

Łódź, dnia 12 września 2022 r.

Prof. dr hab. Piotr Korzeniowski  
Uniwersytet Łódzki  
Wydział Prawa i Administracji  
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji  
Zakład Prawa Ochrony Środowiska

## RECENZJA

**Pracy doktorskiej Pani mgr Alicji Elizy Miszczak pt. Obszar chronionego krajobrazu jako obszar specjalny o charakterze ekologicznym. Zagadnienia administracyjnoprawne, Lublin 2022, 211 str. (maszynopis), Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji**

Przygotowanej pod kierunkiem naukowym promotora - prof. dr hab. Jerzego Stelmasiaka w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji.

### I. Uwagi wstępne

Celem przygotowanej recenzji jest ocena pracy doktorskiej Pani mgr Alicji Elizy Miszczak pt. Obszar chronionego krajobrazu jako obszar specjalny o charakterze ekologicznym. Zagadnienia administracyjnoprawne. Ocenę przeprowadzono z punktu widzenia wymagań stawianych tej pracy jako kryterium przygotowania Doktorantki do samodzielnego i naukowo poprawnego rozwiązywania w przyszłości problemów w obranej dziedzinie.

Doktorantka podjęła się opracowania niezwykle istotnych dla teorii i praktyki prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska w tym prawa ochrony przyrody zagadnień dotyczących obszaru chronionego krajobrazu jako obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym. We współczesnym piśmiennictwie z zakresu prawa administracyjnego uznane znajdują interdyscyplinarne badania jego dziedzin. Przykładem rezultatu takich badań jest przedmiotowa praca z zakresu prawa ochrony przyrody i prawa administracyjnego. W piśmiennictwie zwrócono uwagę, że „Przeprowadzenie precyzyjnej linii oddzielającej prawo administracyjne od innych dyscyplin prawa nie jest bezwzględnie konieczne. W rzeczywistości nie jest też możliwe. Wynika to z barier pojawiających się przy próbach dokładnego wytyczenia granic danej gałęzi prawa, w tym zwłaszcza prawa administracyjnego. (...)”. (zob. Z. Duniewska, *Prawo administracyjne a inne gałęzie prawa*, [w:] M. Stahl, *Prawo administracyjne pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2019, s. 39-40).

W związku z powyższym wybór przez Doktorantkę tematyki badawczej należy uznać za interesujący i merytorycznie uzasadniony. Problematyka dotycząca obszaru chronionego krajobrazu jako obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym w ujęciu przedstawionym w tej rozprawie nie doczekała się jeszcze w polskim

piśmiennictwie szczegółowego opracowania o charakterze monograficznym. Czyni to zatem ocenianą pracę zamierzeniem nowatorskim, gdyż za takie uznać trzeba wypełnienie lub dopełnienie luki poznawczej w rozpatrywanej dziedzinie prawa dotyczącego ochrony środowiska oraz ochrony przyrody.

Sformułowanie samego tytułu pracy odzwierciedla szerokie oraz interesujące ujęcie poruszanych w pracy zagadnień, uwzględniających pogranicze prawa administracyjnego, prawa ochrony środowiska. Pewne wątpliwości dotyczą wyróżnienia w rozważaniach zagadnień dotyczących interesu publicznego oraz interesu indywidualnego w ochronie przyrody na terenie obszaru chronionego krajobrazu (rozdział VI). Zgodzić należy się z Autorką, która na początku tego rozdziału wyjaśnia na str. 169, że „Na terenie obszaru chronionego krajobrazu mamy do czynienia zarówno z kolizją interesów indywidualnych, jak i grupy podmiotów, które w określony sposób zamierzają korzystać ze środowiska w ramach danego obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym”. Zdaniem Doktorantki, „Ich rozstrzygnięcie wymaga analizy i oceny zakazów i odstępstw wprowadzonych aktem normatywnym tworzącym dany typ obszaru specjalnego, który wymaga specjalnego reżimu prawnego, uwzględniającym cel utworzenia np. obszaru chronionego krajobrazu”. Odnosząc się tak sformułowanej tezy wskazać należy, że utrwalony i niebudzący wątpliwości w doktrynie i judykaturze jest pogląd, zgodnie z którym źródłem interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 ustawy z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735, dalej: k.p.a.), musi być norma prawa materialnego.

Rozstrzygnięcie zagadnienia dotyczącego ochrony interesu publicznego w relacji do interesu indywidualnego na terenie obszaru chronionego krajobrazu, które zostało poruszone w rozdziale VI rozprawy wydaje się, że wymagało w pierwszej kolejności udzielenia przez Autorkę odpowiedzi na pytanie dotyczące źródła (źródła) sytuacji prawnych uzasadniających ochronę interesu prawnego i obowiązku na podstawie normy określającej legitymację procesową w postępowaniu administracyjnym, tj. normy wynikającej z art. 28 k.p.a. Zgodnie z art. 28 k.p.a., „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. W treści tego przepisu ustawodawca użył niezdefiniowanych pojęć „interes prawny” i „obowiązek”, jako podstawowych, jednak nie jedynych, przesłanek uzyskania statusu strony postępowania administracyjnego. W myśl tego przepisu, nie wystarczy być podmiotem interesu prawnego lub obowiązku, aby uzyskać status strony postępowania administracyjnego, lecz konieczne jest jeszcze, aby interesu prawnego lub obowiązku „dotyczyło” postępowanie albo żądanie czynności organu było uzasadnione interesem prawnym lub obowiązkiem podmiotu żądającego. Wskazać jednocześnie należy, brak interesu prawnego lub obowiązku wyklucza uzyskanie statusu strony na podstawie art. 28 k.p.a. Pojęcie interesu prawnego, które jest niezdefiniowane przez ustawodawcę, jest pojęciem doktrynalnym i pojęciem języka prawnego. Orzecznictwo sądowe niejednokrotnie czerpie z dorobku doktryny prawa. Z tego powodu wydaje się, że niezbędne było szersze przedstawienie w pierwszej kolejności doktrynalnej wykładni tego pojęcia. Wskazać należy, że wyjaśnienia te powinny znaleźć się na początku rozdziału VI pracy, a na pewno w treści tego rozdziału.

## **II. Zapoznanie się z problemem pracy**

Jak wynika ze wstępu do rozprawy doktorskiej oraz z dalszej lektury treści poszczególnych rozdziałów, praca ma charakter interdyscyplinarny. Jej cele koncentrują się wokół rozwinięcia tezy badawczej zgodnie z którą „(...) na obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym jakim jest obszar chronionego krajobrazu istnieje konieczność ochrony także interesu indywidualnego w relacji do interesu publicznego, który powinien uwzględniać ochronę krajobrazu w ramach ochrony przyrody. Przesłanką tego jest cel utworzenia każdego obszaru chronionego krajobrazu i dalsze jego funkcjonowanie”. (wstęp, str. 11). W rozważaniach Autorki brak jest jednak szerszych rozważań, z których powinno jednoznacznie wynikać, że interes prawny kwalifikowany jest jako rodzaj interesu indywidualnego. Interes indywidualny to jeden z dwóch podstawowych, obok interesu publicznego, rodzajów interesów w obszarze prawa administracyjnego. Interes indywidualny rozumiany jest jako relacja pomiędzy jakimś stanem obiektywnym, aktualnym lub przyszłym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, które on przynosi lub może przynieść jednostce (zob. J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972 r., s. 98-100).

Interes indywidualny jest związany z korzystną – z punktu widzenia prawa - sytuacją prawną jednostki (adresata działań administracji publicznej). Zgodnie z ugruntowanym już poglądem nauki i orzecznictwa, wśród korzystnych sytuacji prawnych jednostki wobec Państwa, objętych kategorią interesu indywidualnego, wyróżnia się interes faktyczny, interes prawny i roszczenie. Wskazać należy, że wymienione wyżej pojęcia, tj. interes faktyczny, interes prawny i roszczenie, zostały szeroko przedstawione w piśmiennictwie. Z perspektywy istoty przedstawionej wyżej tezy badawczej (str. 11 rozprawy) należało szerzej wyeksponować te ich cechy, które związane są z materialnoprawnymi wymaganiami ochrony krajobrazu (rozdziały: III, IV i V rozprawy). Można mieć wątpliwości jak Autorka rozumie te pojęcia analizując w rozdziale VI rozprawy zagadnienie konfliktu interesu publicznego z interesem indywidualnym w ochronie przyrody na terenie obszaru chronionego krajobrazu.

Analizy teoretyczne podjęte w pracy koncentrują się głównie na zagadnieniach dotyczących: materialnoprawnych wymagań ochrony krajobrazu na terenie obszaru chronionego krajobrazu; oraz interesu publicznego i interesu indywidualnego.

Autorka przedstawiła w pracy odmienne i ciekawe podejście od wytyczonego od dawna nurtu analizy teoretycznej zagadnień systemowych dotyczących prawnych form ochrony przyrody. Zabrakło w nim jednak szerszego osadzenia modelu prawnego ochrony krajobrazu w systemach prawnych innych państw członkowskich UE. Wyraźny jest także niedostatek wyodrębnienia w pracy funkcji ogólnych i szczegółowych obszaru chronionego krajobrazu na tle innych prawnych form ochrony przyrody.

## **III. Ocena metodyczna**

### **III.1. Układ rozprawy**

Praca obejmuje 211 str. i dzieli się na sześć rozdziałów. W zawartości tekstowej są zasadniczo zachowane właściwe proporcje między rozdziałami. Treść pracy jest zgodna z jej tytułem, a zawartość merytoryczna poszczególnych rozdziałów jest zgodna z nagłówkami. Poszczególne tytuły dają syntetyczny i przejrzysty pogląd na rozważaną w nich treść. Kolejne nazwy rozdziałów reprezentują logiczne powiązania

całości pracy. Pracę cechuje również dostateczny pragmatyzm naukowy. Treść następnego rozdziału wynika z treści rozdziału poprzedzającego. Rozdziały pracy tworzą trzy segmenty dotyczące następujących zagadnień: segment I (charakterystyka podstawowych pojęć prawnych i wykształcenie się obszaru chronionego krajobrazu jako prawnej formy ochrony przyrody); segment II (materialnoprawne wymagania ochrony krajobrazu); segment III (interes publiczny a interes indywidualny w ochronie przyrody).

### **III.2. Metoda opracowania**

Badany w pracy problem interdyscyplinarnego ujęcia modelu prawnego obszaru chronionego krajobrazu jako obszaru specjalnego został poprawnie określony pod kątem zasięgu i głębokości poruszanych zagadnień. Literatura została dobrana w sposób uzasadniony tematem pracy. W dysertacji wykorzystano pokaźną ilość publikacji, co oczywiście zasługuje na pochwałę. Brak jest jednak większej ilości opracowań obcojęzycznych poza jedną publikacją.

Autorka potraktowała przedmiot swoich badań w zakresie obszaru chronionego krajobrazu jako obszaru specjalnego szeroko ale mało krytycznie.

Pogłębienie jednak rozważań teoretycznych dotyczących konstrukcji interesu prawnego uczyniłoby czytelniejszym, rozważania przedstawione w całej pracy.

Pewnym mankamentem rozprawy jest także brak szerszych rozważań teoretycznoprawnych związanych z funkcją prawnej formy ochrony przyrody jaką jest obszar chronionego krajobrazu w systemie prawnych form ochrony przyrody uregulowanych w ustawie z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Wydaje się, że interesujące mogłoby być przedstawienie obszaru chronionego krajobrazu jako elementu instytucji prawnej jaką tworzą prawne formy ochrony przyrody.

Należy stwierdzić, że materiał poddany analizie w pracy został metodycznie poprawnie zebrany i opracowany. Wybór metody badań został prawidłowo uzasadniony zwłaszcza z punktu widzenia celu badania i jakości rozporządzalnego materiału. Treść początkowych rozdziałów pracy (rozdział I, rozdział II) nie wyprzedza następnych rozdziałów (rozdział III, rozdział IV i rozdział V) pod względem analizowanych zagadnień. Treść każdego rozdziału poprzedzającego implikuje i jest wprowadzeniem dla następnego. Tytuły kolejnych rozdziałów „trzymają się całości pracy” oraz zaprezentowanej w niej linii przewodniej. Dotyczy ona wykazania zasadności pogłębionej analizy problematyki prawnej dotyczącej obowiązywania formy ochrony przyrody jaką jest obszar chronionego krajobrazu.

Tytuły każdego z rozdziałów nie pokrywają się z tytułem całej pracy. Struktura każdego rozdziału została zaplanowana prawidłowo. Zaletą jest to, że kończą się one syntetyzującymi uwagami końcowymi. Zakończenie całej pracy tworzy ogólną poprawnie napisaną syntezę, zawierającą postawione uwagi końcowe.

Uzasadnienia naukowe przedstawione w pracy oparte są na właściwym stosowaniu zasad logicznych. Dotyczy to zwłaszcza stosowania metod dedukcji i indukcji. Rozumowanie problematyki prawnej dotyczącej funkcjonowania obszaru chronionego krajobrazu jako obszaru specjalnego zaprezentowane przez Doktorantkę jest poprawne. Generalnie za właściwe należy uznać ujęcie literatury przedmiotu. Materiał badawczy został właściwie zużytkowany.

### **III.3 Metoda wyvodu**

W pracy sprecyzowane zostały i prawidłowo użyte pojęcia i definicje prawa ochrony przyrody. Podkreślenia wymaga, że zostały one poddane analizie z uwzględnieniem interdyscyplinarnych kryteriów badania prawa administracyjnego.

Wywody zaprezentowane przez Autorkę stanowią logicznie powiązaną całość. Zastosowana interpretacja podstaw prawnych obszaru chronionego krajobrazu jest prawidłowa i ma swoje umocowanie w piśmiennictwie oraz w orzecznictwie.

W pracy przestrzegana jest jasność i jednoznaczność w wyrażeniu myśli. Dotyczy to w szczególności kwestii przedstawienia materialnoprawnych wymagań ochrony krajobrazu. Sposób przedstawienia przez Autorkę zagadnień obejmujących materialnoprawne wymagania ochrony krajobrazu, umożliwia przeprowadzenie weryfikacji celów głównych dysertacji związanych z regulacjami prawnymi dotyczącymi ochrony przyrody.

### **IV. Ocena merytoryczna w zakresie efektywności materiału – źródeł, metody oraz interpretacji**

Problem dotyczący zagadnień administracyjnoprawnych związanych z obszarem chronionego krajobrazu został poprawnie przedstawiony. Temat pracy nawiązuje do dotychczasowych osiągnięć i potrzeb nauki oraz praktyki w dziedzinie prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska. Obiekty badań są wyodrębnione zgodnie z wymaganiami metodologicznymi prawoznawstwa. W stosunku do obecnego stanu wiedzy przyjęte w pracy założenia są poprawne. Wykorzystane metody opracowania zagadnień administracyjnoprawnych związanych z obszarem chronionego krajobrazu są zgodne z aktualnym stanem wiedzy z zakresu prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska.

Zastosowane w pracy mierniki są adekwatne w stosunku do przyjętych źródeł pod względem istotności i precyzji ujmowania poruszanych przez Autorkę problemów, zwłaszcza związanych z kryteriami interdyscyplinarnych metod badania prawa administracyjnoprawnej w zakresie regulacji obszaru chronionego krajobrazu. Interpretacja wyników uwzględnia dotychczasowy stan wiedzy także dziedzin prawa pokrewnych prawu administracyjnemu i prawu ochrony środowiska i stanowi logiczne wzajemne powiązanie. Zadecydowało to w konsekwencji o głębi interpretacji administracyjnoprawnych zagadnień dotyczących obszaru chronionego krajobrazu jako obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym. Świadczy to także o odczycaniu Autorki i jej gruntownej wiedzy na temat prawnych form ochrony przyrody.

W wywodach Autorki zachowana jest ostrożność i poczucie odpowiedzialności w wydawaniu sądów i precyzja w ich formułowaniu. W rozważaniach wyraźna jest także umiejętność kojarzenia pojęć i faktów, umiar i rozsądek, zachowanie hierarchii oraz współmierności zwłaszcza przy rozważaniu trudnego zagadnienia dotyczącego materialnoprawnych wymagań ochrony krajobrazu.

Istnieją możliwości zastosowania osiągnięć uzyskanych w badaniach przeprowadzonych przez Autorkę nad modelem prawnym obszaru chronionego krajobrazu jako obszaru specjalnego w teorii oraz w praktyce legislacyjnej. W pracy zachowano właściwą proporcję i odpowiedzialność między wniesionym nakładem, a pożytkiem opracowania.

Należy uznać, że Doktorantka jest dobrze przygotowana do tego typu opracowań pod względem: zorientowania w problematyce prawa administracyjnego i

prawa ochrony środowiska oraz zaprezentowanej metodyki badań regulacji prawnych dotyczących szeroko rozumianej ochrony krajobrazu.

Ponadto Pani mgr Eliza Miszczak wykazała się wnikliwością, intuicją naukową oraz umiejętnością wyboru właściwej metody badawczej uwzględniającej stosowanie metody własnej. W pracy widoczna jest umiejętność operowania faktami i argumentami oraz zdolność rozstrzygnięcia kwestii spornych, a wymagających analizy logicznej. Wyrazem tego są przedstawione w pracy wnioski końcowe, które znajdują się w zakończeniu.

Autorka zaprezentowała staranność w opracowaniu poruszanych zagadnień. W rozważaniach występuje zgodność treści z tytułem. W pracy udzielono odpowiedzi na postawioną na str. 11 tezę badawczą. Dotyczy ona tego, że na obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym jakim jest obszar chronionego krajobrazu istnieje konieczność ochrony także interesu indywidualnego w relacji do interesu publicznego.

## **V. Ocena podjętego problemu**

Podjęty w pracy problem dotyczący konfliktu interesów prawnych w ramach funkcjonowania obszaru chronionego krajobrazu jako obszaru specjalnego jest nowy pod względem treści i zastosowanych przez Doktorantkę metod. Osiągnięte w pracy wyniki posiadają znaczenie dla nauki prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska. Warto podkreślić, że uzyskane wyniki mają także znaczenie dla praktyki legislacyjnej.

Przedstawione wyżej uwagi krytyczne nie zmieniają ogólnej pozytywnej oceny przedstawionej do recenzji rozprawy. Stanowi ona samodzielne, oryginalne opracowanie.

## **VI. Podsumowanie**

Należy uznać, że praca Pani mgr Elizy Miszczak pt. „Obszar chronionego krajobrazu jako obszar specjalny o charakterze ekologicznym. Zagadnienia administracyjnoprawne”, Lublin 2022, odpowiada warunkom stawianym pracy doktorskiej i może być przyjęta. Autorka zrealizowała zamierzony cel. Rozprawa jest opracowaniem oryginalnym oraz zawiera rozwiązanie problemu naukowego. Ujawnia ona ogólną wiedzę Kandydatki w zakresie prawa, wskazuje na Jej umiejętność samodzielnego prowadzenia badań naukowych, a także jest poprawnie napisana.

Stwierdzam, że recenzowana rozprawa spełnia warunki stawiane pracom doktorskim określone w art. 13 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.) w zw. z art. 179 ustawy z 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1669 ze zm.) i może być podstawą dalszych etapów przewodu doktorskiego.

*prof. dr hab. Piotr Korzeniowski*

