

**16 listopad 2021 r., Opole**

**Dr hab. Marta Woźniak, Prof. UO**  
**Uniwersytet Opolski**  
**Instytut Nauk Prawnych**  
**Katedra Prawa Administracyjnego**

**RECENZJA ROZPRAWY DOKTORSKIEJ**  
**Mgr Ewy Barbary Chojnackiej**  
**pt. „Prawo do zabudowy a wymagania ochrony przyrody.**  
**Studium administracyjnoprawne”**  
**napisanej pod kierunkiem**  
**Prof. dra hab. Jerzego Stelmasiaka**  
**Lublin 2021, ss. 266**

**I. Ocena wyboru tematu rozprawy.**

Wybrany przez Doktorantkę temat dysertacji doktorskiej pt. „Prawo do zabudowy a wymagania ochrony przyrody. Studium administracyjnoprawne”, osadzony w materialnym prawie administracyjnym już samym tytułem zatrzymuje uwagę wszystkich zainteresowanych szeroko pojętą ochroną środowiska w procesie inwestycyjnym. Na samym wstępie pragnę zaznaczyć, że zestawienie przez Autorkę instytucji prawa do zabudowy i ochrony przyrody świadczy o dużej odwadze naukowej przez to, że wymaga swobodnego poruszania się w przepisach rozsianych praktycznie po całej gałęzi prawa administracyjnego. Wymagania ochrony przyrody w procesie inwestycyjno-budowlanym nie występują bowiem w formie połączenia przepisów w jednym akcie prawnym, ale wymagają penetrowania kilkunastu aktów normatywnych. Dodatkowa trudność wynika z tego, że zaproponowana formuła nie była dotąd eksplorowana w nauce w formie opracowania monograficznego, za wyjątkiem tych opracowań, które dotyczą ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym (np. W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk Agata, *Prawo ochrony środowiska w*

*procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015 wyd. Wolters Kluwer; M. Zakrzewska, *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2010, wyd. LexisNexis). Zawężenie pola badawczego do prawa do zabudowy wobec wymagań ochrony przyrody uważam więc za trafne i nietuzinkowe. Przedłożona praca z pewnością stanowi studium administracyjnoprawne, ale jeśli przystępuje się do omawiania instytucji, która wiąże się immanentnie z prawem własności konotacje cywilnoprawne są nieuniknione.

Drugim powodem wysokiej oceny tematu pracy są względy merytoryczne. Ochrona przyrody stanowiącej dziedzictwo i bogactwo narodowe jest bowiem szczególnie ważna w dobie postępującej urbanizacji i niekontrolowanego rozwoju aglomeracji, skutkującego zjawiskiem „rozlewania się” miast i przenoszenia zabudowy poza tereny aglomeracji, nierzadko na – dotąd wolne od presji inwestycyjnej – obszary chronione. W ocenie Autorki, która dostrzega wagę problemu prawo do zabudowy jest „jednym z największych zagrożeń dla zachowania ochrony terenów cennych przyrodniczo” (s. 8). Niezwykle ważne na obszarach objętych formami ochrony przyrody jest zachowanie ładu przestrzennego oraz zapewnienie warunków gwarantujących właściwą ochronę obszarom o wyróżniających się walorach przyrodniczych. Ciężar gatunkowy podjętego przez Doktorantkę zagadnienia jest więc nie tylko kluczowy z perspektywy prawa, ale i zjawisk urbanistycznych i przyrodniczych. Gminy w niewielkim stopniu korzystają z narzędzia, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej m.p.z.p.), w celu kształtowania przestrzeni na obszarach objętych ochroną przyrody, z kolei jeśli o przeznaczeniu terenu przesądza *de facto* wnioskowany przez inwestora sposób zabudowy i zagospodarowania terenu, bez kontroli społecznej procesu ustalenia warunków zabudowy obszarów chronionych, ład przyrodniczy tych obszarów jest poważnie zagrożony. Jeśli dodamy, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: studium) jest w wielu gminach nieaktualne, realizacja inwestycji bez poszanowania wartości przyrodniczych może doprowadzić do degradacji walorów przyrodniczych i krajobrazowych, o które upomina się ustawodawca w art. 1 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – dalej u.p.z.p.). Wybór tematu dysertacji świadczy niewątpliwie nie tylko o dostrzeganiu potrzeby ochrony tych walorów w aspekcie realizacji prawa do zabudowy i imperatywu prowadzenia badań w tym zakresie, ale i – szerzej - o umiejętności koncentrowania się na tym, co atrakcyjne

naukowo i możliwe do wykorzystania w praktyce stosowania szerokiego spektrum przepisów prawa administracyjnego.

## **II. Ocena konstrukcji pracy i zastosowanych metod badawczych.**

Przedstawiona do recenzji praca stanowi dobrze ustrukturyzowane opracowanie (266 stron wraz z bibliografią), na które składa się sześć rozdziałów poprzedzonych obszernym wstępem „na prawach” rozdziału i zakończenie. Każdy z rozdziałów merytorycznych został podzielony na skrupulatnie opracowane punkty i podpunkty, rozwinięte w pracy w proporcjonalnym stopniu. Plan został skonstruowany na tyle ogólnie, by Czytelnik po jego lekturze miał wiedzę na temat merytorycznej treści pracy i na tyle szczegółowo, aby nie wpaść w pułapkę nadmiernego rozdrobnienia, dzięki czemu Autorka „trzyma się” reżimu prowadzenia wywodu, nie unikając niekiedy powtórzeń, które stanowią wzmocnienie ważnych – z punktu widzenia prowadzonych rozważań – tez badawczych.

Lektura pracy pozwala dostrzec konieczną w pracach doktorskich sekwencję prowadzenia rozważań od kwestii podstawowych (pojęcia i zasady) do analizy konkretnych zagadnień immanentnie związanych z tematem pracy (charakterystyki instytucji prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawa budowlanego i prawa ochrony przyrody), przy czym w tych ostatnich warstwa materialnoprawna przeplatana jest – kiedy to konieczne i uzasadnione - aspektami proceduralnymi. W pracy nie brakuje akcentów aksjologicznych identyfikowanych za pomocą odniesień do dóbr prawnie chronionych (środowisko, przyroda) oraz pojęć – klauzul generalnych (interes publiczny). Dobór poruszanych wątków w udany sposób aspiruje do zidentyfikowania wymagań ochrony przyrody wobec prawa do zabudowy i udowodnienia postawionych na wstępie tez badawczych.

Zastosowane w rozprawie metody badawcze na czele z metodą dogmatyczno-prawną i - w niewielkim zakresie - metodą historyczną pozwoliły Autorce na osiągnięcie celu pracy. Jak sama zaznaczyła marginalnie wykorzystwała metodę komparatystyczną, co przy tak sformułowanym tytule jest usprawiedliwione. W rozprawie w szerokim zakresie wykorzystano poglądy doktryny oraz orzecznictwo, przede wszystkim Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych.

### III. Szczegółowa ocena merytoryczna.

Już na samym wstępie rozprawy Czytelnik może zapoznać się z przedmiotem badań, którym są wymagania ochrony przyrody w zakresie prawa do zabudowy. W pierwszych zdaniach dysertacji zakodowana jest teza (choć Autorka jej nie formułuje wprost), że prawo do zabudowy jest zagrożeniem dla ochrony obszarów cennych przyrodniczo. Autorka stawia sobie za cel analizę i ocenę administracyjnoprawnego modelu „wymagań prawa ochrony przyrody, które kształtują prawo do zabudowy”. Rzecz jasna, wymagania te nie kształtują prawa do zabudowy samodzielnie, ale wespół z innymi prawnie określonymi determinantami (wymaganiami ładu przestrzennego, ochrony zabytków czy ochrony gruntów rolnych i leśnych). Postawiona w pracy teza główna: „Ukierunkowany na ochronę przyrody model procesu inwestycyjno - budowlanego znacznie ogranicza, a nawet niekiedy uniemożliwia, w interesie publicznym ochrony przyrody, realizację prawa do zabudowy”, już sama w sobie zawiera tezę częściową, że ochrona przyrody jest nośnikiem wartości ukrytej w klauzuli interesu publicznego. Wysoko oceniam umiejętność stawiania pytań badawczych (s. 10), na które znajdujemy odpowiedź w pracy, jednak wolalabym, aby Doktorantka wprost w zakończeniu udzieliła odpowiedzi na postawione we wstępie pytania: czy obowiązująca regulacja prawna jest spójna, pozbawiona luk prawnych i skuteczna ? Tymczasem odpowiedź jest zawoalowana, ale lektura podsumowania pozwala na przyjęcie, że w powszechnie obowiązującym prawie brak jest „spójnej i kompleksowej koncepcji prawnej prawa do zabudowy”, uwzględniającej interesy: publiczny i indywidualny. W mojej ocenie kompleksowa koncepcja prawa do zabudowy, obejmująca wymagania ochrony przyrody nie jest nawet możliwa wobec wspomnianego na wstępie rozproszenia omawianej problematyki w prawie administracyjnym. Przegląd ustawodawstwa zna już próby kompleksowej regulacji innych elementów przyrody np. krajobrazu, jednak warto zauważyć, że nawet przyjęcie ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (tzw. „ustawy krajobrazowej”) nie pozwoliło na zbudowanie spójnego modelu prawnej ochrony krajobrazu, lecz nadal ochrona ta dokonywana jest przez pryzmat kilkunastu aktów normatywnych, stanowiąc konglomerat prawnej ochrony tego elementu środowiska. Podjęcie próby zbudowania prawnego modelu należy ocenić jednoznacznie pozytywnie wobec wspomnianego

rozproszenia wymagań ochrony przyrody w aspekcie tytułowego „prawa do zabudowy”. Co się tyczy zaś interesów: publicznego i indywidualnego - jak słusznie oceniła Autorka - nie jest możliwe arbitralne przyznanie prymatu jednemu z nich, ale konieczne jest każdorazowo ważenie tych interesów (co znalazło też formalny wyraz w rozdziale IV (s. 10)).

Doktorantka zapowiada - co z kolei znajduje odzwierciedlenie w rozdziale I pracy - że sporo miejsca poświęci ustaleniom terminologicznym, których dobór został proporcjonalnie rozłożony pomiędzy dwoma „podsystemami”: prawem ochrony środowiska i prawem inwestycyjno - budowlanym. Na wysoką ocenę zasługuje solidnie wyjaśniona siatka pojęciowa (jest ona bowiem jednym z filarów prowadzenia pracy naukowej), na czele z tytułowymi pojęciami: „prawo do zabudowy”, „przyroda” i „ochrona przyrody”. Udanym zabiegiem, potwierdzającym warsztat naukowy Autorki jest sukcesywne powracanie do pojęć kluczowych na każdym etapie rozważań. Z zadowoleniem odnotowuję, że sformułowane przez Autorkę we wstępie tezy szczegółowe są sukcesywnie dowodzone.

Rozdział pierwszy pracy pt. „Charakterystyka podstawowych pojęć prawnych” zasługuje na ogólną pozytywną ocenę, przede wszystkim z uwagi na dobór pojęć i ich wzajemne przenikanie znaczeniowe (a niekiedy też normatywne - jak w przypadku pojęcia „budowy”, które pochodząc z obszaru prawa budowlanego jest stosowane na kanwie ustawy o ochronie przyrody). Pewien dyskomfort w pracy wywołuje brak ustalenia, jak ma to miejsce w przypadku ochrony przyrody względem ochrony środowiska, jaka jest relacja pomiędzy prawem ochrony przyrody a prawem ochrony środowiska, które Autorka wymienia po przecinku. Nie odpowiada na pytanie, czy prawo ochrony przyrody jest częścią większego systemu prawa ochrony środowiska. Ten deficyt jest zniwelowany założeniem ogólnym, że „ochrona przyrody jest częścią ochrony środowiska” (s. 15 i s. 22), ale prawo ochrony środowiska i prawo ochrony przyrody są traktowane przez Autorkę „rozłącznie” (s. 15, drugi akapit, wers drugi). Z kolei ochronę przyrody traktuje jako *lex specialis* wobec ochrony środowiska (s. 22), z czym mi osobiście - mając na uwadze zasady techniki prawodawczej, ale i wewnętrzną sektorowość systemu prawa ochrony środowiska - trudno jest się zgodzić. Analiza pojęć „około-przyrodniczych” ma tę zaletę, że uwzględniono w niej genezę ochrony przyrody oraz wykazano wpływ nauk przyrodniczych i sozologicznych na kształtowanie pojęć prawnych, wykorzystując w tym celu - podobnie jak ma to miejsce w całym rozdziale - reprezentatywny dorobek doktryny.

Co się tyczy innych ważnych pojęć: emisji i zanieczyszczenia, Doktorantka zna różnicę pomiędzy tymi pojęciami, ale nie wskazuje dość istotnej w prawie ochrony środowiska konstatacji, że emisja jest dozwolona prawem a zanieczyszczenie wiąże się z odpowiedzialnością prawą podmiotów korzystających ze środowiska. Słusznie też poddano badaniu krajobraz jako element stanowiący składnik przyrody, dostrzegając płaszczyznę prawa międzynarodowego. Nie mogło się obejść także bez charakterystyki pojęcia obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym, w którym wykorzystano pionierską definicję Prof. Jerzego Stelmasiaka.

Doktorantka słusznie wskazuje, że „na gruncie przepisów regulujących proces inwestycyjno - budowlany nie zostało zdefiniowane pojęcie prawa do zabudowy”. Podejmuje się trudnego zadania wskazania różnicy pomiędzy tym pojęciem a pojęciem „prawa zabudowy”. Autorka nie traktuje tych pojęć jako tożsamyh a wyjaśnienie różnicy (s. 48) jest przekonujące. Prawo zabudowy traktuje jako trzon zasady wolności budowlanej, zaś prawo do zabudowy jako uprawnienie konkretnego podmiotu, posiadającego tytuł prawny do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Określając relację pomiędzy tymi pojęciami wskazuje, że „prawo do zabudowy jest pochodną ogólnego publicznego prawa zabudowy służącego urzeczywistnianiu wolności budowlanej”. Warto byłoby, gdyby Autorka wyraźnie wskazała, czy sztandarowy artykuł 6 u.p.z.p. kreuje „prawo zabudowy” czy „prawo do zabudowy” i bardziej przekonująco uzasadniła swój pogląd. Biorąc pod uwagę sekwencję ustaw inwestycyjnych w czasie i uprzednią rolę u.p.z.p. wobec ustawy prawo budowlane – dalej: p.b. (planowanie jest wcześniej aniżeli wykonanie inwestycji budowlanej), uzasadnionym wydaje się odwrócenie ról poszczególnych (badanych przez Autorkę) pojęć kluczowych i ukształtowanie „prawa zabudowy” w u.p.z.p. zaś „prawa do zabudowy” w ustawie p.b. Z zadowoleniem odnotowuję powrót do uzasadnienia tematu dysertacji (s. 51), że praca dotyczy w istocie realizacji skonkretyzowanego prawa do zabudowy na obszarze specjalnym o charakterze przyrodniczym. Pojęcie „procesu inwestycyjno - budowlanego” wieńczy rozdział pierwszy. Biorąc pod uwagę stopień jego ogólności rozważałabym przesunięcie tego punktu przed analizą „prawa do zabudowy”.

Umiejętne prowadzenie badań naukowych w obszarze nauk prawnych zasadza się nie tylko na poprawnym posługiwaniu się pojęciami, ale i ich prawidłowym relatywizowaniu wobec zasad ogólnych, co znalazło odzwierciedlenie w rozdziale II zatytułowanym „Prawo do zabudowy w świetle zasad ogólnych prawa ochrony

środowiska”. Doceniam dobór czterech kluczowych zasad ogólnych, z których trzy są formalnie zasadami systemu p.o.ś (zasada planowości, prewencji i przezorności) a jedna jest zasadą konstytucyjną a jednocześnie pojęciem systemu prawa ochrony środowiska (zrównoważony rozwój). Na wstępie tego rozdziału jest kilka błędnych założeń badawczych. Jednym z nich jest ustalenie, że „zarówno prawo ochrony środowiska, jak i prawo ochrony przyrody posiadają własne zasady ogólne”. Trudno się z tym założeniem jednoznacznie zgodzić, ponieważ normatywnie określone są tylko zasady ogólne p.o.ś., z kolei zasady ogólne prawa ochrony przyrody nie występują w ustawie o ochronie przyrody (jak ma to miejsce np. w ustawie o odpadach, ustawie – Prawo wodne lub w ustawie o lasach, które wykształciły własne katalogi zasad ogólnych), dlatego też ich odkodowaniem z tej ustawy zajęła się doktryna prawa administracyjnego. Drugim błędnym założeniem jest: „Tak jak w przypadku katalogu zasad ogólnych ochrony przyrody, w przypadku zasad ochrony środowiska wskazanych jest wiele różnych kompilacji zasad tworzących poszczególne katalogi” (s. 61). Uważam, że w tym stwierdzeniu jest wiele niefrasobliwości, ponieważ zasady ogólne p.o.ś. są ściśle skatalogowane (*notabene* dyskusja na temat wprowadzenia do ustawy katalogu zasad ogólnych toczyła się już po rządami poprzedniczki, a mianowicie ustawy z dnia 30 stycznia 1980 r o ochronie i kształtowaniu środowiska, ale nabrała na sile dopiero w okresie „przedakcesyjnym”) a co do zasad ochrony przyrody owe „kompilacje” utworzyła doktryna prawa. Jest to więc stwierdzenie zbyt lakoniczne, które w wersji drukowanej pracy (do czego zachęcam) powinno być zweryfikowane a ustalenia wstępne dotyczące zasad sugerowałabym uporządkować. Co się tyczy charakterystyki poszczególnych zasad z zadowoleniem zauważam, że Doktorantka nie poprzestaje na podejmowanej już wielokrotnie w doktrynie analizie ich normatywnej treści, ale każdorazowo odnosi wybrane zasady do tytułowego „prawa do zabudowy”. W niektórych nawet (jak np. zasada planowości) słusznie upatruje tło potencjalnych konfliktów pomiędzy interesem publicznym a interesem indywidualnym (s. 72).

U podstaw rozdziału III pt. „Władztwo planistyczne w świetle wymagań ochrony przyrody a prawo do zabudowy” leży zasada władztwa planistycznego gminy, prezentowana przez Autorkę z perspektywy prawa do zabudowy i jego ograniczeń, które wynikają z obowiązku ochrony obszarów cennych przyrodniczo. Doktryna prawa zainspirowana władztwem planistycznym wypracowała wiele rodzajów władztwa administracyjnego. W pełni zgadzam się z Autorką, że realizacji władztwa

planistycznego należy poszukiwać w m.p.z.p. oraz w studium. W części poświęconej temu drugiemu, znajduję nie tylko udane pytanie badawcze: czy studium jako akt ogólny i programowy wywiera realny wpływ na możliwość realizacji prawa do zabudowy z uwzględnieniem ochrony przyrody (s. 90), ale i odpowiedź na nie (studium pośrednio oddziałuje na prawa i obowiązki podmiotów prawa, cechuje je brak kompleksowej wizji przestrzennej, uwzględniającej paradygmat ochrony przyrody) i uzasadnienie poglądu na s. 91 i nast. Pewien niedosyt pozostawia nie dość wyraźne określenie relacji planowania specjalistycznego (planów ochrony parków i rezerwatów) wobec studium za wyjątkiem lakonicznego stwierdzenia, że „nie powinny być sprzeczne”, jak również niewystarczające wyeksponowanie roli uzgodnień projektu studium przez organy ochrony przyrody i poprzestanie na wskazaniu, że pominięcie uzgodnienia powoduje nieważność studium.

Z satysfakcją zauważam, że w podpunkcie pt. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, Autorka już na wstępie diagnozuje wpływ m.p.z.p. na realizację celów ochrony przyrody i prawa do zabudowy jako „znaczący” (s.98) i pogląd ten uzasadnia. Nie ogranicza się wyłącznie do przedstawienia charakteru prawnego m.p.z.p., ale ustawicznie nawiązuje do ograniczeń, które mogą wynikać z ustanowienia na danym obszarze obszarów cennych przyrodniczo. Swoistego „okrzepnięcia” i coraz lepszego poruszania się w tej niewątpliwie trudnej problematyce dowodzi istnienie wątku ważenia interesów, który stanowi zapowiedź kolejnego rozdziału. W m.p.z.p. widzi instrument synchronizujący ustalenia ochrony wartości przyrodniczych z prawem do zabudowy.

Choć decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego (d.w.z.i.z.p.) otrzymała osobną jednostkę redakcyjną (w rozdziale IV na s. 147) w tym punkcie Autorka przeprowadza czytelnika przez cały system planowania przestrzennego, nawiązując do decyzji wydawanych w przypadku braku planu miejscowego oraz do innych instrumentów, jak miejscowy plan rewitalizacji i uchwała krajobrazowa. Zakładam jednak, że w tym punkcie sięganie do tych innych instrumentów gospodarowania przestrzenią służy głównemu nurtowi skupionemu wokół m.p.z.p. Nie pominęła również roli opracowania ekofizjograficznego, wskazując na jego rolę dla zapewnienia ochrony przyrody przy realizacji prawa do zabudowy. W rozdziale III Autorka poddaje ponadto analizie możliwe ograniczenia prawa do zabudowy ze względu na ochronę przyrody oraz zna i potrafi uzasadnić znaczenie prognozy oddziaływania na środowisko. Kolejny raz, w tym miejscu w aspekcie m.p.z.p.



powraca do roli uzgodnień projektu m.p.z.p. z organami ochrony przyrody, krytycznie odnosząc się do milczącego dokonywania uzgodnień. Rozdział wieńczy dojrzały wniosek, że gmina jako jednostka podstawowa, dysponująca władztwem planistycznym jest w stanie (mając do dyspozycji istniejący model prawny) „dokonać prawidłowego uwzględniania wymagań ochrony przyrody wprowadzając w interesie publicznym odpowiednie ustalenia w uchwalanych aktach planistycznych, jednocześnie biorąc pod uwagę wymagania ochrony interesu indywidualnego w świetle dopuszczonej przez ustawodawcę realizacji prawa do zabudowy na obszarze gminy” (s. 118). Wniosek ten stanowi asumpt do następnych rozważań.

Rozpoczynając rozdział IV zatytułowany „Interes indywidualny a interes publiczny w zakresie prawa do zabudowy w świetle prawnej ochrony przyrody” od zasady ważenia interesów Doktorantka stawia tezę o domniemaniu równości tychże interesów. Osobiście jestem orędownikiem tego założenia, dlatego uważam, że zamiast spójnika „a” pomiędzy interesami należałoby postawić spójnik „i”. Są to bowiem komplementarne wobec siebie interesy i jeśli stawiamy je (jak chce Autorka) w pozycji równoległości, musimy konsekwentnie i rozważnie dobierać słowa. Aprobuję w pełni udowodnioną w pracy z uwzględnieniem dorobku doktryny powstałej na kanwie „zasady wolności budowlanej” tezę, że prawo zabudowy posiada przymiot publicznego prawa podmiotowego, stanowiąc gwarancję realizacji wolności budowlanej, ale realizowane jest jako prawo do zabudowy. Choć nie kontestuję umiejscowienia w tym rozdziale charakterystyki decyzji środowiskowej oraz decyzji wydawanych w warunkach braku m.p.z.p. i ukazania kształtowania ochrony przyrody w ramach tych postępowań administracyjnych, jednak mając na uwadze tytuł rozdziału brakuje w tej części odniesień do zapowiedzianej relacji interesów.

Rozdział V pt. „Podstawowe wymagania w zakresie prawa do zabudowy w świetle ochrony zasobów przyrodniczych środowiska” przenosi Czytelnika na grunt p.b. Oczywiście na tym gruncie znacznie trudniej jest doprowadzić do uwzględnienia wymagań ochrony przyrody, najlepszym ku temu etapem procesu inwestycyjnego, wpisującym się w pełni w zasadę prewencji jest etap planowania. Jednak uwzględnienie w pracy całego arsenału instrumentów administracyjnoprawnych (w tym rozdziale pozwolenia na budowę, zgłoszenia budowlanego i instytucji milczącej zgody na dokonanie czynności w zakresie prawa do zabudowy) czyni opracowanie kompleksowym. Autorka nie mogła poprzestać na instrumentach planowania, jeśli aspirowała do utworzenia „studium administracyjnoprawnego”. W tym rozdziale

Doktorantka poświęca dużo uwagi zagadnienia materialnoprawnym i - jeśli chodzi o milczącą zgodę – proceduralnym, zręcznie nawiązując przy tym do wymagań ochrony przyrody. Analiza reżimu prawnego obszarów specjalnych o charakterze przyrodniczym w zakresie prawa do zabudowy pozostawia dobre wrażenie i świadczy o sukcesywnym podążaniu Doktorantki za perspektywą ochrony przyrody w aspekcie tytułowego prawa do zabudowy. Niezwykle trudna dla młodego Badacza jest problematyka nakładania się reżimów publicznoprawnych i ich wpływu na realizację prawa do zabudowy, ale i ten wątek w dysertacji został potraktowany z atencją.

Przechodząc do merytorycznej oceny rozdziału VI, pt. „Odpowiedzialność administracyjna za naruszenie wymagań ochrony przyrody w zakresie prawa do zabudowy”, u którego podstaw legło nieco inne, niż na wstępie przekonanie (Autorka podaje za J. Ciechanowicz Mc - Lean, że ustawa o ochronie przyrody stanowi ustawę działową w odniesieniu do ramowej ustawy prawo ochrony środowiska - s. 209) uważam, że wyróżnione w ramach odpowiedzialności administracyjnej sankcyjne decyzje zobowiązaniowe, sankcyjne decyzje wstrzymujące i sankcje o charakterze finansowo – prawnym znajdują uzasadnienie w aspekcie prawa do zabudowy. Nie dokonując już w tym miejscu szczegółowej oceny jestem zdania, że charakterystyka środków odpowiedzialności prawnej, poprzedzona analizą pojęcia odpowiedzialności w ochronie środowiska i dokonana przez Autorkę subsumpcja środków zawartych w ustawie p.o.ś do stanów faktycznych z obszaru procesu inwestycyjnego jest udana i twórcza. Pragnę zaznaczyć, że nie często w nauce prawa można znaleźć zestawienie środków odpowiedzialności administracyjnej w aspekcie prawa do zabudowy i ten rozdział stanowi wartościowe dopełnienie rozważań.

Lektura zakończenia, w którym - jak zaznaczyłam wcześniej - odpowiedź na postawione we wstępie pytania badawcze jest nieco ukryta, pozwala na konkluzję, że w piśmiennictwie naukowym Autorka porusza się dość komfortowo. Zakończenie stanowi w istocie zgrabne zebranie tego, co już zostało wcześniej napisane, w niektórych miejscach powtórzenie wcześniejszych konkluzji, co można pożytywać jako chęć wzmocnienia myśli, poglądów i twierdzeń. Powtórzeniom towarzyszą wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda* i już sam fakt, że Autorka ma zdolność sukcesywnego poszerzania pola badawczego i niejako inspiruje się tym, co już wcześniej odkryła, świadczy o tym, że mamy do czynienia z dobrze rokującym Badaczem, znającym przy tym wagę ustaleń terminologicznych i potrafiącym prawidłowo stawiać pytania. Co do meritum, zgadzam się, że wymagania ochrony

przyrody odnoszące się do realizacji prawa do zabudowy istotnie je ograniczają a niekiedy wykluczają. Nie może być jednak inaczej, jeśli w grę wchodzi zachowanie cennych ekosystemów przyrodniczych i uwolnienie presji inwestycyjnej. Przedłożona mi do oceny praca doktorska posiada znaczny ładunek aksjologiczny; przyroda sama w sobie jest wartością życia człowieka a jej tytułowy kontekst zestawiony z prawem do zabudowy pozwolił na wyeksponowanie innych wartości: interesu publicznego i prawa własności. Przechodząc do konkluzji mogę stwierdzić, że Autorka postawiła sobie wysoko poprzeczkę i zmierzyła się z niezwykle ambitnym zadaniem, ale *summa summarum* sprostała wyzwaniu naukowemu.

#### **IV. Ocena strony formalnej.**

Od strony formalnej dysertacja została sporządzona z poszanowaniem zasad prawidłowej redakcji. Język, styl i opracowanie przypisów nie budzi zastrzeżeń a drobne błędy językowe, stylistyczne i edytorskie nie umniejszają wartości rozprawy. Praca od strony warsztatowej jest bardzo staranna. Poprzedzenie jej wykazem skrótów umożliwia Czytelnikowi skupienie uwagi na zagadnieniach merytorycznych. Na pozytywną ocenę zasługuje bogaty zestaw literatury, przywoływany z poszanowaniem obowiązujących standardów prac naukowych.

Wykaz aktów prawnych został podzielony na trzy rodzaje źródeł: akty normatywne prawa polskiego, przedstawione w układzie hierarchicznym, akty prawa unijnego i akty prawa międzynarodowego. W ramach poszczególnych wykazów został wykorzystany klucz według daty uchwalenia aktu normatywnego, co czyni wykaz klarownym. Podobnie, bardzo przejrzysty i poprawnie usystematyzowany jest wykaz orzecznictwa.

Autorka opatrując wprowadzeniem każdy z rozdziałów nie zdecydowała się na podsumowanie każdego z nich. Tego rodzaju metodologia pisanie prac doktorskich jest w pełni akceptowalna.

#### **V. Konkluzja.**

Recenzowana rozprawa doktorska jest wartościowym opracowaniem, poruszającym zagadnienia doniosłe teoretycznie, ale i utrwalone w praktyce stosowania prawa. Autorka dokonuje poprawnej wykładni norm prawnych oraz w

możliwie szerokim zakresie wykorzystuje poglądy doktryny i orzecznictwa. Jednoznacznie pozytywną ocenę niech zastąpi konkluzja, że praca stanowiąc zwieńczenie trudu badawczego Doktorantki stanowi oryginalne i kompleksowe rozwiązanie zagadnienia naukowego z zakresu prawa.

Podniesione przeze mnie wątki polemiczne nie umniejszają wartości pracy a możliwość przygotowania recenzji, za którą dziękuję, poczytuję jako rozpoczęcie dyskursu naukowego na temat niezbadany dotąd w takiej konwencji. Nie twierdzę, że Autorka rozwiązała wszelkie możliwe spory naukowe. Nie mogę jednak zaprzeczyć, że praca stanowi rzetelne i zgodne z zasadami pragmatyzmu naukowego opracowanie, wsparte własnymi poglądami.

W nawiązaniu do powyższych konkluzji ostatecznie stwierdzam, że przedłożona mi do recenzji rozprawa doktorska Pani mgr Ewy Barbary Chojnickiej spełnia warunki określone w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r., poz. 1789 ze zm.), który w tym zakresie ma zastosowanie na podstawie art. 179 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r., poz. 1669) i stanowi podstawę do podjęcia kolejnych etapów przewodu doktorskiego, zmierzających do nadania Pani mgr Ewie Barbarze Chojnickiej stopnia doktora nauk prawnych.

Marta Wodniak

16.11.2021 r., Opole