

dr hab. Aneta Kaźmierska-Patrzyzna, prof. UŁ  
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji  
Zakład Prawa Ochrony Środowiska  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Łódzki

## RECENZJA

**rozprawy doktorskiej Pani mgr Ilony Radziwon-Kamińskiej -**

*Determinanty prawne wydawania*

*decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*

*na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000,*

**Białystok 2022, ss. 333,**

**przygotowanej pod kierunkiem naukowym Prof. dr hab. Ewy K. Czech.**

W wykonaniu uchwały Rady Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu w Białymstoku z dnia 20 stycznia 2023 r. o powołaniu mnie do pełnienia funkcji recenzenta w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora Pani mgr Ilonie Radziwon-Kamińskiej przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej Pani mgr Ilony Radziwon-Kamińskiej pt. *Determinanty prawne wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000*, przygotowanej pod kierunkiem naukowym Pani Prof. dr hab. Ewy K. Czech.

Stwierdzam, że rozprawa doktorska Pani mgr Ilony Radziwon-Kamińskiej pt. *Determinanty prawne wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000* (Białystok 2022) stanowi oryginalne rozwiązanie przez Autorkę zagadnienia naukowego, wykazuje Jej szeroką wiedzę teoretyczną w podejmowanej tematyce oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. **Przedstawiona do recenzji dysertacja spełnia wymogi określone w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki w związku z art. 175-176 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.).**

Biorąc powyższe pod uwagę wypowiadam się za dopuszczeniem Pani mgr Ilony Radziwon-Kamińskiej, po spełnieniu innych wymagań przewidzianych prawem, do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

## **Uzasadnienie przedstawionej oceny rozprawy doktorskiej i wniosku o dopuszczenie do publicznej obrony**

### **I. Uwagi ogólne**

#### **1. Wybór tematu rozprawy**

Przedstawiona do recenzji dysertacja dotyczy niezmiernie ważnego problemu wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (dalej jako decyzja wz) na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody obszary Natura 2000. Jest to kwestia o niezwykle istotnym znaczeniu gospodarczym, środowiskowym oraz społecznym. Analizowane zagadnienie nie było dotąd w taki sposób przedstawione w doktrynie prawa administracyjnego. W związku z tym problematyka ta ma walor oryginalności, aktualności i doniosłości.

#### **2. Ocena struktury pracy**

Recenzowana rozprawa składa się ze wstępu, siedmiu rozdziałów merytorycznych oraz zakończenia zawierającego wnioski i odniesienia do tez i celów badawczych, sformułowanych we wstępie, a także bogatej bibliografii. Ponadto należy podkreślić, iż w każdym rozdziale merytorycznym zostały wyodrębnione podrozdziały o charakterze wprowadzającym i podsumowującym (Uwagi wstępne, Uwagi końcowe). Ujęcie tych części w strukturze rozdziałów tworzy pewną całość badanej w każdym rozdziale tematyki i niewątpliwie ułatwia lekturę całej pracy.

Należy stwierdzić, że układ pracy jest prawidłowy. Poszczególne rozdziały, z których składa się recenzowana dysertacja doktorska obejmują w wyczerpujący sposób problematykę określoną w tytule pracy. Z tego punktu widzenia tworzą one logicznie powiązaną całość. W pracy jasno i wyraźnie sformułowano tezy oraz cele pracy, które są bardzo rozwinięte. Wyraźne są też metody badawcze.

## 2. Ocena merytoryczna

Wybór przez Doktorantkę tematyki rozprawy doktorskiej należy uznać za interesujący i merytorycznie uzasadniony. Jest to bowiem bardzo aktualny i istotny problem badawczy, który rodzi wiele sporów w doktrynie prawa i praktyce. Dlatego też z aprobatą należy przyjąć podjęcie się przez Doktorantkę usystematyzowania najważniejszych elementów tego zagadnienia. W tym celu we Wstępie (s. 16-17) Doktorantka słusznie sformułowana dwa główne założenia badawcze w postaci dwóch podstawowych pytań: „1) czy w ramach determinantów prawnych wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla przedsięwzięć realizowanych na obszarach Natura 2000 powinny być stosowane przepisy aktów prawnych, w oparciu o które realizowana jest forma ochrony przyrody Natura 2000; 2) w jaki sposób rozbieżności powstałe w wyniku interpretacji przepisów prawnych w zakresie przesłanek ustalenia warunków zabudowy na obszarach Natura 2000 wpływają na rozstrzygnięcia organów właściwych do wydawania decyzji o warunkach zabudowy?”, które następnie uszczegółowiła do siedmiu, ażeby dalej móc je rozwinąć w poszczególnych siedmiu rozdziałach merytorycznych dysertacji, co uczyniła w sposób iście wzorcowy.

Doktorantka słusznie za podstawowy cel rozprawy przyjęła zweryfikowanie i przedstawienie determinantów prawnych wpływających na wydanie decyzji o warunkach zabudowy na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody - obszary Natura 2000, stawiając hipotezę badawczą, zgodnie z którą występujące w procesie stosowania prawa rozbieżności interpretacyjne dotyczące obowiązujących przepisów prawnych w zakresie determinantów wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarach Natura 2000, uwzględniające przepisy prawne umożliwiające realizację formy ochrony obszaru Natura 2000, mogą wpływać na treść rozstrzygnięcia w taki sposób, że przy stosowaniu tych samych przepisów prawnych, w podobnych stanach faktycznych mogą być podjęte różne rozstrzygnięcia, wobec tego koniecznym jest rozpatrywanie każdego przypadku.

Dla osiągnięcia założonego celu rozprawy, czyli weryfikacji i ustalenia przesłanek wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarach Natura 2000, zagadnienia będące przedmiotem rozprawy Doktorantka ujęła w dwóch podstawowych częściach. W pierwszej części Autorka koncentruje się na zagadnieniach ogólnych (rozdz. I-III), które dotyczą charakterystyki zagadnienia procesu inwestycyjnego na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000 realizowanego na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Natomiast w drugiej części (rozdz. IV-VII) podejmuje się już analizy bardziej szczegółowych

zagadnień, wskazując na materialnoprawne determinanty wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarach Natura 2000 i ich związek z tą formą ochrony przyrody.

Punktem wyjścia dla prowadzonych rozważań Doktorantka uczyniła problematykę ustanowienia prawnej formy ochrony przyrody obszary Natura 2000 i jej wpływu na proces inwestycyjny w Polsce, zawartą w rozdziale I pracy, którego celem jest odpowiedź na sformułowane we Wstępie pracy szczegółowe pytanie badawcze - w jaki sposób ustanowienie prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000 wpływa na proces inwestycyjny w Polsce oraz czy lokalizacja inwestycji na obszarze chronionym Natura 2000 zagraża wykonywaniu tej prawnej formy ochrony przyrody. W rozdziale tym Autorka dokonała prawidłowej charakterystyki analizowanej prawnej formy ochrony przyrody poprzez przedstawienie odpowiednich regulacji prawa unijnego i polskiego prawa wewnętrznego oraz poglądów przedstawionych w polskiej doktrynie. Następnie, w rozdziale tym, Doktorantka słusznie wykazuje, że na obszarach Natura 2000 jest możliwy proces inwestycyjny, dzięki realizacji założeń zasady przezorności i zasady zrównoważonego rozwoju oraz pod warunkiem, że nie sprzeciwiają się temu przepisy obowiązującego prawa.

Z kolei w rozdziale II - w celu odpowiedzi na kolejne szczegółowe pytanie badawcze - czy w obowiązujących przepisach prawnych określone są ramy prawne dopuszczalności realizacji przedsięwzięć na podstawie decyzji o warunkach zabudowy na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000 - Doktorantka w prawidłowy sposób, w oparciu o odpowiednie regulacje prawa unijnego i polskiego prawa wewnętrznego, poddała wnikliwej analizie podstawowe dla przedmiotowej problematyki pojęcie przedsięwzięcia realizowanego na obszarach Natura 2000. Doktorantka słusznie zauważyła, że zarówno prawodawca unijny, jak i krajowy w analizowanej tematyce posługuje się wieloma pojęciami niedookreślonymi i dzięki ustaleniu ich znaczenia możliwe jest wskazanie, w jaki sposób niejednolita interpretacja owych pojęć wpływa na rozstrzygnięcie organu ustalającego treść decyzji wz dla przedsięwzięć zlokalizowanych na obszarach Natura 2000. W rozdziale tym Autorka podjęła udaną (negatywną) próbę ustalenia czy w obecnie obowiązujących regulacjach prawnych zauważa się konieczność stworzenia jednolitego modelu zawierającego katalog przedsięwzięć dopuszczalnych do realizacji w ramach decyzji o warunkach zabudowy na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000.

Następnie w rozdziale trzecim - w celu ustalenia - czy decyzja wz, będąca instrumentem prawnym służącym zachowaniu ładu przestrzennego, może wpływać na ochronę cennych przyrodniczo gatunków i siedlisk, dla których utworzono prawną formę ochrony przyrody Natura 2000 – Doktorantka dokonała wnikliwej analizy charakteru prawnego i oceny

przedmiotowej decyzji o warunkach zabudowy oraz wskazania jej roli w procesie inwestycyjnym realizowanym na obszarach Natura 2000. W charakterystyce tych zagadnień Autorka skupiła się na przedstawieniu odpowiednich regulacji prawa polskiego oraz poglądów przedstawicieli polskiej doktryny i judykatury.

W kolejnych trzech rozdziałach, w oparciu o odpowiednie regulacje prawne, a także poglądy doktryny i orzecznictwa, Doktorantka poddała szczegółowej analizie i ocenie trzy obligatoryjne materialnoprawne przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy wynikające z art. 61 ust. 1 pkt 1-5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.; dalej jako u.p.z.p.) wskazując na zasadę dobrego sąsiedztwa (rozdział IV), przesłankę wystarczającego istniejącego lub planowanego uzbrojenia terenu (rozdział V) oraz przesłankę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne (rozdział VI), w celu zweryfikowania i potwierdzenia ich istotnego znaczenia dla ustalenia warunków zabudowy na obszarach Natura 2000.

W ostatnim, siódmym, rozdziale pracy Doktorantka przedstawiła rolę regionalnego dyrektora ochrony środowiska w uzgadnianiu projektu decyzji wz dla inwestycji zlokalizowanych na obszarach Natura 2000, wskazując, że przedmiotowe uzgodnienie z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska projektu decyzji wz na obszarze Natura 2000 jest dodatkową przesłanką materialnoprawną, oprócz tych scharakteryzowanych w poprzednich rozdziałach, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1-5 u.p.z.p.

We wnioskach zawartych w Zakończeniu pracy, niezależnie od podsumowań opracowanych na koniec każdego rozdziału rozprawy, Doktorantka sformułowała trafne wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*. Przede wszystkim podzielam wniosek Doktorantki, że trudnym, a nawet niewykonalnym byłoby stworzenie jednolitego modelu przedsięwzięć (inwestycji) dozwolonych do realizacji na obszarach Natura 2000, dla których możliwe byłoby wydanie pozytywnej decyzji wz (s. 284-285). Trudność ta wynika przede wszystkim z faktu, że w zależności od celu ochrony konkretnego obszaru Natura 2000, określone ograniczenia prawne mogą się różnić, a inwestycje dozwolone na jednym obszarze Natura 2000, na drugim mogą być zabronione. Dlatego też, wobec każdego planowanego przedsięwzięcia, kluczowym jest ustalenie prymatu interesów – publicznego, polegającego na ochronie przyrody w ramach prawnej formy ochrony przyrody obszary Natura 2000 oraz prywatnego – polegającego na realizacji inwestycji, które z uwagi na swój cel mogą być w nieustannym konflikcie. Dlatego też podzielam również wniosek Doktorantki, że szczególną rolę w procedurze wydawania decyzji wz mają zasada przezorności (ostrożności) oraz zasada zrównoważonego rozwoju, które traktuje się jako „złoty środek” w konflikcie wspomnianych wcześniej interesów i

ustalenia prymatu jednego z nich (s. 285). W procesie inwestycyjnym zasady te przyczyniają się do ochrony obszarów Natura 2000 oraz mogą mieć wpływ na ograniczenie przysługującego inwestorowi prawa własności. Tak jak Doktorantka uważam, że w odniesieniu do realizacji planowanego przedsięwzięcia na obszarze Natura 2000 zasady te mogą wpłynąć na końcowe rozstrzygnięcie, warunkując wydanie decyzji wz pozytywnej lub negatywnej i mogą być determinantami prawnymi mającymi wpływ na wydawanie decyzji wz na obszarach Natura 2000. Zgadzam się również, że do przedmiotowych determinantów należy również zaliczyć uzgodnienie z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska projektu decyzji wz dla przedsięwzięcia planowanego na obszarze Natura 2000, które Doktorantka ujmuje jako „dodatkową” materialnoprawną przesłankę niezbędną do wydania decyzji wz (s. 289). Za bardzo interesujące uważam sformułowane przez Doktorantkę przemyślenia i wnioski *de lege ferenda* ujęte w Zakończeniu pracy (s. 291-293), dotyczące proponowanych zmian legislacyjnych w prawie zagospodarowania przestrzennego, wprowadzenia pewnych ułatwień dla inwestorów czy wypracowania standardu interpretacyjnego obowiązujących przepisów prawnych.

Merytoryczną wartość rozprawy doktorskiej Pani mgr Ilony Radziwon-Kamińskiej oceniam bardzo wysoko. Doktorantka wykazała się wysokim stopniem umiejętności w zakresie stawiania i rozwiązywania problemów o charakterze naukowym, a podjęty problem rozwiązała w sposób wysoce zadowalający. Autorka dokonała prawidłowej i wnikliwej analizy unijnych i krajowych przepisów prawnych, stanowisk polskiej doktryny oraz orzecznictwa, wykazując się przy tym zdolnością formułowania logicznych wniosków, co potwierdza umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Niewątpliwym walorem pracy jest zaprezentowana we wnioskach zawartych w Zakończeniu umiejętność syntetycznej weryfikacji poprawności przyjętej głównej tezy badawczej. Moim zdaniem przedłożona dysertacja - z punktu widzenia merytorycznego – zdecydowanie zasługuje na wyróżnienie.

### **3. Ocena doboru i wykorzystania źródeł**

Wysoka merytoryczna ocena wartości recenzowanej rozprawy doktorskiej niewątpliwie wynika z bardzo dobrego warsztatu naukowego Doktorantki. Na uznanie zasługuje wybór wykorzystanych do napisania pracy materiałów źródłowych ujętych w wymaganych wykazach w Bibliografii (s. 294-333). W szerokim zakresie została wykorzystana literatura przedmiotu - wykaz literatury przedmiotu jest jednak niepełny, zgodnie z wyliczeniem (s. 309) obejmuje 257 pozycji i należałoby go jeszcze uzupełnić o powoływaną w treści pracy na s. 109 świetną

monografię habilitacyjną autorstwa Marty Woźniak, *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Opole 2018. Praca doktorska zawiera również wykaz aktów prawa międzynarodowego o charakterze *soft law*, a także unijnego i polskiego, których analiza wymagała od Autorki samodzielności i dużego nakładu pracy własnej. Wykorzystane w pracy w imponującym zakresie orzecznictwo sądowe, a w szczególności orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, ujęte w wykazie na s. 314-332 (łącznie blisko 500 pozycji), świadczą o bardzo dobrej znajomości przez Panią mgr Ilonę Radziwon-Kamińską nie tylko poglądów doktryny, ale i linii orzecznictwa - co jest wymagane przy tego rodzaju kompleksowej analizie prawnej tak złożonej problematyki badawczej. Jednocześnie Doktorantka nie uchyła się od podejmowania istotnych i trudnych zagadnień przedstawianych zarówno w doktrynie i orzecznictwie, które zasługują na analizę, oceny i wnioski *de lege lata*, jak i *de lege ferenda*.

#### **4. Ocena formalnej strony pracy**

Strona formalna pracy nie nasuwa zastrzeżeń. Dysertacja jest obszerna, liczy 333 strony maszynopisu. Jest napisana poprawnym, komunikatywnym językiem, posługiwanie się językiem prawnym i prawniczym nie nastrocza Autorce żadnych kłopotów, co sprawia, że jej lektura stanowi przyjemność. Doktorantka wykazała się również bardzo dobrą znajomością zasad budowy przypisów, które umiejętnie wykorzystywała do prawidłowego dokumentowania prowadzonych rozważań. Autorka dokonała również bardzo starannej korekty pracy, zdarzają się jedynie drobne uchybienia literowe (np. na s. 21, s. 289). W związku z tym, praca zasługuje także na wyróżnienie pod względem przygotowania edytorsko- redakcyjnego.

## **II. Konkluzja**

W konkluzji stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska Pani mgr Ilony Radziwon-Kamińskiej pt. *Determinanty prawne wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000* stanowi oryginalne i samodzielne opracowanie, spełniając tym samym ustawowo określone wymagania dla rozpraw doktorskich. Ponadto jest bardzo wartościową pracą, która jest

rezultatem rzetelnej i wnikliwej analizy rodzimego systemu prawnego i jego funkcjonowania, stanowiąc bogate źródło informacji przede wszystkim dla kreowania rodzimych rozwiązań legislacyjnych, **w związku z czym wnioskuję o jej wyróżnienie** i zachęcam Doktorantkę do jej opublikowania.

Biorąc powyższe pod uwagę, w mojej ocenie recenzowana rozprawa doktorska spełnia prawem określone wymagania dla rozpraw doktorskich i bez wątplenia może stanowić podstawę dalszych etapów postępowania w sprawie nadania stopnia doktora Pani mgr Ilonie Radziwon-Kamińskiej.

dr hab. Aneta Kaźmierska-Patrzyzna, prof. UŁ

Łódź, dnia 4 maja 2023 r.