

Dr hab. Piotr Ruczkowski, prof. UJK
Zakład Prawa Administracyjnego i Nauk o Administracji
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr Ewy Barbary Chojnackiej *Prawo do zabudowy a wymagania ochrony przyrody. Studium administracyjnoprawne*, Lublin 2021, ss. 266

I. Wybór tematu rozprawy

Rozprawa doktorska mgr Ewy Barbary Chojnackiej *Prawo do zabudowy a wymagania ochrony przyrody. Studium administracyjnoprawne* została poświęcona analizie problematyki korzystania z prawa do zabudowy w kontekście wymagań związanych z ochroną przyrody. Jak podkreśla Autorka, „Przedmiotem badań, które zostaną podjęte w niniejszej pracy doktorskiej będą wymagania ochrony przyrody w zakresie prawa do zabudowy” (s. 8). „Głównym problemem badawczym pracy doktorskiej będzie analiza i ocena administracyjnoprawna obowiązującego modelu wymagań ochrony przyrody, które kształtują prawo do zabudowy” (s. 9). Tak określone założenie badawcze oraz przyjęta metoda badawcza, mają - zdaniem Autorki - zmierzać do „udowodnienia głównej tezy, że ukierunkowany na ochronę przyrody model procesu inwestycyjno-budowlanego na obszarach specjalnych o charakterze przyrodniczym znacznie ogranicza, a nawet niekiedy uniemożliwia, w interesie publicznym ochrony przyrody, realizację prawa do zabudowy. Wskazanie poszczególnych wymagań określonych przez prawo ochrony przyrody pozwoli na ocenę czy powszechnie obowiązująca regulacja prawna w tym zakresie jest spójna, pozbawiona luk prawnych, a przede wszystkim skuteczna w zakresie realizacji stawianych jej wymagań” (s. 9).

Nie ulega wątpliwości, że tworzenie i korzystanie z różnych form ochrony przyrody, np. parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów

chronionego krajobrazu, użytków ekologicznych itd., może stanowić ingerencję w sferę uprawnień właścicielskich, co słusznie zauważa Autorka (s. 7). W tym przypadku mamy do czynienia ze szczególnym reżymem prawnym i nakładającymi się na siebie regulacjami z zakresu planowania przestrzennego i prawa budowlanego oraz z obszaru ochrony przyrody czy ochrony środowiska.

Zdecydowanie zgadzam się ze stwierdzeniem Autorki, że „Aktualność problematyki badawczej wynika z postępujących negatywnych zmian w środowisku, w tym także z działań i poszukiwań skutecznych rozwiązań, mających na celu zachowanie cennych przyrodniczo obszarów. Zwiększone społeczne zainteresowanie problematyką ochrony środowiska i ochrony przyrody sprzyja podjęciu rozważań w zakresie analizy i oceny jednego z największych zagrożeń dla zachowania ochrony terenów cennych przyrodniczo, czyli prawa do zabudowy” (s. 8). Z drugiej jednak strony, rozwój społeczny i gospodarczy wymusza postępującą urbanizację, budowę infrastruktury technicznej, która często w sposób znaczący wpływa na środowisko naturalne. Ten problem ma swoje zróżnicowane znaczenie na obszarze dużych miast i terenów przyległych oraz na terenach cennych przyrodniczo, zlokalizowanych poza takimi obszarami. Nie ulega wątpliwości, że w tym przypadku mamy do czynienia z koniecznością wyważenia interesu publicznego i interesu indywidualnego, możliwym konfliktem wartości ochrony przyrody, ładu przestrzennego, zrównoważonego rozwoju, urbanizacji, rozwoju gospodarczego i społecznego, możliwości urzeczywistniania uprawnień właścicielskich, w tym korzystania z wolności zabudowy. Wspomniana wolność zabudowy podlega reglamentacji administracyjnoprawnej i jest ograniczana m.in. regulacjami z zakresu ochrony przyrody czy też ochrony środowiska. W tym obszarze szczególną rolę odgrywają nie tylko przepisy krajowe, lecz także różne dokumenty o charakterze międzynarodowym i ponadnarodowym, w tym prawo Unii Europejskiej.

W tytule dysertacji występuje fraza „(...) wymagania ochrony przyrody”, co stanowi pewne zawężenie możliwego obszaru badawczego. Jak podkreśla Autorka, „Pojęciem szerszym od pojęcia przyrody jest pojęcie środowisko” (s. 26). Słuszna jest uwaga poczyniona w rozprawie, że „Doktryna prawa w ramach przeważającej części kompleksowych opracowań odnoszących się do prowadzenia procesów inwestycyjno-budowlanych podstawą badań obejmowała problematykę odnoszącą się do prawa ochrony środowiska, ubocznie tylko wskazując wymagania ochrony przyrody w tym zakresie” (s. 8).

Biorąc powyższe pod uwagę, wybór tematu nie budzi wątpliwości, gdyż tak określona problematyka należy do zagadnień mających istotne znaczenie społeczne i gospodarcze; jest również ważna zarówno z punktu widzenia teorii prawa administracyjnego, jak i praktyki działania administracji. Z uwagi jednak na rezygnację

z metody prawnoporównawczej, w przypadku kierowania dysertacji do publikacji, warto rozważyć uzupełnienie tematu opracowania o wskazanie, że badania koncentrują się na polskim systemie prawnym.

Co należy także podkreślić, analizowane zagadnienie - w prezentowanym przez Autorkę ujęciu - nie doczekało się kompleksowych opracowań o charakterze monograficznym.

Reasumując, Autorka podjęła temat szeroki i wielowątkowy, mający zarówno wymiar teoretyczny, jak i praktyczny; niewątpliwie o istotnej doniosłości prawnej, społecznej i gospodarczej.

II. Ocena doboru metod badawczych

Dobór metod i płaszczyzn badawczych zasadniczo nie budzi większych zastrzeżeń. Autorka korzysta głównie z dogmatycznej (analityczno-prawnej) metody badawczej. Jak podkreśla, „(...) przede wszystkim zastosowana zostanie aparatura pojęciowa oraz metodologia prawa administracyjnego. Wykorzystana zostanie w szczególności metoda prawnodogmatyczna, a jedynie w niewielkim zakresie uzupełniana przykładami rozwiązań prawnych z wybranych państw, z podkreśleniem, że nie będzie to jednak metoda prawnoporównawcza” (s. 9).

Jak się wydaje, należało nie tylko zasygnalizować rozwiązania prawne innych państw, lecz zastosować metodę komparatystyczną, co znacznie wzbogaciłoby warstwę merytoryczną pracy. Rezygnację z metody prawnoporównawczej, mimo wątpliwości co do trafności tej decyzji, można jednak usprawiedliwić przyjętą przez Autorkę koncepcją pracy oraz ograniczeniami wynikającymi z pandemii SARS-CoV-2. W przypadku kierowania dysertacji do publikacji proponuję jednak skorzystanie z metody prawnoporównawczej.

W swoich badaniach Autorka posługuje się wykładnią językową, celowościową i systemową, wykazując umiejętność stosowania reguł egzegezy tekstu aktu normatywnego.

III. Podstawy źródłowe i literatura

Dobór przez Autorkę literatury przedmiotu, materiału normatywnego, orzecznictwa sądowego oraz innych źródeł całościowo oceniam pozytywnie. Wśród wykorzystanej literatury znajdują się zarówno opracowania o charakterze monograficznym, jak i artykuły opublikowane w uznanych i prestiżowych czasopismach naukowych. Mankamentem pracy jest pominięcie niektórych opracowań istotnych z punktu widzenia tematu dysertacji, a także

wykorzystanie zasadniczo tylko literatury polskiej. Przy wyborze źródeł pominięto np. monografię Wojciecha Jakimowicza, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012. W „Wykazie literatury” (s. 236-252) - wśród wymienionych 217 pozycji - jest jedna zagraniczna, ale powołana pośrednio (poz. 128), co można próbować usprawiedliwić przyjętymi założeniami metodologicznymi oraz ograniczeniami wynikającymi z pandemii, o czym wspomniano wyżej. W tym miejscu warto jednak przypomnieć, że w pracach naukowych należy unikać cytowania pośredniego, chyba że oryginalna praca jest trudno dostępna bądź napisana w języku nieznanym autorowi.

W ocenianej dysertacji uwzględniono aktualny stan prawny, poglądy doktryny i orzecznictwo sądowe. Na pochwałę zasługuje dobór i wykorzystanie orzecznictwa sądowego, co wzmacnia praktyczny aspekt pracy.

IV. Ocena aspektów formalnych pracy, w tym struktury pracy

Pod względem formalnym praca jest poprawna. Została napisana językiem zrozumiałym dla odbiorcy, zasadniczo z zachowaniem reguł semantyki, gramatyki i ortografii. W dysertacji występują nieliczne błędy interpunkcyjne i gramatyczne.

Opisy bibliograficzne źródeł, przypisy oraz bibliografia zostały wykonane poprawnie, zgodnie z przyjętymi w tym zakresie standardami. Jak wspomniano wyżej, w pracy pojawiają się jednak przykłady cytowania pośredniego (przypis 111, s. 50).

Przechodząc w tym miejscu do oceny struktury rozprawy, należy stwierdzić, że praca pod tym względem nie budzi większych zastrzeżeń. Struktura opracowania jest jasna, logiczna i odpowiada założonym celom badawczym. Niemniej jednak w strukturze pracy Autorka mogła wyodrębnić rozdział poświęcony szerszej analizie prawnoporównawczej. W przypadku kierowania dysertacji do publikacji warto rozważyć uzupełnienie struktury pracy o rozdział, w którym Autorka poddałaby analizie prawnoporównawczej rozwiązania prawne obowiązujące w różnych państwach, co z pewnością wzmocniłoby walor poznawczy dysertacji.

Struktura rozprawy obejmuje wstęp (poprzedzony spisem treści i wykazem skrótów), sześć rozdziałów i zakończenie. Całość dopełniają wykazy: literatury, aktów normatywnych prawa polskiego, aktów normatywnych prawa unijnego, aktów normatywnych prawa międzynarodowego oraz orzecznictwa.

Wprowadzenie wyjaśnia podstawowe cele i założenia badawcze oraz przyjętą metodologię badań. Pierwszy rozdział poświęcono rozważaniom o charakterze terminologicznym. W szczególności podjęto w nim próbę ustalenia znaczenia podstawowych

pojęć, np. „ochrona przyrody”, „ochrona środowiska”, „prawo zabudowy”, „prawo do zabudowy”, co ma stanowić podstawę kolejnych analiz, w tym zakresu podmiotowego i przedmiotowego prawa do zabudowy. W rozdziale drugim przedstawiono problem podstawowych zasad ogólnych prawa ochrony środowiska. Jak sygnalizuje Autorka, „Ma to na celu udowodnienie przyjętego w tej części pracy założenia badawczego, że zasady prawa ochrony środowiska, obejmujące także ochronę środowiska przyrodniczego, mają na celu zapewnienie spójnej i efektywnej ochrony przyrody biorąc pod uwagę także prawo do zabudowy” (s. 11). Niewątpliwie rozważanie problemu wolności budowlanej/prawa zabudowy/prawa do zabudowy w świetle podstawowych zasad prawa ochrony przyrody, zasad prawa ochrony środowiska, czy nawet zasad ustrojowych państwa, należy uznać za trafne i często w literaturze niedoceniane. Kolejny rozdział poświęcony jest analizie władztwa planistycznego gminy w świetle wymagań ochrony przyrody. W szczególności podjęto w nim próbę oceny prawidłowości uwzględniania wymagań ochrony przyrody w podstawowych dokumentach planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminie, którymi są studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Z kolei w rozdziale czwartym znalazły się interesujące rozważania na temat relacji pomiędzy interesem indywidualnym a interesem publicznym w kontekście urzeczywistniania prawa zabudowy (prawa do zabudowy, uprawnień właścicielskich) oraz wymagań wynikających z konieczności ochrony obszarów cennych przyrodniczo. Jak podkreśla Autorka, „Celem tej części pracy będzie analiza koniecznej ingerencji w prawo własności przy dokonywaniu ograniczeń prawa do zabudowy na terenach objętych formami ochrony przyrody. Ponadto omówione zostanie prawo zabudowy jako publiczne prawo podmiotowe jednostki, rozumiane jako gwarancja otrzymania zgody na realizację inwestycji przy spełnieniu ustawowych wymagań” (s. 12). W rozdziale tym poddaje także analizie „przesłanki uzyskania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego jak i obowiązek uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia przed wydaniem powyższych decyzji” (s. 12). Z pewnością do kluczowych należy zaliczyć problem analizowany w rozdziale piątym, gdzie skupiono się m.in. na wymaganiach wynikających z konieczności ochrony przyrody w trakcie procesu inwestycyjno-budowlanego, realizowanego na obszarach specjalnych o charakterze przyrodniczym, jakie przewidują przepisy o ochronie przyrody oraz o utworzeniu obszarów specjalnych (s. 12). Jak wskazuje Autorka, „W ramach podejmowanej problematyki wskazane zostaną materialnoprawne wymagania uzyskania pozwoleń, a także przedstawione zostaną inwestycje niewymagające zgody w formie decyzji administracyjnych, dla realizacji których ustawodawca wymaga jedynie zgłoszenia” (s. 13). Ostatni rozdział - szósty - zawiera analizę

problemu odpowiedzialności za naruszenie wymagań ochrony przyrody w zakresie prawa do zabudowy.

Rozważania zamyka zakończenie, które zawiera rekapitulację i syntetycznie sformułowane wnioski Autorki.

V. Ocena merytoryczna pracy

W tym miejscu należy przejść do oceny merytorycznej pracy. Jak zasygnalizowano wyżej, badane zagadnienia w ujęciu prezentowanym przez Autorkę nie są przedmiotem kompleksowych opracowań o charakterze monograficznym. Duże zainteresowanie tym obszarem regulacji prawnych jest zrozumiałe, chociażby z powodu ogromnej doniosłości społecznej zagadnień związanych z ochroną przyrody czy też ochrony środowiska, w tym w kontekście planowania i realizacji zamierzeń budowlanych. Szczególnie wiele wątpliwości budzi kwestia zabudowy obszarów o charakterze przyrodniczym, cechujących się istotnymi wartościami przyrodniczymi. Realizacja inwestycji na takich obszarach spotyka się często z licznymi protestami mieszkańców i organizacji ekologicznych. W polskim prawie możemy odnaleźć wymagania związane z ochroną przyrody, które wpływają na możliwość realizacji prawa do zabudowy.

Jak zasygnalizowano wyżej, Autorka w poszczególnych rozdziałach dysertacji podejmuje próbę ustalenia znaczenia i zakresu istotnych z punktu widzenia przedmiotu badań podstawowych pojęć i instytucji, wskazania, które wymagania w zakresie ochrony przyrody mają wpływ na prawo do zabudowy, w tym na obszarach różnych prawnych form ochrony przyrody; wskazuje na pewne specyficzne uwarunkowania realizacji prawa do zabudowy na obszarze Natura 2000; zwraca uwagę na problem zasad ogólnych prawa ochrony środowiska w kontekście prawa do zabudowy; stara się dokonać oceny, czy na poziomie gminy w sposób należyty uwzględnia się wymagania ochrony przyrody w polityce planowania i zagospodarowania przestrzeni. Ten problem z punktu widzenia ochrony przyrody oraz urzeczywistniania prawa do zabudowy wydaje się szczególnie interesujący; zwraca uwagę na pewną korelację interesu publicznego i interesu indywidualnego w świetle prawa do zabudowy oraz wymagań związanych z ochroną przyrody. Wreszcie zajmuje się kwestiami odpowiedzialności administracyjnej za naruszenie wymagań ochrony przyrody w zakresie prawa do zabudowy. Wspomniane wyżej problemy wymagały merytorycznego rozwinięcia i sformułowania pewnych wniosków popartych logiczną argumentacją. Jak widzimy, przedmiot badań został ujęty stosunkowo szeroko.

R

Autorka dysertacji niewątpliwe trafnie kładzie akcenty na regulacje prawne, które można identyfikować jako wymagania ochrony przyrody w zakresie korzystania za wolności budowlanej, prawa zabudowy czy też prawa do zabudowy. Dokonuje rekonstrukcji ustawowego modelu wymagań w obszarze ochrony przyrody, które wpływają na realizację prawa do zabudowy; determinują planowanie i realizację procesu inwestycyjno-budowlanego. Ustalenia poczynione w dysertacji faktycznie pozwalają na sformułowanie tezy, że wymagania ukierunkowane na ochronę przyrody, zwłaszcza na obszarach specjalnych o charakterze przyrodniczym, znacznie ograniczają czy też niekiedy uniemożliwiają realizację prawa do zabudowy. Interes publiczny, dobro wspólne, dobra publiczne przemawiają często za decyzjami o podjęciu działań ograniczających wolność zabudowy/prawo zabudowy/prawo do zabudowy. Wymagania w zakresie ochrony przyrody z pewnością powinny być brane pod uwagę już na etapie planowania przestrzennego.

Trafnie Autorka rozpoczyna rozważania od kwestii terminologicznych, które są szczególnie istotne na gruncie prawa ochrony środowiska, prawa ochrony przyrody czy też prawa budowlanego. Jak podkreśla, niezbędne jest to „do prawidłowego przedstawienia zarówno podmiotowego, jak i przedmiotowego zakresu prawa do zabudowy, jego odpowiedniego umiejscowienia w systemie prawa, a także wymagań ochrony przyrody warunkujących to prawo oraz wymagań w trakcie jego realizacji” (s. 15). Jak się wydaje, należało rozwinąć rozważania nt. relacji między pojęciami „ochrona przyrody” i „ochrona środowiska” oraz „prawo zabudowy” i „prawo do zabudowy”, zwłaszcza że, jak wskazuje Autorka, te ostatnie pojęcia często używane są zamiennie, jako pojęcia tożsame (s. 47 i n.). Prezentowany w dysertacji pogląd na kwestie terminologiczne może skłaniać do polemiki i do podawania różnych argumentów, jednak w opinii recenzenta zasadniczo można zgodzić się z postulatami Autorki dotyczącymi posługiwania się pojęciem „prawo do zabudowy” w kontekście sformułowania „prawo zabudowy” (zob. s. 47 i n.). Jak podkreśla Autorka, „Już na wstępie należy zaznaczyć, że w mojej ocenie pojęcia te, pomimo że są bardzo ściśle związane ze sobą, to różnią się zakresem, z uwagi na stopień skonkretyzowania. »Prawo zabudowy«, stanowiące trzon wywodzonej z przepisów ogólnych prawa zagospodarowania przestrzennego i prawa budowlanego zasady wolności budowlanej, należy moim zdaniem traktować, jako gwarancję ogólnego, abstrakcyjnego prawa realizacji na gruncie inwestycji budowlanej. (...) natomiast »prawo do zabudowy« jest to już skonkretyzowane, wynikające z prawa własności, uprawnienie, konkretnego podmiotu prawa do realizacji, na określonym gruncie projektowanej inwestycji” (s. s. 48). Dalej Autorka zwraca uwagę, że ustawodawca „wprowadzając zasadę wolności zagospodarowania terenu określił prawo każdego podmiotu do zagospodarowania, a więc uregulował prawo do czegoś, nie zaś prawo czegoś. Podobnie

prawo zabudowy nie jest uprawnieniem samym w sobie. Nie będzie rodzić po stronie inwestora możliwości zabudowania nieruchomości. Uzyskanie przez inwestora uprawnienia do zabudowania nieruchomości wymagać będzie przedmiotowej i podmiotowej konkretyzacji” (s. 49-50). „Określając wzajemną relację między tymi pojęciami, można wskazać, że prawo do zabudowy jest pochodną ogólnego publicznego podmiotowego prawa zabudowy służącego urzeczywistnianiu wolności budowlanej” (s. 50). „Zatem można posiadać »prawo do zabudowy«, a »prawem zabudowy« będzie ogólne, abstrakcyjne prawo realizacji inwestycji” (s. 49). W ocenianym rozdziale dokonano także ustalenia znaczenia i zakresu pojęć, takich jak: przyroda, środowisko przyrodnicze, zanieczyszczenie środowiska, krajobraz, ochrona krajobrazu, równowaga przyrodnicza, obszar specjalny o charakterze przyrodniczym/ekologicznym. Ustalenia w tym zakresie zarówno normatywne, jak i doktrynalne nie budzą wątpliwości i z pewnością mają istotne znaczenie dla kolejnych rozważań. Autorka trafnie zwraca uwagę na powiązanie pojęcia równowagi przyrodniczej z zasadami zrównoważonego gospodarowania zasobami przyrodniczymi oraz zrównoważonego rozwoju (s. 41). Z uwagi na główne założenia badawcze ważne są także rozważania terminologiczne dotyczące obszarów specjalnych, w tym obszarów specjalnych o charakterze przyrodniczym, a także procesu inwestycyjno-budowlanego.

Prawidłowo w dysertacji dokonano rekonstrukcji podstawowych zasad prawa ochrony środowiska/zasad ochrony przyrody, w tym uwypuklono ich znaczenie w sferze realizacji prawa do zabudowy czy też wolności budowlanej. Jak zauważono, „Zarówno prawo ochrony środowiska, jak i prawo ochrony przyrody posiadają własne zasady ogólne. Z uwagi na zbliżony ich zakres przedmiotowy zasady ogólne odnoszące się do normowanej problematyki pozostają na ich gruncie tożsame bądź zbliżone” (s. 60). Zasady te mają charakter normatywny i są prawnie wiążące. Autorka wyodrębnia zasady: zrównoważonego rozwoju, planowości, prewencji i przezorności, a także dokonuje ich prawidłowej charakterystyki. Ponadto różnych miejscach w rozprawie zwrócono uwagę na szczególne znaczenie zasady proporcjonalności. Niewątpliwie zasady te ukierunkowują i wpływają na proces stosowania prawa w zakresie możliwości realizacji zamierzenia budowlanego, co wynika m.in. z ustaleń dokonanych w ocenianym opracowaniu. Jak się wydaje, Autorka mogła jeszcze w szerszym zakresie uwypuklić funkcje zasad prawa ochrony środowiska w odniesieniu do prawa do zabudowy, zwłaszcza jako środka mającego zapewnić realizację postulatu jednolitości działań administracji oraz określonej polityki administrowania. Natomiast trafnie zauważa, że „w ramach tzw. ważenia interesów właściwy organ wydając rozstrzygnięcie w procesie inwestycyjno-budowlanym, bierze pod uwagę nie tylko zasadę wolności budowlanej, lecz także odpowiednie zasady ochrony środowiska jak i ochrony przyrody” (s. 62). Problem

zasad prawa podczas omawiania poszczególnych instytucji materialnego prawa administracyjnego bywa niedoceniany w doktrynie, dlatego należy pochwalić Autorkę za przeprowadzoną analizę w tym zakresie. Warto podkreślić, że w rozważaniach dotyczących zasad prawa ochrony środowiska, Autorka wykracza poza krajową regulację prawną i sięga także do unormowań prawa UE (s. 75 i n.), a także do orzecznictwa sądowego.

W ocenie recenzenta szczególnie istotne są ustalenia zawarte są w rozdziale trzecim, gdzie Autorka przedstawia problem prawa do zabudowy w kontekście władztwa planistycznego gminy oraz wymagań w zakresie ochrony przyrody. Zresztą już w pierwszym akapicie wprowadzenia do dysertacji podkreśla, że „Jako jeden z istotnych problemów planowania przestrzennego należy wskazać zabudowę obszarów specjalnych o charakterze przyrodniczym, a więc terenów cechujących się wysokimi wartościami przyrodniczymi” (s. 7). Wymagania w zakresie ochrony przyrody powinny znaleźć odzwierciedlenie w zapisach aktów planowania przestrzennego, zwłaszcza w uchwalanym na poziomie gminy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Autorka w sposób poprawny dokonuje syntetycznej charakterystyki tych dokumentów planistycznych, oceny ich wpływu na realizację zamierzenia budowlanego, również w kontekście wymagań wynikających z potrzeb ochrony przyrody. Jak podkreśla, „Prognostyczny charakter studium stanowi determinantę wpływu ustaleń w nim zawartych na proces inwestycyjno- budowlany, w szczególności na realizację przez właściciela (inny podmiot dysponujący nieruchomością na cele budowlane) prawa do zabudowy” (s. 90). Słusznie podkreśla wpływ studium na sytuację faktyczną i prawną inwestorów (s. 91). Niewątpliwie trafnie Autorka wskazuje na obowiązek uwzględniania przy sporządzaniu studium elementów odnoszących się do ochrony przyrody. Jak wskazuje, „w ustaleniach studium powinny być uwzględnione ogólne cele ochrony przyrody, jak i szczegółowe cele związane z ustanowieniem poszczególnych form ochrony przyrody” (s. 97). Słusznie zwraca uwagę, że studium nie może w sposób dowolny wprowadzać ograniczeń w zakresie prawa do zabudowy. Dotyczy to także ograniczeń wynikających z potrzeb ochrony przyrody. Ponadto wskazuje na wymóg uzgodnienia projektu studium z właściwymi organami ochrony przyrody, na konieczność niesprzeczności ustaleń studium, np. z planem ochrony parku narodowego, rezerwatu przyrody czy też parku krajobrazowego. Jak zauważa, „utworzenie poszczególnych form ochrony przyrody determinuje konieczność dokonywania dodatkowych czynności planistycznych, celem realizacji szczegółowych celów ochrony na obszarach specjalnych o charakterze przyrodniczym. Dlatego też np. w przypadku utworzenia parku narodowego koniecznym jest uzgodnienie z dyrektorem tego parku projektu studium mogącego negatywnie wpłynąć na ochronę przyrody na obszarze parku narodowego

i jego otuliny. Pominięcie takiego uzgodnienia oznaczać powinno nieważność uchwalonego studium” (s. 97).

Nie ulega wątpliwości, że szczególne znaczenie w przedmiocie planowania przestrzennego ma miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, którego treść jest również uwarunkowana wymaganiami z zakresu ochrony przyrody, także wynikającymi ze związania ustaleniami studium. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, a także określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy. Ustalenia zawarte w planie miejscowym mają wpływ na wykonywanie uprawnień właścicielskich do nieruchomości. Co warto podkreślić, ustawodawca sytuuje plan miejscowy wśród źródeł powszechnie obowiązującego prawa, a ściślej zalicza do aktów prawa miejscowego. Biorąc powyższe pod uwagę, plan miejscowy ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia korzystania z nieruchomości do celów zabudowy, co zresztą zauważa Autorka. Jak podkreśla, „jest to kluczowy akt prawny w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego i posiada znaczący wpływ na realizację celów ochrony przyrody oraz na możliwość realizacji prawa do zabudowy” (s. 98).

Co do zasady w planie miejscowym powinny znaleźć się ustalenia wynikające z uwzględnienia celów w zakresie ochrony przyrody, co trafnie zauważono w dysertacji (s. 101). Autorka w sposób możliwie pełny wskazuje na wymagania z zakresu ochrony przyrody, które powinny być uwzględniane podczas projektowania i uchwalania planu miejscowego.

Słusznie odnosi się także do innych - poza studium i miejscowym planem - generalnych i indywidualnych instrumentów planistycznych w świetle determinant wynikających z wymagań ochrony przyrody. Zauważa na przykład, że miejscowy plan rewitalizacji unormowany ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji oraz uprawnienia do określania obszarów zdegradowanych oraz obszaru rewitalizacji pozwalają na pełniejszą ochronę obszarów cennych przyrodniczo (s. 107). Jak podkreśla, „Należy wskazać na znaczącą rolę miejscowego planu rewitalizacji w zakresie prawa do zabudowy. Wyraża się ona w obowiązku zgodności decyzji o pozwoleniu na budowę oraz pozostałych form wyrażenia »zgody« na realizację prawa do zabudowy z aktami prawa miejscowego, w tym miejscowym planem rewitalizacji” (s. 107-108).

Jak trafnie zauważa, w przypadku braku planu miejscowego i realizacji zamierzenia budowlanego na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, muszą być brane pod uwagę wymagania w zakresie ochrony przyrody (s. 108 i n.). Również akty

indywidualne są więc zdeterminowane celami w zakresie ochrony obszarów cennych przyrodniczo.

W kolejnych fragmentach dysertacji zwrócono uwagę na znaczenie obszarów specjalnych, także o charakterze przyrodniczym, jako instrumentów planowania przestrzennego i na ich relacje do planu miejscowego. Słusznie Autorka przyjmuje, że „Istotną z punktu widzenia zagospodarowania przestrzennego jest funkcja, jaką obszar specjalny ma spełniać. Niewykluczone jest pojawienie się rozbieżności odnośnie przeznaczenia danego terenu w planie miejscowym, w relacji do obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym” (s. 111). Za trafną należy uznać uwagę, że „Aby uniknąć kolizji, jakie mogłyby się pojawić na linii interes publiczny a interes indywidualny podmiotów zamierzających działać na obszarach specjalnych, konieczne jest uzgodnienie instrumentów gospodarowania przestrzenią, w ramach synchronizacji określonego reżimu prawnego obszaru specjalnego z ustaleniami planu. Nie jest więc możliwe utworzenie obszaru specjalnego tylko w ramach postanowień zawartych w planie miejscowym” (s. 111). W tym kontekście warto przypomnieć, że stosownie do treści art. 73 ust. 1 ustawy - Prawo ochrony środowiska (u.p.o.ś.) miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające m.in. z ustanowienia parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin.

W dysertacji wskazano, że na realizację prawa do zabudowy oddziałuje także uchwała krajobrazowa. Jak podkreśla Autorka, „Systematyzując, a contrario należy wskazać, że m.p.z.p., który wszedł w życie później niż uchwała krajobrazowa, musi być z nią zgodny przy zastrzeżeniu, że nie jest to sprzeczne z zakazami istniejącymi na terenie obszarów specjalnych o charakterze przyrodniczym w zakresie prawa do zabudowy” (s.111.).

Ponadto w pracy syntetycznie zwrócono uwagę na decyzje o lokalizacji celu publicznego w kontekście realizacji celów ochrony przyrody.

W dysertacji dostrzeżono, że jednym z podstawowych dokumentów umożliwiających uwzględnienie wymagań ochrony przyrody w procesie planowania przestrzennego są opracowania ekofizjograficzne. Przez opracowanie ekofizjograficzne rozumie się dokumentację sporządzaną na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa, charakteryzującą

poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym studium lub planem i ich wzajemne powiązania (art. 72 ust. 5 u.p.o.ś.).

Interesującym zagadnieniem jest niewątpliwie problem właściwego wyważenia interesu indywidualnego właściciela/inwestora zamierzającego prowadzić inwestycję oraz interesu publicznego, także ochrony obszarów cennych przyrodniczo. Kwestia ta jest przedmiotem dociekań w rozdziale czwartym rozprawy doktorskiej. Jak wspomniano wyżej, celem rozważań zawartych w tej części pracy jest analiza koniecznej ingerencji w prawo własności przy dokonywaniu ograniczeń prawa do zabudowy na terenach objętych formami ochrony przyrody, prawa zabudowy jako publicznego prawa podmiotowego jednostki, rozumianego jako gwarancja otrzymania zgody na realizację inwestycji przy spełnieniu ustawowych wymagań, przy czym, zdaniem Autorki, prawo zabudowy nie może być traktowane jako przyznanie prawa do zabudowy (s. 12). W rozdziale tym znalazła się także analiza wolności budowy w relacji do prawa zabudowy i prawa do zabudowy (s. 124 i n). W tym zakresie należało odnieść się do poglądów Wojciecha Jakimowicza zawartych w opracowaniu *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, gdzie Autor wskazuje, że prawo wolnościowe można analizować w kontekście przedmiotowym i podmiotowym oraz na możliwość analizowania prawa zabudowy nieruchomości zarówno od strony przedmiotowej (zasada wolności zabudowy), jak i od strony podmiotowej (gdzie wolność zabudowy traktowana jest jako publiczne prawo podmiotowe).

Ponadto w rozdziale czwartym syntetycznie przedstawiono przesłanki uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a także kwestię związaną z koniecznością uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia (s. 12; s. 134 i n.).

Nie ulega wątpliwości, że na obszarach cennych przyrodniczo może być konieczne ograniczenie prawa własności oraz prawa do zabudowy. Musi się to odbywać z poszanowaniem standardów konstytucyjnych i ustawowych, w tym zasady proporcjonalności. Ciekawe jest zagadnienie wprowadzenia przez ustawodawcę kryteriów, zasad bądź sposobów ważenia interesów indywidualnego i prywatnego, nad czym zastanawia się Autorka rozprawy, podkreślając korzystność takiego rozwiązania dla inwestora, natomiast przewidując negatywne skutki dla skuteczności realizacji celów w zakresie ochrony przyrody (s. 121).

W rozdziale czwarty znalazła się także analiza problematyki związanej z wykonywaniem prawa własności nieruchomości położonych na obszarach specjalnych objętych ochroną przyrody. Ujęcie publicznego podmiotowego prawa zabudowy

w kontekście wymagań z zakresu ochrony przyrody należy uznać za interesujące i poznawczo wartościowe. Jak trafnie zauważono w dysertacji, utworzenie lub powiększenie takich form ochrony przyrody, jak parki narodowe czy rezerваты przyrody wymaga zgody właściciela, a w przypadku braku jego zgody, następuje w trybie wywłaszczenia nieruchomości (s. 122). Dotyczy to nieruchomości niebędących własnością Skarbu Państwa (s. 122). Konsekwencją wyrażenia zgody będzie konieczność przestrzegania dalej idących wymagań związanych z ochroną przyrody. Jak wspomniano, brak zgody może z kolei skutkować wywłaszczeniem nieruchomości, gdyż utworzenie lub powiększenie parku narodowego albo rezerwatu przyrody jest celem publicznym, na co słusznie zwraca uwagę Autorka dysertacji (s. 122). Rozwiązania te należy ocenić pozytywnie, co również uczyniono w rozprawie doktorskiej (s. 122). Nie ulega wątpliwości, że ochrona zasobów cennych przyrodniczo wymaga przede wszystkim rozwiązań skutecznych.

Jak zasygnalizowano wyżej, za wartościowe pod względem poznawczym należy uznać wskazanie w ocenianym opracowaniu na relacje pomiędzy wolnością budowlaną, prawem zabudowy, a prawem do zabudowy. Autorka zauważa, że „Analizując relacje na linii wolność budowlana a prawo do zabudowy należy wskazać na prawo zabudowy posiadające przymiot publicznego prawa podmiotowego, stanowiące gwarancję realizacji wolności budowlanej, a następnie realizowane jako prawo do zabudowy. Ponadto powinno być analizowane w dwóch aspektach: jako negatywne publiczne prawa podmiotowe, wyrażające się w możliwości inwestora zwrócenia się do organów administracji publicznej z roszczeniem o zaniechanie działań, które uniemożliwiają inwestorowi prowadzenie projektowanych robót budowlanych. Po drugie, jako pozytywne publiczne prawo podmiotowe, stanowiące roszczenie o podjęcie działań umożliwiających rozpoczęcie robót budowlanych” (s. 124).

Zasadniczo można podzielić pogląd zawarty w dysertacji, że „Prawo zabudowy powinno być w związku z powyższym rozumiane jako gwarancja otrzymania zgody na realizację inwestycji przy spełnieniu ustawowych wymagań. Nie polega jednak na przyznaniu uprawnienia do realizacji inwestycji. Prawo zabudowy nie może być traktowane jako przyznanie prawa do zabudowy. Podkreślić należy zatem, że prawo zabudowy, chroniąc wolność budowlaną jest roszczeniem inwestora wobec organów administracji o umożliwienie realizacji prawa do zabudowy” (s. 128). Słuszne wydaje się zatem podjęcie próby rozróżnienia prawa zabudowy i prawa do zabudowy. Nie ulega wątpliwości, że możliwość korzystania z nieruchomości na cele budowlane może podlegać ograniczeniom ze względu na potrzebę ochrony przyrody. Potrzeba ochrony walorów przyrodniczych może implikować daleko idące ograniczenia uprawnień właścicielskich, a nawet skutkować pozbawieniem prawa własności.

W rozdziale czwartym zwrócono uwagę na doniosłość wymogu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia jako ważnego instrumentu ochrony przyrody czy też ochrony środowiska, a także swoistego rozstrzygnięcia wstępnego, poprzedzającego uzyskanie późniejszych zezwoleń na realizację planowanego przedsięwzięcia. Należy podzielić pogląd, zgodnie z którym „Konieczność uzyskania decyzji środowiskowej przed wydaniem decyzji zezwalającej na realizację przedsięwzięcia, oraz przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko, stanowi realizację obowiązujących w prawie ochrony środowiska zasad: prewencji, przezorności i planowości, a przede wszystkim konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju. Decyzja środowiskowa ma w praktyce m.in. rozstrzygnąć o dopuszczalności realizacji określonego przedsięwzięcia mając na uwadze ochronę zasobów środowiska i przeciwdziałanie negatywnym na nie oddziaływaniom” (s. 138). Co warto podkreślić, Autorka trafnie i możliwie wyczerpująco przedstawia elementy procedury wydawania decyzji środowiskowej. Na uwagę zasługuje również wskazanie na bezpośrednie związki przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko z ochroną przyrody, w tym podane przykłady takich relacji (s. 145 i n.).

W rozdziale czwartym poddano także prawidłowej analizie przesłanki uzyskania decyzji o warunkach zabudowy oraz o lokalizacji inwestycji celu publicznego w kontekście konieczności uwzględniania wymagań ochrony przyrody (s. 147 i n.). Za wartościowe należy uznać rozważania dotyczące konieczności uzyskania decyzji o warunkach zabudowy/decyzji lokalizacyjnej w odniesieniu do zróżnicowanego sposobu zmiany zagospodarowania terenu tudzież reglamentacji w postaci konieczności zgłoszenia robót budowlanych bądź uzyskania pozwolenia na budowę (148 i n.); różnic w procedurze uzyskiwania decyzji środowiskowych oraz decyzji o warunkach zabudowy. Należy podzielić generalną konkluzję Autorki, że „w ramach postępowania w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z uwagi na rodzaj tego postępowania, zapewnienie ochrony przyrody związane jest więc z prawidłowym ukształtowaniem przez ustawodawcę zakazów i innych ograniczeń w zakresie zabudowy terenu. W toku tego postępowania badana jest jedynie zgodność przedstawionego przez inwestora wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy z normami materialnego prawa administracyjnego, a więc także z zakresu prawa ochrony przyrody. W przypadku spełnienia ustawowych przesłanek do wydania tej decyzji organ nie działa w ramach uznania administracyjnego i obowiązany jest wydać decyzję o warunkach zabudowy” (s. 153). Rzeczywiście w tym przypadku władza dyskrecyjna organu jest ograniczona.

Warto odnotować także stanowisko Autorki, zgodnie z którym - w świetle ochrony prawa własności, prawa do zabudowy oraz zasady wolności zabudowy - „obowiązek

uzyskania odpowiedniej decyzji administracyjnej dotyczy robót budowlanych, które powodują zmianę zagospodarowania terenu lub użytkowania obiektu budowlanego w całości bądź w części, również kiedy nie wymagają one decyzji o pozwoleniu na budowę (bądź zgłoszenia), chyba że jest to tymczasowa zmiana” (s. 150).

Nie ulega wątpliwości, że podczas wydawania indywidualnych rozstrzygnięć, w tym decyzji o warunkach zabudowy, konieczna jest analiza stosowanego wniosku inwestora pod kątem zgodności z normami materialnego prawa administracyjnego, w tym z przepisami z zakresu ochrony przyrody (s. 153).

Jak się wydaje, mimo pewnych odniesień (np. s. 143; s. 153), w dysertacji należało jeszcze w szerszym zakresie odwołać się do determinant planistycznych i środowiskowych wynikających z tzw. specustaw.

Przechodząc teraz do analizy i oceny rozważań zawartych w rozdziale piątym dysertacji, należy przypomnieć, że w myśl przyjętych przez Autorkę założeń, wiodące problemy w nim przedstawione dotyczyć miały wymagań z zakresu ochrony przyrody w ramach procesu inwestycyjno-budowlanego na obszarach specjalnych o charakterze przyrodniczym (s.12). Trafnie zauważa, że prawo do zabudowy nie ma charakteru nieograniczonego i że normy prawa pozytywnego wprowadzają szereg ograniczeń w dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane (s. 155). Niewątpliwie szczególny reżym prawny obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym ma wpływ na realizację procesu inwestycyjno-budowlanego. Na początku rozważań Autorka dokonuje pewnego rozróżnienia obszaru specjalnego oraz obiektu budowlanego z nieruchomością gruntową, na której powstał (s. 156). Jak podkreśla, „W ramach analizy problematyki prawa do zabudowy na terenach objętych ochroną przyrody konieczną staje się ustalenie relacji, jakie zachodzą między obszarami specjalnymi o charakterze przyrodniczym a obiektami budowlanymi. Wśród obszarów specjalnych dla realizacji celów ochrony przyrody” (s. 155).

Autorka wymienia parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, otuliny parku narodowego, otuliny parku krajobrazowego oraz otuliny rezerwatu przyrody. Są to obszarowe ustawowe formy ochrony przyrody.

Prezentując problematykę ograniczeń w uzyskaniu zgody na realizację przedsięwzięcia budowlanego w kontekście reżymów prawnych na obszarach objętych formami ochrony przyrody, w dysertacji w pierwszej kolejności dokonano analizy form uzyskania „zgody” na realizację inwestycji (decyzji o pozwoleniu na budowę, milczenie organu jako formy zgody na dokonanie czynności w zakresie prawa do zabudowy), a także pogłębionej analizy instytucji zgłoszenia budowy i innych robót budowlanych (milcząca

zgoda). W rozprawie zawarto również ważne refleksje odnoszące się do tzw. milczącego współdziałania w zakresie opiniowania oraz uzgodnień dotyczących ustalania warunków zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do ochrony środowiska i ochrony przyrody (s. 170 i n.). Ta problematyka jest istotna z uwagi chociażby na zakres przewidzianych uzgodnień i opinii, wynikających z przepisów prawa ochrony przyrody, na co zwraca uwagę Autorka dysertacji.

Wśród cennych wniosków należy wskazać na wymóg pozostawienia decyzji o pozwoleniu na budowę jako sposobu rozstrzygnięcia sprawy, a co za tym idzie, niezgodności z dyrektywą 2011/92/UE ewentualnego zastąpienia decyzji o pozwoleniu na budowę zgłoszeniem budowy w przypadku, gdy przedsięwzięcie miałoby podlegać ocenie środowiskowej (s. 172).

W sposób możliwie wyczerpujący w następnych fragmentach pracy Autorka analizuje te uregulowania obowiązujące na obszarach specjalnych o charakterze przyrodniczym (obszarowych formach ochrony przyrody), które wpływają na korzystanie z prawa do zabudowy i których celem jest ochrona przyrody. Prawidłowo identyfikuje najważniejsze ograniczenia i ich skutki związane z różnymi formami ochrony przyrody i odnoszące się do prawa do zabudowy, a także warunki, w jakich są możliwe odstępstwa od generalnie przewidzianych ograniczeń. Należy zgodzić się z ustaleniami zawartymi w dysertacji, że „Rada gminy nie ma upoważnienia do przekroczenia granic upoważnienia ustawowego, wobec czego niedopuszczalne jest wykraczanie poza określony w ustawie o ochronie przyrody reżim prawny, i to zarówno w zakresie »luzowania« ustawowych zakazów jak i ich zaostrzania, w ramach jej tzw. władztwa planistycznego” (s. 180).

W dysertacji dostrzeżono znaczenie planu ochrony dla realizacji prawa do zabudowy. Zgodnie z treścią art. 18 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych sporządza się i realizuje plan ochrony. Należy podzielić pogląd wyrażony w rozprawie, zgodnie z którym plan ochrony nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego (s. 181), a także, co jest zresztą konsekwencją jego charakteru, nie powinien rozszerzać katalogu ustawowych ograniczeń obowiązujących na obszarze danej formy ochrony przyrody (s. 181).

Trafnie Autorka wskazuje, że odrębny reżym prawny obowiązuje w otulinie danej formy ochrony przyrody, czyli strefy ochronnej, która graniczy z formą ochrony przyrody i której celem jest zabezpieczenie jej przed zagrożeniami zewnętrznymi stanowiącymi efekt działalności człowieka (s. 182). Dotyczy to także przedsięwzięć budowlanych, które mogą stwarzać zagrożenie dla poddanych ochronie zasobów przyrodniczych.

Oprócz obszarowych form ochrony przyrody mogą być tworzone tzw. indywidualne formy ochrony przyrody (np. pomniki przyrody, użytki ekologiczne) w drodze uchwały rady gminy wydawanej po uprzednim uzgodnieniu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Również to zagadnienie jest poruszone w ocenianej rozprawie w kontekście prawa do zabudowy i ograniczeń, które w tym zakresie wynikają z ich utworzenia. Słusznie Autorka podkreśla, że zakres oddziaływanie indywidualnych form ochrony przyrody na realizację prawa do zabudowy jest mniejszy w porównaniu do obszarowych form ochrony przyrody (s. 193). Utworzenie indywidualnej formy ochrony przyrody może rodzić różne konsekwencje łącznie z oddziaływaniem na treść planu miejscowego, np. użytku ekologicznego.

Również ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów może mieć wpływ na realizację prawa do zabudowy. Co prawda objęcie ochroną gatunkową roślin, zwierząt i grzybów nie rodzi automatycznie konsekwencji w postaci zakazu zabudowy na tych terenach, niemniej jednak w określonym stanie faktycznym może do takich konsekwencji prowadzić, na co słusznie wskazano w dysertacji (s. 198).

Ze specyficznymi uwarunkowaniami prawa do zabudowy mamy do czynienia na obszarze Natura 2000. Jak podkreśla Autorka, „Obszary Natura 2000 posiadają odmienny od innych form ochrony przyrody tryb wprowadzania zakazów, które obowiązują w ich granicach, ponieważ nie wymienia ich rozporządzenie Ministra Środowiska, które ustanawia obszar Natura 2000. Jednak na obszarach tych powinien być wprowadzony zakaz podejmowania wszelkich działań, które mogłyby znacząco negatywnie wpłynąć na występujące w jego granicach gatunki roślin bądź zwierząt, dla których ochrony utworzono obszar Natura 2000” (s. 200). Ograniczenia te mogą dotyczyć również prawa do zabudowy.

Za cenne należy uznać rozważania dotyczące konsekwencji dla urzeczywistniania prawa do zabudowy nakładania się reżymów prawnych różnych obszarów specjalnych o charakterze przyrodniczym, np. obszar Natura 2000 może obejmować obszar parku narodowego (s. 202 i n.). Jak podkreśla Autorka, „Koniecznym staje się zatem określenie relacji jakie zachodzą między ustaleniami tychże reżymów prawnych, a także ich wpływu na realizację prawa do zabudowy” (s. 202). Nie bez znaczenia jest również problem wykładni i stosowania prawa w takich sytuacjach, co trafnie zauważono w dysertacji (s. 202). Analizując poszczególne formy ochrony prawnej i ich reżymy prawne, Autorka podkreśla „powielanie ich ustaleń, obojętność tych ustaleń wobec siebie, albo też ich sprzeczność” (s. 202). Z pewnością nie jest to optymistyczna konstatacja, jednakże odpowiada rzeczywistości prawnej. Wyeliminowanie wykluczających się rozwiązań prawnych będzie wymagało stosowania złożonych reguł egzegezy tekstu prawnego i nie sprzyja

urzeczywistnianiu zasady pewności prawa. W tym kontekście Autorka proponuje pewne działania, które mają przynieść oczekiwane rezultaty w postaci wyeliminowania konfliktu regulacji prawnych (s. 203 i n.).

Interesujące rozważania zawiera także ostatni rozdział rozprawy (rozdział szósty). Poświęcony jest on zagadnieniom odpowiedzialności administracyjnej za naruszenie wymagań ochrony przyrody w zakresie prawa do zabudowy. Przeprowadzona w tym obszarze analiza jest wartościowa poznawczo i może prowadzić do konkluzji o stosowaniu tego mechanizmu odpowiedzialności z uwagi na jego restrykcyjny charakter. Problem odpowiedzialności administracyjnej w różnych jej aspektach jest obszarem badawczym budzącym duże zainteresowanie przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Autorka rozpoczyna rozważania od poszukiwania definicji odpowiedzialności administracyjnej, zwłaszcza w ochronie środowiska, i w tym zakresie prezentuje różne propozycje doktryny. Jak zauważa, „Odpowiedzialność administracyjna obejmuje więc nałożone przez właściwy organ administracji publicznej zakazy lub inne ograniczenia określonego zachowania się, dotyczące np. wstrzymania działalności, cofnięcia decyzji zezwalającej na oznaczony sposób korzystania ze środowiska, wykonania stosownych urządzeń ochronnych, czy też usunięcia stwierdzonych uchybień lub szkodliwych skutków” (s. 207-208). Jak trafnie podkreśla, w przypadku związanym z ochroną środowiska „celem odpowiedzialności administracyjnej jest doprowadzenie do przestrzegania obowiązków związanych z ochroną środowiska. Cel ten powinien być brany każdorazowo pod uwagę przez organ stosujący instrumenty sankcyjne” (s. 208). W sposób poprawny przedstawia konstrukcję tzw. sankcyjnej decyzji zobowiązaniowej. Zasadniczo należy podzielić pogląd o możliwości wydania decyzji w stosunku do podmiotu korzystającego ze środowiska, który negatywnie oddziałuje na środowisko (s. 210). Celem takiego działania jest ograniczenie negatywnego oddziaływania na środowisko. Również zgodzić się trzeba z tezą, że „Odnosząc powyższe rozważania do odpowiedzialności administracyjnej wskazać należy, że wymagania ochrony przyrody w zakresie prawa do zabudowy mogą zostać zakwalifikowane, jako wypełniające przesłanki z art. 362 u.p.o.ś. Ochrona przyrody, jako część ochrony środowiska, podlega zatem także ochronie w przewidzianej w tym przepisie. Dlatego też jeżeli podmiot zrealizuje budowę lub rozbudowę obiektów budowlanych i działanie to będzie można zakwalifikować, jako negatywnie oddziałujące na środowisko, to właściwy organ będzie uprawniony do wydania sankcyjnej decyzji zobowiązującej” (s. 215-216). Innym rodzajem decyzji jest tzw. sankcyjna decyzja wstrzymująca, np. decyzja wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska wstrzymująca użytkowanie instalacji eksploatowanej bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego (art. 365 ust. 1 u.p.o.ś). Jak podkreśla Autorka, „W przypadku realizacji

prawa do zabudowy, podobnie do sankcyjnej decyzji zobowiązującej, obowiązek organu administracji do nałożenia sankcji może zachodzić na każdym z etapów realizacji przedsięwzięcia i wynikać z poszczególnych aktów normatywnych regulujących omawianą problematykę” (s. 217). W dysertacji słusznie podkreślono obligatoryjny charakter decyzji wstrzymującej w przeciwieństwie do sankcyjnej decyzji zobowiązującej (s. 218).

Inną jeszcze kategorią wymienioną w rozdziale szóstym są sankcje o charakterze finansowo-prawnym. W tym przypadku jest mowa o administracyjnych karach pieniężnych oraz o instytucji opłaty podwyższonej oraz opłaty, które Autorka zalicza także do sankcji o charakterze finansowo-prawnym (s. 220). W dysertacji poddano analizie charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych, ich funkcje i zasady wymierzania, także w odniesieniu do prawa ochrony przyrody. Ustalenia poczynione przez Autorkę nie budzą w tym zakresie jakichś istotnych wątpliwości. Jak się wydaje, należy podzielić pogląd wyrażony w dysertacji, że konieczność uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewów jako czynności niezbędnej do realizacji prawa do zabudowy, obciąża właściciela nieruchomości, również w przypadku zawarcia umowy o dzieło polegającej na budowie domu jednorodzinnego (s. 224), mimo że w tej kwestii są różne stanowiska doktryny, na co zresztą wskazuje Autorka opracowania (s. 224). Jej zdaniem, „konceptja administracyjnych kar pieniężnych za usunięcie drzew i krzewów bez zezwolenia, nie zawsze zapewnia skuteczną realizację założonych celów ustawodawcy. Natomiast niezależność odpowiedzialności administracyjnej od innych rodzajów odpowiedzialności podnosi jej skuteczność, jednak brak prawidłowej korelacji z normami prawa karnego oraz prawa o wykroczeniach, osłabia w tym zakresie prawną ochronę przyrody” (s. 227). Ten pogląd wymaga jednak szerszego rozwinięcia poza postulowaną przez Autorkę konieczność zawężenia hipotezy przepisów karnych (s. 227).

Z poszczególnymi rozdziałami dysertacji i zawartymi w nich rozważaniami koresponduje zakończenie, w którym zawarto zwięzłe sformułowane wnioski i ustalenia Autorki. Oczywiście w zależności od przyjętej przez Autorkę/Autora konwencji i metodologii pracy, często zakończenie odgrywa kluczową rolę w ocenie całości dysertacji, gdyż wnioski i własne stanowiska, krytyczne uwagi i propozycje zmian decydują o naukowym, a nie jedynie sprawozdawczym, charakterze opracowania. Jak zasygnalizowano wyżej, niezależnie od wniosków i ocen, które odnajdujemy w poszczególnych rozdziałach dysertacji, również w zakończeniu Autorka zawarła wiele wartościowych konkluzji w odniesieniu do przyjętego obszaru badawczego, na które warto syntetycznie zwrócić uwagę. W szczególności wśród konstatacji o charakterze terminologicznym wskazuje na rozróżnienie „pomiędzy prawną ochroną przyrody, a prawną ochroną środowiska” (s. 230) oraz „prawa zabudowy” i „prawa do zabudowy” (s. 232-233). Jak zauważa, prawo zabudowy stanowi gwarancję zgody na

realizację inwestycji po spełnieniu ustawowych przesłanek. Nie oznacza natomiast przyznania uprawnienia do realizacji planowanej inwestycji. Nie można zatem traktować prawa zabudowy i prawa do zabudowy jako pojęć tożsamyh, Prawo zabudowy, chroniąc wolność budowlaną jest roszczeniem inwestora wobec organów administracji o umożliwienie realizacji prawa do zabudowy” (s. 232-233). Jak trafnie podkreśla, „wymagania ochrony przyrody odnoszące się do realizacji prawa do zabudowy na obszarach specjalnych o charakterze przyrodniczym istotnie je ograniczają, a niekiedy nawet wykluczają, np. w rezerwacie przyrody” (s. 229) oraz że „w celu ochrony przyrody ustawodawca nie wprowadza z góry określonych zakazów obowiązujących na obszarze całego państwa. W odniesieniu do obszarów objętych poszczególnymi formami ochrony przyrody wskazuje konkretne, dostosowane do wymagań danego obszaru specjalnego, zakazy określonych działań” (s. 230). W dysertacji wskazano na kluczową rolę na gruncie prawa ochrony przyrody zasady zrównoważonego rozwoju (s. 230), a także zwrócono uwagę, że utworzenie obszaru specjalnego wywołuje skutki prawne w sferze regulacji administracyjnoprawnych, cywilnoprawnych, a także prawa karnego. Nie ulega wątpliwości, że utworzenie obszaru specjalnego (ustanowienie określonej formy ochrony przyrody) powoduje ingerencję w sferę uprawnień właścicielskich, przy czym, co słusznie zauważa Autorka, „Wprowadzenie nowego specjalnego reżimu prawnego nie powoduje jednak automatycznej eliminacji w całości dotychczas obowiązujących unormowań” (s. 230). Należy również podzielić pogląd o konieczności zintegrowanego i zharmonizowanego podejścia do norm regulujących utworzenie obszarów specjalnych (s. 230) i że szczególne znaczenie w tym przypadku ma odpowiednie podejście do zagadnień planowania i zagospodarowania przestrzennego (s. 231), zwłaszcza że studium i plan miejscowy mają istotny wpływ na realizację prawa do zabudowy na terenie poszczególnych form ochrony przyrody. Ustalenia poczynione w dysertacji potwierdzają jednak, że wymagania wynikające z prawa ochrony przyrody nie zawsze są we właściwy sposób uwzględniane w ww. dokumentach planistycznych (s. 231-231). Słusznie zwrócono uwagę na ograniczony obowiązek uzgadniania planów miejscowych tylko w odniesieniu do niektórych prawnych form ochrony przyrody (s. 234). Autorka postuluje, żeby ustalenia planów ochrony były obligatoryjnie wprowadzane do planów miejscowych (s. 234), a ponadto, żeby rozwiązywanie kolizji specjalnych reżymów prawnych występujących na obszarach form ochrony przyrody następowało w ramach planu miejscowego, przy czym przy uwzględnieniu odpowiednich aktów planowania opracowanych dla obszarów specjalnych o charakterze przyrodniczym (s. 235).

We wnioskach Autorka proponuje, żeby prawo do zabudowy „analizować przez pryzmat prawa zabudowy jako publicznego prawa podmiotowego. Nie powinno się go jednak

klasyfikować jako publiczne prawo podmiotowe o charakterze pozytywnym. Byłby to bowiem wniosek sprzeczny z istotą tego prawa, ponieważ jednostce przysługuje dopiero żądanie na jej rzecz poszczególnych świadczeń” (s. 232). Jak wspomniano wyżej, w tym zakresie (także w kontekście wolności budowlanej) należało odnieść się do poglądów Wojciecha Jakimowicza zawartych w opracowaniu *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.

Należy podzielić stanowisko Autorki o szczególnym znaczeniu zasad prawa ochrony przyrody i środowiska dla korzystania z prawa do zabudowy jako pewnych norm kierunkowych (s. 233). „Zasady te mają na celu zapewnienie spójnej i efektywnej ochrony przyrody biorąc pod uwagę także prawo do zabudowy” (s. 233).

Nie ulega wątpliwości, że jednym z podstawowych praw człowieka, gwarantowanym przez Konstytucję RP i ustawy, jest prawo własności. Prawo to nie ma charakteru bezwzględnego i pod pewnymi warunkami może być ograniczone, a nawet dopuszczalne jest pozbawienie prawa własności. Ustalenia zawarte w ocenianej rozprawie potwierdzają możliwe dotkliwe ograniczenia uprawnień właścicielskich, jakie mogą być związane z ustanawianiem różnych form ochrony przyrody. Jak podkreśla Autorka, „Oceniając stopień tej ingerencji w istotę prawa własności, w zakresie ograniczeń prawa do zabudowy na terenach objętych formami ochrony przyrody, należy wskazać, że prawo jednostki rozumiane jako gwarancja otrzymania zgody na realizację przedsięwzięcia, przy spełnieniu ustawowych wymagań, znacząco ograniczane jest zakazami obowiązującymi na terenie poszczególnych form ochrony przyrody. Ponadto może być nawet konieczne wywłaszczenie nieruchomości np. w razie braku zgody właściciela nieruchomości na włączenie jej do obszaru parku narodowego. Dodatkowo może być wprowadzony zakaz zabudowy lub szereg ograniczeń tej zabudowy co do usytuowania i warunków technicznych, jakie ta inwestycja musi spełniać” (s. 233-234).

W dysertacji zwrócono uwagę na szczególne znaczenie decyzji środowiskowych w procesie inwestycyjno-budowlanym oraz fazy planowania inwestycji, która jest powiązana z zagadnieniem planowania i zagospodarowania przestrzennego przede wszystkim na poziomie gminy.

Należy zgodzić się z generalną konkluzją o konieczności wprowadzenia spójnej oraz kompleksowej koncepcji prawa do zabudowy (także w odniesieniu do prac nad wprowadzeniem do polskiego systemu prawnego tzw. własności warstwowej czy też prawa warstwowego) urzeczywistniającego interesy indywidualne, uwzględniającego jednocześnie wymagania ochrony przyrody, zasadę zrównoważonego rozwoju oraz zasadę proporcjonalności (s. 235).

Podsumowując ocenę merytoryczną dysertacji, należy stwierdzić, że założenia poczynione we wprowadzeniu do rozprawy znalazły zasadniczo swoje odzwierciedlenie w jej treści. Praca ma charakter wielowątkowy, dotyczy wielopłaszczyznowej problematyki, która jest doniosła nie tylko teoretycznie, lecz także posiada istotny wymiar praktyczny dla obywateli; z pewnością zagadnienia poruszane w pracy są ważne dla sprawnego funkcjonowania państwa, ochrony interesu publicznego oraz ochrony wolności i praw jednostki.

Obszar badawczy w pracy został zawężony głównie do analizy ściśle prawniczej, jednakże występują pewne zagadnienia, które moglibyśmy zaliczyć do polityki administrowania państwem.

Z rozważań zawartych w rozprawie wynika, że obowiązujące w Polsce rozwiązania ustrojowe i funkcjonalne dotyczące korzystania z prawa do zabudowy są determinowane nie tylko klasycznym prawem budowlanym, lecz także przepisami, których celem jest ochrona przyrody. Ingerencja ta jest daleko idąca; niekiedy wręcz uniemożliwia realizację zamierzenia budowlanego. Na tle zagadnień będących przedmiotem dysertacji bardzo wyraźnie widoczne jest ścieranie się interesu publicznego (dobra wspólnego) i interesów właścicielskich obywateli i innych podmiotów zamierzających prowadzić proces inwestycyjno-budowlany.

Z większością tez i uwag Autorki należy się zgodzić, zwłaszcza należy pochwalić za formułowanie wniosków i postulatów dotyczących konstrukcji prawa do zabudowy i jego uwarunkowań przepisami z zakresu prawa ochrony przyrody. Wnioski formułowane w pracy są logiczne; prawidłowo położono akcenty na różne aspekty merytoryczne dotyczące omawianej problematyki.

Wśród mankamentów dysertacji należy wymienić nadmierną powściągliwość w rozważaniach odnoszących się do rozwiązań prawnych w innych państwach. Mimo przyjętego założenia metodologicznego o rezygnacji z metody prawnoporównawczej, należało szerzej odwołać się do regulacji obowiązujących w innych państwach oraz do zagranicznej literatury i aktów normatywnych. Zdecydowanie wzbogaciłoby to warstwę merytoryczną opracowania, zwłaszcza że w uwagach wprowadzających Autorka sygnalizuje, iż metoda prawnodogmatyczna będzie uzupełniana przykładami z wybranych państw (s. 9). Charakterystyka ta ma charakter ogólny i jest oparta w znacznej mierze o literaturę polską. Marginalnie Autorka powołuje się na literaturę zagraniczną, przy czym cytowaną pośrednio. Dokonane przez Autorkę ustalenia w tym przedmiocie uważam za niewystarczające i proponuję rozwinięcie badań w tym obszarze w przypadku decyzji o skierowaniu rozprawy do publikacji tudzież wprowadzenie do tytułu opracowania frazy, że analiza obejmuje krajowy system prawny. Należy zastanowić się również nad tym, czy nie uwzględnić w tytule

publikowanej monografii szerszego zakresu przedmiotowego regulacji w ramach prawa ochrony środowiska.

Jak wspomniano wyżej, w dysertacji Autorka mogła w większym zakresie odwołać się do determinant planistycznych i środowiskowych wynikających z tzw. specustaw. Mimo że problematyka tzw. specustaw budzi wiele wątpliwości, również z punktu widzenia ich konstytucyjności, to nadal przybywa tego typu szczególnych regulacji i raczej nic nie wskazuje na to, żeby ta sytuacja się zmieniła.

Jak się wydaje, oprócz wskazanych przez Autorkę zasad zrównoważonego rozwoju, planowości, proporcjonalności innych wymienionych w dysertacji zasad odnoszących się do prawa do zabudowy, należy zwrócić uwagę na zasadę pewności prawa czy szerszą zasadę bezpieczeństwa prawnego, które mają szczególne znaczenie dla procesu inwestycyjno-budowlanego i podmiotu realizującego zamierzenie budowlane. Oczywiście, wymienione w dysertacji zasady, przynajmniej częściowo, mogą być uznawane za komponenty zasady pewności prawa czy też zasady bezpieczeństwa prawnego.

Autorka trafnie dostrzega wielopostaciowość uwarunkowań realizacji prawa do zabudowy na obszarze różnych prawnych form ochrony przyrody, co potwierdza w tym przypadku skomplikowany charakter przygotowania i realizacji inwestycji budowlanych. Autorka w sposób interesujący pokazuje złożoność regulacji prawnych, współzależność różnych systemów norm, posługiwanie się przez ustawodawcę - wywołującym trudności nawet dla profesjonalisty - językiem tekstów prawnych, a co za tym idzie, ich interpretacja wymaga korzystania z zaawansowanych reguł wykładni prawa, w tym poszukiwania najlepszego uzasadnienia aksjologicznego norm.

VI. Konkluzje

Mimo podniesionych uwag i pewnych zastrzeżeń, należy podkreślić, że dysertacja mgr Ewy Barbary Chojnackiej stanowi wartościową pozycję, zawiera nowe merytoryczne ustalenia, jest przykładem opanowania przez Autorkę warsztatu naukowego i samodzielności naukowej.

Reasumując, należy stwierdzić, że recenzowana rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydatki w danej dyscyplinie naukowej, a także potwierdza umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej i tym samym spełnia ustawowe wymagania stawiane pracom doktorskim w dyscyplinie nauki prawne.

dr hab. Piotr Ruczkowski, prof. UJK

