowadzące – czytelne i logiczne. Warto podkreślić, że przy analizie niektórych problemów Autorka zgłasza propozycje mające na celu ich skuteczne rozwiązanie. Wskazuje niekiedy problemy interpretacyjne i rozbieżności w orzecznictwie międzynarodowym. To niewątpliwa zaleta pracy, o znacznym walorze teoretycznym, ale bardzo istotna także z praktycznego punktu widzenia.

Wyrażam przekonanie, że recenzowana praca doktorska stanowi – w zakresie wnikliwej charakterystyki Wspólnej Polityki Rybołówstwa Unii Europejskiej i służących jej realizacji instrumentów prawnych – odpowiednich funduszy strukturalnych – opracowanie nowatorskie, i wypełnia dotkliwą, niezagospodarowaną jeszcze przestrzeń badawczą. Wykazuje zarazem wiele cech oryginalności. Zarówno zaproponowane przez |Doktorantkę rozwiązanie problemu badawczego, jak sformułowane „po drodze" wnioski cząstkowe, są racjonalne, właściwie i czytelnie sformułowane, dobrze umocowane w teorii prawa, w doktrynie prawniczej oraz orzecznictwie. Według mnie na pochwałę zasługuje to, że Kandydatka wyszła poza analizę czysto prawniczą. Dokonała jej na tle gospodarczym, ekonomicznym, czasami nawet technicznym. To tylko wzbogaca pracę. Ponadto muszę z uznaniem podkreślić, że praca dotyczy przecież polityki (jednej z polityk wspólnotowych), tak więc przedstawienie problemu na szerszej płaszczyźnie niż tylko czysto prawnicza, jest wręcz niezbędne.

Ad. 2
Nie mam najmniejszych wątpliwości, że rozprawa wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Kandydatki w zakresie dyscypliny naukowej „prawo", w szczególności w zakresie prawa publicznego. Autorka biegle posługuje się opisem i analizą instytucji prawnych z dziedziny

prawa publicznego, w tym prawa międzynarodowego, unijnego i prawa ochrony środowiska. Dostrzega ich szersze usytuowanie prawne, ale też społeczne i ekonomiczne. Zna orzecznictwo, praktykę stosowania prawa przez sądy i organy administracji. Stosunkowo mała ilość wykorzystanej literatury wynika z ogólnego niedoboru naukowego w zakresie podjętej problematyki, a to że Autorka nie wprowadza prac „pobocznych", jedynie luźno nawiązujących do opisywanych kwestii – wynika moim zdaniem z chęci zachowania zwięzłości i zamiaru niemnożenia niepotrzebnych lub niekoniecznie potrzebnych wątków.
Doktorantka nie uchyla się od ocen, formułuje wnioski, zgłasza postulaty *de lege ferenda*. umiejętnie przywołuje instrumenty prawa ochrony środowiska, co tylko wzmacnia moje przekonanie o jej dobrze ugruntowanej ogólnej wiedzy prawniczej. Dobrze łączy kwestie środowiskowe z dziedziną gospodarki (rybołówstwem), dostrzegając problemy prawne, ale też i ekonomiczne, społeczne czy nawet techniczne.

Ad. 3.
Jestem również przekonany, że rozprawa mgr Marty Rabczyńskiej – Kapcińskiej dowodzi umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez Doktorantkę.

Przemawia za tym odpowiednia, dojrzała konstrukcja pracy oraz prowadzony tok wywodu. Z przyjemnością chcę podkreślić wysoki, formalny poziom rozprawy. Jest napisana starannie, dobrym językiem, nie dostrzegłem poważnych potknięć językowych, co czasami w pracach naukowych się zdarza. Bardzo nieliczne krytyczne uwagi są następujące:
- doktorantka powinna przetłumaczyć angielski tytuł dyrektywy 83/515 z 1983 r., jak również innych kluczowych w tym zakresie aktów prawnych (np. rozporządzenie 729/70 z 1970 r.). Ta uwaga dotyczy także innych tytułów aktów i dokumentów, których zdarza się Autorce na język polski nie przełożyć.
- w języku prawniczym termin „zapis" ma swoje specyficzne znaczenie, nie używamy go w kontekście tego, co znajduje się w akcie prawnym (s. 28)

- jako czyn chochlika drukarskiego traktuję nieprawidłowe określenie miejsca, w którym ma znajdować się Zakończenie: według spisu treści jest to strona 276, faktycznie Zakończenie ma początek na s. 271.
- pełne tytuły aktów prawnych, w tym europejskich, powinny znaleźć się w tekście, a nie w przypisie, przynajmniej gdy są używane po raz pierwszy. Tytułem przykładu podaję rozporządzenie nr 1380/2013 w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, przywołane na s. 59. Ułatwiłoby to lekturę pracy.
- nie Europejski Trybunał Sprawiedliwości – jak jest na s. 62 – ale Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Są to jednak uwagi drobnego kalibru, które warto uwzględnić przy ewentualnej publikacji pracy. Nie wpływają na ogólną – wysoką - wartość naukową i staranność formalną rozprawy.

Konkluzja

Rolę recenzenta traktuję jako wyszukiwanie w pracy potknięć, błędów i niejasności (1), ale także zgłaszanie pod adresem autora pochwał (2) - tam – gdzie zdaniem oceniającego, powinny się pojawić. Tych pierwszych jest w pracy mgr Marty Rabczyńskiej – Kapcińskiej niewiele. Rozprawa jest interesująca, bardzo dobra merytorycznie, także formalnie stoi na wysokim poziomie.
Tym samym stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr Marty Rabczyńskiej – Kapcińskiej *Wspólna Polityka Rybołówstwa Unii Europejskiej na przykładzie funduszy strukturalnych* kwalifikuje się do nadania biegu następnym etapom przewodu doktorskiego, w ramach którego została przedstawiona Radzie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko – Mazurskiego w Olsztynie.

Gdyby uprawnione organy uznały potrzebę wyróżnienia albo nagrodzenia rozprawy doktorskiej Marty Rabczyńskiej – Kapcińskiej, to według mnie praca ta zasługuje na stosowne wyróżnienie i stosowną nagrodę.

Adam Habuda