

4 maja 2023 r., Opole

dr hab. Marta Woźniak, Prof. UO
Katedra Prawa Administracyjnego
Instytut Nauk Prawnych
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Opolski

RECENZJA ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

Autor pracy: mgr Ilona Radziwon-Kamińska

Tytuł: „Determinanty prawne wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000”

Promotor: dr hab. Ewa Katarzyna Czech,

Prof. Uniwersytetu w Białymstoku

Białystok, ss. 333

Niniejszą recenzję rozprawy doktorskiej Pani Ilony Radziwon - Kamińskiej, zatytułowanej *Determinanty prawne wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000*, napisanej pod kierunkiem Pani dr hab. Ewy Katarzyny Czech, Prof. UwB przedkładam, jako wykonanie dyspozycji Uchwały Rady Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu w Białymstoku, z dnia 20 stycznia 2023 roku na podstawie art. 187 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r., poz. 742).

I. Ocena wyboru tematu rozprawy

Wybór tematu dokonanego przez Doktorantkę należy ocenić ze wszech miar pozytywnie. Znaczna ilość publikacji naukowych dotyczących problematyki procesu inwestycyjnego na obszarach Natura 2000 traktowała ją dotąd ogólnie, bez rozwarstwiania na obszary pokryte planami miejscowymi i obszary tych planów nie posiadające. Należy zgodzić się z Autorką, że większość obszarów Natura 2000 znajduje się poza obszarami zurbanizowanymi (s. 169), na których wskaźnik pokrycia planami miejscowymi jest dużo

niższy, aniżeli na terenach miast. Zmierzam do tego, że optyka badawcza Autorki skoncentrowana na warunkach, czy też - jak to określa – determinantach prawnych wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (dalej decyzji wz lub decyzji o warunkach zabudowy) w aspekcie obszarów Natura 2000 jest w literaturze zupełnie nowa. Z tej perspektywy zamysł, aby przedstawić kompleksowo problematykę gospodarowania przestrzenią na obszarach Natura 2000 z perspektywy decyzji wz oceniam pozytywnie. Jeśli dodać, że Autorka decyduje się na przedstawienie tego zagadnienia z perspektywy poszczególnych przesłanek wydania tej decyzji, rokowania na powstanie atrakcyjnego opracowania są jeszcze większe. Już w tym miejscu pragnę podkreślić, że Doktorantka sprostała wyzwaniu, nie obyło się jednak bez trudności badawczych.

Wybrany przez Doktorantkę temat dysertacji doktorskiej osadzony w materialnym prawie administracyjnym już samym tytułem przykuwa uwagę wszystkich zainteresowanych szeroko pojętą ochroną środowiska w procesie inwestycyjnym. Na samym wstępie pragnę zaznaczyć, że zestawienie przez Autorkę problematyki wydawania decyzji o warunkach zabudowy i ochrony przyrody na obszarach Natura 2000 świadczy o dużej odwadze naukowej przez to, że wymaga swobodnego poruszania się w przepisach rozsianych praktycznie po całej gałęzi prawa administracyjnego. Dodatkowa trudność wynika z tego, że zaproponowana formuła nie była dotąd eksplorowana w nauce w formie opracowania monograficznego, za wyjątkiem tych opracowań, które dotyczą w całości obszarów Natura 2000 (np. A. Habuda, *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013). Zawężenie pola badawczego uważam więc za trafne i nietuzinkowe.

Drugim powodem wysokiej oceny tematu pracy są względy merytoryczne. Ochrona obszarów Natura 2000, jako formy ochrony bioróżnorodności w skali europejskiej jest bowiem szczególnie ważna w dobie postępującej urbanizacji i niekontrolowanego rozwoju aglomeracji, skutkującego zjawiskiem „rozlewania się” miast i przenoszenia zabudowy poza tereny aglomeracji, nierzadko na – dotąd wolne od presji inwestycyjnej – obszary chronione. W ocenie Autorki, która dostrzega wagę problemu reżim prawny obszarów Natura 2000 jest bowiem szczególny, obejmując 1/5 część powierzchni naszego kraju (s.10). Ciężar gatunkowy podjętego przez Doktorantkę zagadnienia jest więc nie tylko kluczowy z perspektywy prawa, ale i zjawisk urbanistycznych i przyrodniczych. Gminy w niewielkim stopniu korzystają z narzędzia, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej m.p.z.p. lub plan miejscowy) na terenach niezurbanizowanych, co skutkuje tym, że o przeznaczeniu terenu przesądza *de facto* wnioskowany przez inwestora sposób zabudowy i zagospodarowania terenu. Jeśli dodamy, że studium uwarunkowań i kierunków

zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: studium) jest w wielu gminach nieaktualne, realizacja inwestycji bez poszanowania wartości przyrodniczych na obszarach Natura 2000 może doprowadzić do degradacji walorów przyrodniczych i krajobrazowych, o które upomina się ustawodawca w art. 1 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – dalej u.p.z.p.). Wybór tematu dysertacji świadczy niewątpliwie nie tylko o dostrzeżeniu potrzeby ochrony obszarów Natura 2000 w aspekcie wydawania decyzji wz, ale i – szerzej - o umiejętności koncentrowania się na tym, co atrakcyjne naukowo i możliwe do wykorzystania w praktyce stosowania szerokiego spektrum przepisów prawa administracyjnego.

II. Cele, hipotezy i metody badawcze

We wstępie pracy jasno został określony cel, główne problemy badawcze i konkretyzujące je pytania (s. 16-17) oraz metody badawcze (s. 20). Celem rozprawy jest zweryfikowanie i przedstawienie determinantów prawnych, wpływających na wydanie decyzji o warunkach zabudowy na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000. Pewną tezę „ukrytą” jest wykazanie, że mimo istnienia przepisów wprowadzających ograniczenia inwestycyjne na obszarze Natura 2000 możliwe jest uzyskanie pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy, co ma uzasadnienie w tym, że obszary Natura 2000 nie stanowią *in genere* bariery w inwestowaniu na obszarach pozbawionych planu miejscowego, a tylko po spełnieniu prawnie określonych warunków. Są to tezy sukcesywnie dowodzone przez Autorkę na poszczególnych etapach pracy. Podkreślono dopuszczalność działań inwestycyjnych na obszarach Natura 2000, elastyczność tej formy oraz jej negatywny społecznie odbiór, który – odnoszę wrażenie – ewoluował w kierunku neutralnego traktowania tych obszarów a nawet aprobaty. Już na samym wstępie pracy – co postrzegam jako kolejny atut – Autorka dostrzegła konfliktogenną naturę procesu inwestycyjnego, zwłaszcza na linii interes prywatny – interes publiczny. Niewątpliwie zwiększyła się ilość inwestycji lokalizowanych w pobliżu obszarów cennych przyrodniczo (np. parków narodowych, parków krajobrazowych, obszarów Natura 2000 i innych), co potęguje konflikty społeczne i przyrodniczo – przestrzenne. Pewien niedosyt pozostawia powracanie do problematyki konfliktu interesów w niewielkim stopniu (np. na s. 43 lub s. 130).

Co się tyczy tytułowych „determinantów prawnych” wydania decyzji wz w rozprawie Doktorantka rozumie je jako czynniki prawne wpływające w znaczący sposób na wydanie tej

decyzji na obszarach Natura 2000. Dalej dowiadujemy się, że owe determinanty prawne to nic innego, jak przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zawarte w art. 61 u.p.z.p. Autorka dokonuje ich analizy z perspektywy możliwości wydania decyzji wz na obszarach Natura 2000 i to stanowi oś całej pracy. Każdej z tych przesłanek poświęca odrębną jednostkę redakcyjną (rozdział VI, V, VI) tymczasem przesłance, która wydaje się być kluczowa (tj. zgodność z przepisami odrębnymi) poświęca dwie strony (s. 177-178 i rozsiane w pracy fragmenty) i to jest – w mojej ocenie – słabość opracowania, którą Autorka mogłaby zniwelować, gdyby zdecydowała się – do czego zachęcam – na wydanie monografii. Usprawiedliwieniem tego stanu rzeczy jest szeroka analiza uzgodnienia projektu decyzji wz z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, który poprzez uzgodnienie w istocie weryfikuje ową zgodność decyzji wz z przepisami odrębnymi z zakresu ochrony środowiska. W tym zakresie pojawia się z kolei bardzo dobre pytanie badawcze, czy to uzgodnienie jest dodatkową determinantą materialnoprawną czy jedynie proceduralną.

Na wysoką ocenę zasługuje solidnie wyjaśniana, niemal na każdym etapie rozważań siatka pojęciowa; jest ona bowiem jednym z filarów prowadzenia pracy naukowej, począwszy od kluczowych pojęć i zwrotów, jak zrównoważony rozwój, obszar Natura 2000, obszary specjalnej ochrony ptaków, specjalne obszary ochrony siedlisk, ochrona przyrody, przez pojęcia – narzędzia, istotne z perspektywy udowodnienia tez badawczych, jak wspomniane już determinanty, skończywszy na pojęciach szczegółowych, jak np. pojęcie przedsięwzięcia analizowane w rozdziale II, integralności obszaru Natura 2000 – s. 46, pojęcie oddziaływania – s. 50-51, pojęcie obszaru analizowanego – s. 183- 185, pojęcie działki sąsiedniej – s. 190 i nast., pojęcie kontynuacji funkcji – s. 200 i nast., pojęcie uzbrojenia terenu – s. 208 i nast.). W samym obrębie tytułowych obszarów Natura 2000 Autorka dostrzega różnorodność terminologiczną (s. 37), ustalając ostatecznie, że najwłaściwszym określeniem jest obszar Natura 2000 i tym określeniem się posługuje. Ciekawym zabiegiem, potwierdzającym warsztat naukowy Autorki jest sukcesywne powracanie do pojęć kluczowych, praktycznie na każdym etapie rozważań.

Hipotezy postawione przez Autorkę są, z punktu widzenia podjętego tematu pracy, ciekawe, zasadne, celowe i logicznie po sobie następujące. Jednakże pewien niedostatek może budzić brak hipotezy o równoległości interesów: publicznego i prywatnego, wywodzonego z zasady wazenia interesów zawartej w art. 1 ust. 3 u.p.z.p. Zwrócenie uwagi na ten aspekt już na pierwszych kartach pracy dało nadzieję Czytelnikowi na kontynuowanie problematyki relacji interesów; ta jednak jest w osi zainteresowania Autorki w gruncie rzeczy w niewielkim zakresie.

Lektura pracy pozwala dostrzec konieczną w pracach doktorskich sekwencję prowadzenia rozważań od kwestii podstawowych (pojęcia i zasady) do analizy konkretnych zagadnień immanentnie związanych z tematem pracy (charakterystyki i tła utworzenia obszarów Natura 2000, instytucji decyzji wz) do zagadnień szczegółowych (poszczególnych przesłanek wydania decyzji wz). W pracy nie brakuje akcentów aksjologicznych identyfikowanych za pomocą odniesień do dóbr prawnie chronionych (środowisko, przyroda) oraz pojęć – klauzul generalnych (interes publiczny). Dobór poruszanych wątków w udany sposób aspiruje do zidentyfikowania determinantów prawnych decyzji wz na obszarach Natura 2000 i udowodnienia postawionych na wstępie tez badawczych.

Zaprezentowane przez Doktorantkę metody badawcze nie budzą większych zastrzeżeń. Są one charakterystyczne dla dyscypliny prawo. Autorka wymienia i stosuje metodę dogmatycznoprawną oraz metodę historyczną. W rozprawie w szerokim zakresie wykorzystano poglądy doktryny oraz orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych a także – co jest uzasadnione wyborem tematu o europejskiej konotacji – orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Treść i struktura pracy. Ocena merytoryczna

Przedstawiona do recenzji praca stanowi dość obszerne opracowanie (333 strony wraz z bibliografią), na które składa się siedem rozdziałów poprzedzonych wstępem. Pracę kończy wartościowe, dziesięciostronicowe podsumowanie. Konstrukcja poszczególnych rozdziałów ma swoją wewnętrzną strukturę, zaczynającą się od uwag ogólnych i wieńczoną uwagami końcowymi. Umiejętność wprowadzania do tematu i jego podsumowania, bez powtarzania treści rozdziału to wyzwanie nawet dla wytrawnego naukowca. Praca ma prawidłową konstrukcję, która opiera się na zasadzie „od ogółu do szczegółu”, zgodnie z metodyką dedukcyjną. Dysertacja opatrzona została spisem wykorzystanej w pracy bogatej literatury, niezbędnych źródeł prawa oraz wykazem orzecznictwa.

Warte podkreślenia jest to, że w swojej pracy Autorka nie prowadzi li tylko analizy prawnej kwestii procesu inwestycyjnego na obszarach Natura 2000, lecz prezentuje to zagadnienie z perspektywy poszczególnych przesłanek wydania decyzji wz., co ewidentnie ukazuje problem ochrony obszarów Natura 2000 na obszarach funkcjonujących bez planów miejscowych. Ten ostatni pełni zwykle funkcję ochronną, podczas, gdy na obszarach, na których nie ma planu poziom ochrony jest niższy.

Pozytywnie odnotować należy, że we wstępie Doktorantka zamieściła przekonywujące uzasadnienie podjętego tematu, zauważając niedobór publikacji naukowych traktujących o warunkach wydawania decyzji wz na obszarach Natura 2000, zamieszczając prawidłową konkluzję o „braku jednolitości stosowania obowiązujących regulacji prawnych”. Po tym, jak formułuje główne pytania badawcze i pytania szczegółowe, stawia jednoznaczną hipotezę badawczą, która sprowadza się w istocie do tego, że wydawaniu decyzji o wz na obszarach Natura 2000 towarzyszyć winno indywidualne podejście organu administracji do ukształtowania treści rozstrzygnięcia.

Dysertacja w swej treści, w całości realizuje podjęte, ważne zagadnienie.

Rozdział pierwszy (s. 21 – s. 73), niejako wprowadzający czytającego w podjętą problematykę, rozpatruje obszary Natura 2000 w aspekcie ich genezy, tła umiejscowionego w prawie Unii Europejskiej i analizy dyrektywy ptasiej i siedliskowej. Ważne jest to, że już w tym rozdziale Autorka nawiązuje do procesu inwestycyjnego przedstawiając wpływ tytułowej formy ochrony przyrody na ten proces. Doktorantka zwraca uwagę i analizuje rolę prawa unijnego na ukształtowanie się w Polsce formy Natura 2000, dostrzegając w niej przejaw europeizacji prawa ochrony przyrody. Swobodnie polemizuje – zresztą ta polemika przewija się przez całą pracę – z uznanymi autorytetami w dziedzinie ochrony przyrody: A. Habudą, W. Radeckim, P. Korzeniowskim. Autorka jest świadoma złożoności podstaw prawnych ochrony przyrody stawiając ustawę o ochronie przyrody w centralnym punkcie. Specyfikę i odmienność reżimu prawnego Natura 2000 prezentuje w ujęciu prawnym i prawniczym, wnikliwie badając dorobek doktryny. Wątek o roli obszarów Natura 2000 w celu ochrony różnorodności biologicznej mógłby być przeanalizowany – do czego zachęcam przy ewentualnej publikacji - z uwzględnieniem jedyne w Polsce na ten temat kompleksowego opracowania autorstwa Anety Kaźmierskiej – Patrycznej pt. *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, Warszawa 2020. Zauważa problematykę ograniczeń prawa własności nieruchomości w kontekście rozwoju tych obszarów. Następnie analizuje kwestię realizacji przedsięwzięć na obszarach Natura 2000, jako tło stawiając zasadę przezorności i zasadę zrównoważonego rozwoju. Nie tylko charakteryzuje te zasady, ale i odnosi je do tytułowej decyzji wz, wydawanej na obszarach Natura 2000.

Rozdział II (s. 76 – s. 126) rozpoczyna się konstatacją, że działalność inwestycyjna jest na obszarach Natura 2000 co do zasady dozwolona, ale słusznie Autorka w tej części zadaje ważne badawcze pytanie o granice dopuszczalności realizacji przedsięwzięć na obszarach Natura 2000 na podstawie decyzji wz. Co bardzo istotne dla podjętych w tym rozdziale rozważań, udzielenie odpowiedzi na wyżej postawione pytanie następuje z

wykorzystaniem aparatu pojęciowego, zwłaszcza zaś pojęcia przedsięwzięcia z uwzględnieniem szeregu aktów prawa unijnego, w tym dyrektywy EIA (w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko) oraz licznych aktów prawa polskiego. To dowodzi umiejętności poruszania się w systemie „prawa inwestycyjnego” i sukcesywnego dowodzenia celów i założeń badawczych. Na s. 92 Autorka podejmuje udaną próbę własnej kwalifikacji przedsięwzięć w aspekcie ich oddziaływania na obszary Natura 2000, dowodząc na kolejnych kartach opracowania, że do każdego przypadku stosowania prawa w postaci decyzji wz należy podchodzić w sposób zindywidualizowany. Wnioski sformułowane na ten temat prowadzą do słusznego wniosku opracowania standardów i dobrych praktyk odpowiedniego stosowania i interpretowania przesłanek zawartych w art. 33 i 34 ustawy o ochronie przyrody przy wydawaniu decyzji wz wobec pomijania ich (zwłaszcza tych zawartych w art. 34) w uzasadnieniu rozstrzygnięcia.

Struktura III rozdziału (s. 130 – s. 173) może wydać się czytelnikowi szczegółowa, ale po dokładnym zapoznaniu się z jego treścią nie można mieć wątpliwości, że dla jasności i precyzyjności wyводу, taki podział na podrozdziały ma swoje uzasadnienie i uczynił analizę przeprowadzoną przez Doktorantkę nad wyraz klarowną. Rozdział ten jest niezwykle istotny dla całej pracy, bowiem (co warto podkreślić), Autorka precyzyjnie, niejednokrotnie nowatorsko, ale też dociekliwie prowadzi czytającego po takich rudymenarnych kwestiach, jak elementy proceduralne wydania decyzji wz (wniosek, uzgodnienie projektu, rozstrzygnięcie) oraz jej charakter prawny (decyzja wz jako decyzja administracyjna, jako decyzja związana czy jako decyzja deklaratoryjna) i umiejscowienie wobec innych decyzji inwestycyjnych, nie zapominając każdorazowo o koniecznej konotacji z obszarami Natura 2000. Takie udane połączenie jest np. w analizie wymogu uzyskania decyzji wz przy zmianie zagospodarowania terenu w razie braku planu miejscowego, podczas gdy pojęcia „terenu” nie należy ograniczać wyłącznie do samej nieruchomości, lecz należy uwzględniać to pojęcie w odniesieniu do pewnego obszaru. Pogląd ten Doktorantka popiera bogatym orzecnictwem sądów administracyjnych. Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, iż Autorka słusznie konstatuje, że sytuacje przewidziane w art. 59 ust 2a u.p.z.p. oraz w art. 59 ust 3 u.p.z.p. mogą być dla obszarów Natura 2000 niekorzystne. Właściwe rozważania rozpoczynają się od s. 169, bowiem w tym miejscu Autorka przenosi czytelnika na grunt ukazania jej znaczenia dla obszarów Natura 2000, naznaczając rozwinięte później w odrębnej jednostce redakcyjnej uzgodnienie projektu decyzji z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska oraz podkreślając rolę decyzji środowiskowej i ustaleń planów ochrony i planów zadań ochronnych dla danego obszaru Natura 2000. Rozważania w tym rozdziale dotyczą też relacji

między decyzją wz a postanowieniami studium. W tej materii Autorka dość bezkrytycznie stwierdza, że nieprawidłowa jest praktyka organów właściwych do wydania decyzji o wz polegająca na powołaniu się na ustalenia studium uwarunkowań wyłącznie na tej podstawie, że studium nie ma charakteru prawnie wiążącego. Tymczasem w prawie ochrony środowiska można podać przykłady dokumentów planistycznych (jak chociażby wojewódzki plan gospodarki odpadami), które nie mając charakteru wiążącego oddziałuje na rozstrzygnięcia inwestycyjne (zob. przepis art. 127 ust. 5 ustawy o odpadach o jednoznacznie określonym brzmieniu, iż nieokreślenie budowy składowiska odpadów w WPGO skutkuje odmową wydania pozwolenia na budowę). Dlaczego zatem tak podstawowy i obligatoryjny dokument planistyczny, jakim jest studium nie miałby stanowić punktu odniesienia dla decyzji wz, w przypadku braku innego punktu odniesienia, jakim jest plan miejscowy ?

Rozdziały: IV, V i VI stanowią analityczną prezentację trzech istotnych przesłanek, czy jak je nazywa Doktorantka - determinantów wydania decyzji wz a mianowicie: przesłanki opartej na zasadzie dobrego sąsiedztwa, wystarczającego uzbrojenia terenu oraz przeznaczania gruntów na cele nierolnicze i nieleśne. Muszę przyznać, że tak szczegółowa analiza przesłanek wydawania decyzji wz w odniesieniu do unikatowych obszarów Natura 2000 zasługuje na uznanie, nie tylko z powodu, że dotąd nie miała miejsca w literaturze, ale również z powodu dociekliwości badań. Jak już wcześniej wspomniałam zaniepokoiło mnie sygnalizacyjne (na s. 177) potraktowanie przesłanki zgodności z przepisami odrębnymi, która w pracy o „środowiskowej” proveniencji wydaje się mieć istotne znaczenie i zasługuje na odrębny rozdział, zaś rzecz o uzgodnieniu projektu decyzji wz z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, o którym mowa w ostatnim rozdziale (VII) widziałabym jako „składową” rozdziału dotyczącego zgodności z przepisami odrębnymi. Nie twierdzę, że Autorka nie dostrzega tego zagadnienia, gdyż jest wprost przeciwnie (np. s. 189 i s. 199), jednakże ten wątek jest rozsiany w pracy a osobiście uważam, że nie powinien. Powyższe spostrzeżenie w najmniejszym stopniu nie powoduje braku pozytywnej oceny i uznania dla Doktorantki, która opracowała i zaprezentowała spektrum determinantów z należytą atencją. Jako, że Autorka opowiada się za szczegółowym rozumieniem zasady dobrego sąsiedztwa, jej zamierzeniem jest skrupulatna analiza pojęcia obszaru analizowanego, działki sąsiedniej i kontynuacji funkcji nowej zabudowy w aspekcie ich znaczenia dla obszarów Natura 2000. Należy zgodzić się z Autorką, że nieprawidłowe wyznaczenie obszaru analizowanego może być zagrożeniem dla obszarów Natura 2000, tymczasem wyznaczenie obszaru analizowanego na obszarach Natura 2000 odbywa się niejako „po omacku” wobec braku odnośnych wskazówek normatywnych. Także i uzbrojenie terenu może stanowić trudność dla organu

wydającego rozstrzygnięcie w formie decyzji wz dla obszarów Natura 2000. Każdorazowo w analizie poszczególnych przesłanek Autorka podkreśla konieczność indywidualnego podejścia organu stosującego prawo, co ma szczególne znaczenie wówczas, gdy mamy do czynienia nie tylko z przepisami ustawy o ochronie przyrody, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale i z przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Ostatni VII rozdział (s. 252- s. 281) otwiera udane pytanie badawcze, czy uzgodnienie z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska jest dodatkową determinantą materialnoprawną, czy jedynie proceduralną, dokonywaną w ramach przesłanek z art. 61 ust 1 u.p.z.p. Badanie projektu decyzji wz z przepisami prawa materialnego z zakresu ochrony środowiska nie pozostawia wątpliwości co do materialnoprawnych uwarunkowań w gruncie rzeczy formalnego instrumentu, jakim jest uzgodnienie. Konstrukcja wyrażania stanowiska przez inny organ w formie uzgodnień pełni bowiem istotną rolę z punktu widzenia właściwego interpretowania interesu publicznego a jeżeli dodamy, że obszary Natura 2000 są dobrem chronionym w interesie publicznym, rola uzgodnienia z rdoś jest nie do przecenienia. Osobiście uważam, że dzięki uzgodnieniu z rdoś następuje swoista weryfikacja treści interesu publicznego w procesie wydania decyzji wz. Poprzez uzgodnienie ustalenia organu gminy mają niepowtarzalną okazję korekty projektu decyzji wz w kontekście ustalenia właściwego znaczenia treści interesu publicznego stosowanie do właściwości rdoś w zakresie ochrony przyrody na obszarach Natura 2000. Co do roli uzgodnienia Autorka upatruje w nim instrument zgodności planowanej inwestycji z przepisami szczególnymi, postrzegając je – co odnotowuję z zadowoleniem – jako instrument gwarantujący odkodowanie prawidłowych proporcji pomiędzy interesem publicznym a interesem prywatnym. Pozytywnie ocenia odstępianie od procedury uzgodnieniowej, uznając je za bezprzedmiotowe w sytuacji, gdy dla konkretnego przedsięwzięcia została przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko. Osobiście uważam, że nie można stawiać znaku równości pomiędzy decyzją środowiskową wydaną przez organ o właściwości ogólnej, jakim jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) a rozstrzygnięciem uzgodnieniowym organu fachowego, jakim jest rdoś. Autorka sama stwierdza, że postępowanie uzgodnieniowe dokonywane przez rdoś może przyczynić się do ochrony cennych gatunków i siedlisk, z uwagi na które wyznaczono konkretny obszar Natura 2000 (s. 266). Znane są mi przypadki wydania decyzji środowiskowej dla trudnych inwestycji (np. masztów telefonii komórkowej) zaledwie 900 m od granicy obszaru Natura 2000. Waleń ochronny uzgodnienia jest bowiem mocniejszy aniżeli waleń ochronny decyzji środowiskowej, która – bez weryfikacji w postępowaniu odwoławczym – mogłaby się ostać w

obrocie prawnym, dając „zielone światło” organowi administracji architektoniczno – budowlanej dla inwestycji o negatywnym oddziaływaniu na obszar Natura 2000. Z kolei rozważania wokół charakteru prawnego uzgodnień, w tym wyrażonych w formie „milczącej zgody” uważam za udane i twórcze. Wywód przeprowadzony przez Doktorantkę jest pozytywnie drobiazgowy, analityczny, pełen słusznych wniosków, bogato wsparty doktryną i orzecznictwem, z którymi Autorka dość swobodnie polemizuje, ostatecznie – jak się wydaje – opowiadając się za materialnoprawnym charakterem uzgodnienia o specyficznych konotacjach formalnoprawnych. Uwagi końcowe tego rozdziału usprawiedliwiają poniekąd rezygnację z nadania przesłance zgodności z przepisami odrębnymi formy odrębnego rozdziału. Ale o tym czytelnik dowiaduje się dopiero na końcu opracowania (ew. w kilku wcześniej wskazanych miejscach). Doktorantka dostrzega wagę uzgodnienia z rdoś dla ochrony obszarów Natura 2000 na obszarach pozbawionych planów miejscowych.

Zakończenie opracowania nie pozostawia złudzeń co do gotowości Autorki w sferze samodzielnego prowadzenia badań naukowych. Doktorantka zna specyfikę i poszczególne cechy obszarów Natura 2000 oraz potrafi przekonująco argumentować, że proces inwestycyjny na tych obszarach jest możliwy, ale warunkowany prawnie przy zastosowaniu obszernego spektrum przepisów ze sfery prawa administracyjnego. W decyzji o warunkach zabudowy upatruje instrument ważenia interesów: publicznego i prywatnego. Uważa, że obszary Natura 2000 są należycie zabezpieczone przed negatywnym oddziaływaniem inwestycyjnym na obszarach „pozaplanowych” i że decyzja wz zabezpiecza wartości ochronne tych obszarów. Decyzja o warunkach zabudowy wciąż generuje szereg wątpliwości natury prawnej i urbanistycznej. Konsekwentnie uważana jest za główne narzędzie pogłębiające chaos przestrzenny. Pomimo negatywnej aury wokół decyzji wz, wzmocnionej postulatami docelowego jej wyeliminowania z systemu prawnego Autorce udało się obronić w dysertacji jej ważną rolę w procesie kształtowania przestrzeni w odniesieniu do obszarowej formy ochrony przyrody „Natura 2000”.

Material badawczy. Ocena wykorzystanych źródeł

Recenzowaną pracę, bez wątpienia, cechuje logiczny tok wyводу i stawianych wniosków. Źródłowe podstawy opracowania nie budzą zastrzeżeń, co więcej, Autorka podczas realizacji podjętego tematu korzystała z reprezentatywnej literatury prawa i

judykatury. Tym samym, co należy szczególnie pozytywnie ocenić, Doktorantka dotarła, zapoznała się i wykorzystwała literaturę przedmiotu, jak również wskazała na źródła prawa odnoszące się do wewnętrznych i unijnych regulacji. Imponujących rozmiarów prezentacja bibliograficzna dowodzi bogatego warsztatu Doktorantki. Doktorantka nie utkwiała przy tym w okowach myśli już napisanych, ale poszerzyła pole badawcze przenosząc te rozważania w dojrzały sposób na istotną płaszczyznę działań administracji planistycznej, jaką jest wydawanie decyzji o warunkach zabudowy, rokując tym samym na praktyczną przydatność wyników badań.

Doktorantka dba o poprawność językową (w całej pracy dostrzegłam tylko jedną niezręczność językową na s. 222 – art. 61 „mówi”) i opanowała umiejętność argumentacji prawniczej. Stawiane w pracy wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda* są samodzielne i twórcze.

Podniesione przez mnie wątki polemiczne nie umniejszają wartości pracy a sporządzenie powyższej recenzji poczytuję jako rozpoczęcie dyskursu naukowego na temat dotąd niezbadany w takiej konwencji. Nie twierdzę, że Autorka rozwiązała wszelkie możliwe spory naukowe. Nie mogę jednak zaprzeczyć, że praca stanowi rzetelne i zgodne z zasadami pragmatyzmu naukowego opracowanie, wsparte – co chciałabym szczególnie podkreślić – polemiką z najznakomitszymi przedstawicielami doktryny prawa ochrony środowiska, własnymi przemyśleniami i poglądami.

Konkluzja

Stwierdzam, że przedłożona do recenzji praca doktorska pt. „*Determinanty prawne wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000*” napisana pod kierunkiem dr hab. Ewy Katarzyny Czech, Prof. UwB to dzieło dowodzące znajomości podjętej problematyki. Jest to studium obszerne, napisane z dużą skrupulatnością i ze wszech miar zasługujące na ocenę pozytywną.

Uważam, że praca w stopniu więcej niż wystarczającym wypełnia kryteria określone we właściwych przepisach prawnych, tj. w art. art. 187 ust. 1 i 2 – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r., poz. 742).

Wobec powyższego **wnoszę o przyjęcie rozprawy, wnioskuje o jej wyróżnienie i skierowanie do dalszego postępowania.**

