

dr hab. Jarosław Czerw, prof. UJK
Wydział Prawa i Nauk Społecznych
Uniwersytet Jana Kochanowskiego
w Kielcach

Kielce, 3 września 2022 r.

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr Alicji Elizy Miszczak

**pt. Obszar chronionego krajobrazu jako obszar specjalny o charakterze
ekologicznym. Zagadnienia administracyjnoprawne**

przygotowanej w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Jerzego Stelmasiaka

Na podstawie uchwały Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych UMCS w Lublinie z dnia 13 lipca 2022 r., którą powołany zostałem na recenzenta w przewodzie doktorskim mgr Alicji Elizy Miszczak, niniejszym przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej pt. Obszar chronionego krajobrazu jako obszar specjalny o charakterze ekologicznym. Zagadnienia administracyjnoprawne, Lublin 2022, ss. 211, z pozytywną jej oceną i wnioskiem o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Poniżej przedstawiam szczegółowe spostrzeżenia i uwagi, które nasunęły się w czasie lektury i analizy treści rozprawy doktorskiej.

I.

Wybór tematu rozprawy doktorskiej należy uznać za trafny. Obszar chronionego krajobrazu obejmuje tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnioną funkcją korytarzy ekologicznych (art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 916 z późn.zm.). Wyznaczenie obszaru chronionego krajobrazu następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, która określa jego nazwę, położenie, obszar, sprawującego nadzór, ustalenia dotyczące czynnej ochrony ekosystemów oraz zakazy właściwe dla danego obszaru chronionego krajobrazu lub jego części, wybrane spośród zakazów wymienionych w przepisach ustawy, wynikające z potrzeb jego ochrony (art. 23 ust. 2 zd. 1 ustawy o ochronie przyrody). Chociaż obszary chronionego krajobrazu są formami ochrony przyrody o stosunkowo małych rygorach ochronności to jednak ich ogólna liczba w Polsce, a przede wszystkim ich łączny obszar powierzchni (w 2020 r. w Polsce było 387 obszarów chronionego krajobrazu o łącznej powierzchni 7 022,8 tys. ha, zajmowały one 22,5% powierzchni kraju, źródło: GUS, Ochrona środowiska 2021, Warszawa 2021, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2021,1,22.html>, dostęp: 3 września 2022 r.), powodują że odgrywają one istotną rolę w systemie ochrony przyrody funkcjonującym w Polsce. Z takich samych powodów obszary chronionego krajobrazu mają niebagatelne znaczenie gospodarcze poprzez wpływ na ruch budowlany (ze względu na zakaz lokalizowania nowych obiektów budowlanych) i gospodarkę leśną (ze względu na zakaz zalesiania). Stąd zagadnienia administracyjnoprawne związane z obszarem chronionego krajobrazu jako obszarem specjalnym o charakterze ekologicznym stanowią niezwykle interesujący obszar badań.

Powoduje to, że Autorzy dość chętnie sięgają do tej problematyki. Najczęściej jednak Autorzy ograniczają się jedynie do analizy wycinków instytucji prawnej obszaru chronionego krajobrazu. Natomiast Doktorantka podjęła się przeprowadzenia

całościowej analizie zagadnień administracyjnoprawnych instytucji obszaru chronionego krajobrazu.

Założonym przez Doktorantkę problemem badawczym rozprawy jest ocena modelu prawnego instytucji obszaru chronionego krajobrazu i wypracowanie właściwej – optymalnej koncepcji tej prawnej formy ochrony przyrody.

W związku z tak określonym problemem badawczym Doktorantka określiła tezę główną rozprawy, którą jest „analiza administracyjnoprawna koncepcji i konstrukcji prawnej obszaru chronionego krajobrazu jako rodzaju obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym, który powinien być tworzony ze względu na charakterystyczny krajobraz o różnych typach ekosystemów, wartościowy pod względem możliwości wypoczynku i turystyki lub pełniący funkcję korytarzy ekologicznych, pod kątem oceny czy właściwie realizuje nałożone przez ustawodawcę wymagania w tym zakresie”.

Określony przez Doktorantkę problem badawczy oraz teza rozprawy zdeterminowały sformułowanie przez Doktorantkę poniżej wskazanych celów rozprawy, którymi były:

- 1) analiza i ocena uchwały sejmiku województwa, tworzącej obszar chronionego krajobrazu, ustalenia dotyczące czynnej ochrony ekosystemów oraz zakazy właściwe dla danego obszaru chronionego krajobrazu, wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia z 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody, wynikające z potrzeb jego ochrony, których celem jest zabezpieczenie chronionego krajobrazu przed szkodliwym oddziaływaniem człowieka,
- 2) analiza i ocena problematyki likwidacji lub zmniejszenia obszaru chronionego krajobrazu w formie uchwały sejmiku województwa, z powodu bezpowrotnej utraty wyróżniającego się krajobrazu o zróżnicowanych ekosystemach i możliwości zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem,
- 3) analiza i ocena funkcjonowania obszaru chronionego krajobrazu jako tzw. „łącznika ekologicznego” dla obszarów o „wyższej” wartości przyrodniczej, takich jak park narodowy czy też rezerwat przyrody, jak i funkcji obszaru chronionego krajobrazu w zakresie ochrony terenów dla turystyki i rekreacji,

- 4) analiza i ocena poglądów doktryny odnoszących się do problematyki obszaru chronionego krajobrazu, a także orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych.

Powyższe prowadzi do jednoznacznego wniosku, że podjęta przez Doktorantkę tematyka odnosząca się do zagadnień administracyjnoprawnych dotyczących obszaru chronionego krajobrazu jako obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym stanowi niezwykle interesujący obszar badań.

Niewątpliwym walorem niniejszej rozprawy doktorskiej jest to, że w ramach przeprowadzonej analizy dokonano w niej nie tylko przeglądu licznych przepisów prawa polskiego regulujących instytucję obszaru chronionego krajobrazu, ale również, odnoszących się do tej instytucji, przepisów prawa międzynarodowego oraz prawa Unii Europejskiej. Doktorantka wykorzystała także w swojej rozprawie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz orzecznictwo sądów administracyjnych, a także bogaty zakres literatury przedmiotu.

Należy podkreślić, że podjęte przez Doktorantkę zagadnienia mają bardzo istotne znaczenie nie tylko teoretyczne, ale i praktyczne. Niniejsza rozprawa zawiera bowiem całościową analizę zagadnień administracyjnoprawnych instytucji obszaru chronionego krajobrazu, przez co stanowi bardzo wartościowe opracowanie nie tylko dla przedstawicieli nauki, ale także dla praktyków.

II.

Do tematyki prowadzonych badań Doktorantka dostosowała metody badawcze. Doktorantka wykorzystała przede wszystkim metodę analizy prawno - dogmatycznej (formalno - dogmatycznej), analizując przepisy obowiązującego prawa odnoszące się do obszarów chronionego krajobrazu. Doktorantka w ograniczonym zakresie wykorzystała także metodę prawnohistoryczną w celu przedstawienia genezy prawnej ochrony krajobrazu (metoda ta ma charakter uzupełniający w stosunku do metody formalno - dogmatycznej). Dobór metod badawczych należy ocenić pozytywnie. Posłużyły one osiągnięciu założonego w rozprawie doktorskiej celu.

Niewątpliwym walorem rozprawy jest to, że w swoich badaniach Doktorantka poza analizą historycznoprawną, zawartą w Rozdziale II pt. Wykształcenie się obszaru chronionego krajobrazu jako prawnej formy ochrony przyrody, uwzględniła aktualny stan prawny (stan prawny na dzień 8 marca 2022 r.).

Na podkreślenie zasługuje odpowiednie wykorzystanie przez Doktorantkę w rozprawie dorobku doktryny, a także właściwie dobranych aktów prawnych.

III.

Recenzowana rozprawa doktorska stanowi niezbyt obszerne opracowanie (liczące 210 stron tekstu, w tym samej treści, bez strony tytułowej, spisu treści i bibliografii, 187 stron).

Rozprawa zbudowana jest z sześciu merytorycznych rozdziałów, wstępu oraz zakończenia. Część merytoryczną rozprawy poprzedza spis treści (s. 3-5). Do rozprawy dołączono bibliografię, na którą składa się wykaz literatury (s. 194 – 202), wykaz aktów prawnych z podziałem na prawo polskie, prawo unijne i prawo międzynarodowe (203-207) oraz wykaz orzecznictwa sądowego (s. 209-211).

Wstęp (s. 6 – 12) w założeniu powinien stanowić wprowadzenie do podjętej w rozprawie problematyki, w tym w szczególności zwięzłą charakterystykę problematyki dotyczącej obszarów chronionego krajobrazu. Wydaje się, że Doktorantce nie w pełni udało się wypełnić powyższe założenie, a wywód zawarty we wstępie robi wrażenie nieuporządkowanego.

Rozważania każdego z rozdziałów rozpoczynają „Uwagi wstępne” będące wprowadzeniem do omawianej w danym rozdziale problematyki, a kończą „Uwagi końcowe”, będące swego rodzaju zwięzłą konkluzją wyników analizy przeprowadzonej w ramach danego rozdziału. Przyjęte przez Doktorantkę w tym zakresie rozwiązania należy uznać za trafne.

W rozdziale I pt. Charakterystyka podstawowych pojęć prawnych (s. 13 - 58) Doktorantka wprowadza aparat pojęciowy, niezbędny do przeprowadzenia dalszej analizy w kolejnych częściach rozprawy. Rozważania tego rozdziału są swoistym wstępem do omawianej w rozprawie problematyki, stąd też mają bardzo istotne

znaczenie dla prowadzonej w rozdziałach kolejnych analizy. Stąd jako trafne należy uznać poświęcenie przez Doktorantkę dużej uwagi wyjaśnieniu pojęcia obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym. Ze względu na to, że w dalszej części rozprawy brak jest oddzielnych rozważań dotyczących procedury wyznaczenia obszaru chronionego, jego likwidacji lub zmniejszenia, w rozdziale I Doktorantka mogła zawrzeć osobny podrozdział poświęcony tym zagadnieniom (przy jednoczesnej modyfikacji tytułu rozdziału).

W rozdziale II pt. Wykształcenie się obszaru chronionego krajobrazu jako prawnej formy ochrony przyrody (s. 59 – 75) Doktorantka dokonała historycznoprawnego przeglądu kształtowania się obszaru chronionego krajobrazu. Swoją analizą objęła okres od 1918 roku aż po czasy współczesne. Przeprowadzoną w tym zakresie przez Doktorantkę analizę i samą jej koncepcję należy ocenić bardzo pozytywnie.

W rozdziale III pt. Materialnoprawne wymagania ochrony krajobrazu na terenie obszaru chronionego krajobrazu (s. 76 – 105) Doktorantka przeprowadziła analizę zakazów administracyjnoprawnych obowiązujących na obszarze chronionego krajobrazu (obligatoryjnych i fakultatywnych). Niewątpliwym walorem rozważań tego rozdziału jest częste odwoływanie się Doktorantki do orzecznictwa sądów administracyjnych odnoszącego się do omawianej problematyki.

W rozdziale IV pt. Materialnoprawne wymagania ochrony roślin, zwierząt i grzybów na terenie obszaru chronionego krajobrazu (s. 213 – 246) zawarta została analiza obowiązujących na obszarze chronionego krajobrazu zakazów i ograniczeń związanych z ochroną roślin, zwierząt i grzybów. Należy zwrócić uwagę na podjęte w ramach rozdziału rozważania na temat wypełniania przez obszary chronionego krajobrazu funkcji korytarzy ekologicznych.

W rozdziale V pt. Inne materialnoprawne wymagania ochrony środowiska przyrodniczego na terenie obszaru chronionego krajobrazu (s. 136 – 167) Doktorantka przeprowadziła analizę obowiązujących na obszarze chronionego krajobrazu zakazów i ograniczeń związanych z ochroną wód i powietrza przed zanieczyszczeniem oraz związanych z ochroną środowiska przed hałasem. Walorem rozważań tego rozdziału

jest częste odwoływanie się Doktorantki do orzecznictwa sądów administracyjnych odnoszącego się do omawianej problematyki.

W rozdziale VI pt. Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie przyrody na terenie obszaru chronionego krajobrazu (s. 168 – 180) doktorantka zawarła bardzo istotne, biorąc pod uwagę tematykę rozprawy, rozważania dotyczące relacji pomiędzy między interesem indywidualnym a interesem publicznym związanym z istnieniem obszaru chronionego krajobrazu. Bardzo cenną jest przeprowadzona analiza dotycząca występowania kolizji w tych relacjach i ich rozstrzygania. Podzielałam sformułowany przy tej okazji pogląd Doktorantki, że konflikty między interesem indywidualnym a interesem publicznym na terenie obszaru chronionego krajobrazu powinny uwzględniać w pierwszej kolejności cel priorytetowy jego utworzenia w interesie publicznym, stąd interes indywidualny nie powinien naruszać obowiązujących norm materialnego prawa ochrony środowiska wprowadzonych w interesie publicznym.

Zakończenie rozprawy (s. 181 – 193) stanowi podsumowanie rozprawy. Jest wystarczająco obszerne, zawiera wiele ważnych spostrzeżeń i ocen, które potwierdzają gruntowne zbadanie przez Doktorantkę omawianej problematyki. Niestety, Doktorantka nie zawarła w zakończeniu wniosków de lege ferenda, mimo że przeprowadzona w ramach rozprawy analiza, uprawniała ją do tego.

Podsumowując, należy podkreślić, że struktura rozprawy doktorskiej nie budzi zastrzeżeń. Nieliczne powyżej sformułowane uwagi nie dyskredytują jej charakteru naukowego oraz całościowej pozytywnej oceny rozprawy.

Pozytywnie należy ocenić sposób prowadzenia rozważań w poszczególnych częściach rozprawy. Rozprawa napisana jest komunikatywnym językiem, przy czym jest to język poprawny naukowo. Strona formalna rozprawy budzi jedynie drobne uwagi natury redakcyjnej.

IV.

Na uwagę zasługuje bogaty zasób źródeł wykorzystanych w rozprawie. W rozprawie został wykorzystany duży zbiór odpowiednio dobranych aktów

prawnych. Szeroki jest także zakres wykorzystanej w rozprawie literatury. Są to opracowania bardzo różnorodne pod względem zakresu, jak i poruszanych problemów.

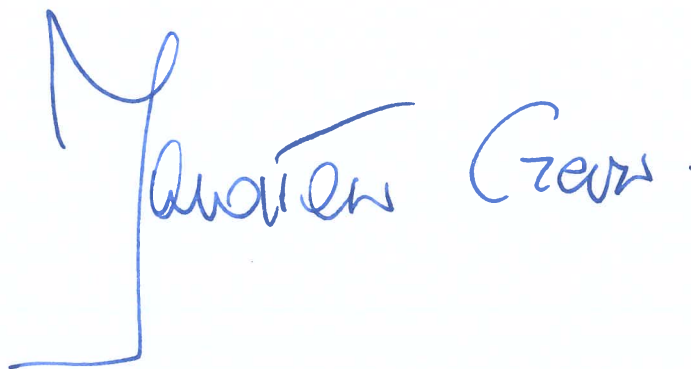
V.

Podsumowując stwierdzam, że przeprowadzona w ramach niniejszej recenzji analiza prowadzi do jednoznacznego wniosku, że przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska mgr Alicji Elizy Miszczak spełnia wymogi ustawowe określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.) w zw. z 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 ze zm.). Zgłoszone w recenzji uwagi recenzenta nie umniejszają wartości rozprawy, a stanowią tylko i wyłącznie wyraz subiektywnych ocen.

W szczególności:

- 1) rozprawa doktorska mgr Alicji Elizy Miszczak w mojej ocenie stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktorantkę problemu naukowego,
- 2) tworząc wyżej wymienioną rozprawę doktorską Doktorantka wykazała wiedzę z zakresu prawa, w szczególności zaś prawa administracyjnego, w tym prawa ochrony środowiska,
- 3) rozprawa doktorska potwierdza umiejętność Doktorantki samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Biorąc powyższe pod uwagę, rozprawa doktorska mgr Alicji Elizy Miszczak może być podstawą do dalszego postępowania w przewodzie doktorskim.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Janina Czerny'.