

Recenzja rozprawy doktorskiej Pani magister Ilony Radziwon-Kamińskiej na temat "Determinanty prawne wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000"

Uwagi ogólne.

Rozprawa doktorska Pani magister Ilony Radziwon-Kamińskiej na temat "Determinanty prawne wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000" przygotowana została pod kierunkiem naukowym Pani dr hab. Ewy Katarzyny Czech, prof. UwB.

Rozprawa liczy 333 strony maszynopisu. Składa się ze wstępu, siedmiu rozdziałów, zakończenia zawierającego wnioski i odniesienia do hipotez badawczych, bibliografii zawierającej wykaz literatury, wykaz wykorzystanych źródeł prawa (podzielonego na akty prawa międzynarodowego, akty prawa Unii Europejskiej oraz akty prawa polskiego), wykaz wykorzystanego orzecznictwa sądowego (z podziałem na orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz orzeczenia sądów krajowych) oraz wykaz stron internetowych. Zgodnie z wykazami zawartymi w pracy wykorzystano 257 publikacji literaturowych, 45 aktów prawnych, 498 orzeczenia sądowe oraz 10 źródeł internetowych. Rozprawa ma charakter pracy teoretycznej w zakresie prawa administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem prawa ochrony środowiska oraz prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Aktualność wyboru tematu

Praca dotyczy ważnego zagadnienia, jakim jest problematyka wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000. Jest to kwestia o doniosłym znaczeniu przyrodniczym, społecznym, ale często także gospodarczym.

Tematyka ta – w przeciwieństwie do samej formy ochronnej, jaką jest obszar Natura 2000 - nie należała w ostatnich latach nauce prawa nie tylko do najpopularniejszych zagadnień, ale wzbudzała w Polsce w ogóle niewielkie zainteresowanie. Ten brak zainteresowania doktrynalnego jest widoczny poprzez brak publikacji naukowych dotyczących tego zagadnienia. W ostatnich dwóch dekadach nastąpiło znaczące rozszerzenie regulacji prawnej ochrony środowiska zwłaszcza w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i to głównie całkiem nowe zagadnienia jakie w związku z tym pojawiły się w polskim prawie ochrony środowiska stanowiły najczęściej analizowane w tym czasie (m.in. dostęp do informacji o środowisku, oceny oddziaływania na środowisko, udział społeczeństwa w ochronie środowiska).

W związku z powyższym wybór przez Doktorantkę tematyki badawczej należy uznać za interesujący i merytorycznie uzasadniony. Problematyka ta nie doczekała się jeszcze w Polsce szczegółowego opracowania o charakterze monograficznym, co czyni ją też zamierzeniem nowatorskim, gdyż za takie uznać trzeba wypełnienie lub dopełnienie luki poznawczej w rozpatrywanej dziedzinie.

Ocena merytoryczna

Tematem rozprawy jest temat "Determinanty prawne wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000". Podzielona została na siedem rozdziałów, z których pierwszy ma charakter wprowadzający. Nie mam uwag co do struktury pracy. Kolejność poszczególnych rozdziałów jest prawidłowa. Natomiast uwagi co do punktów w rozdziale przedstawię dalej przy omówieniu tego rozdziału. Czytelność rozprawy zwiększają zawarte w każdym rozdziale uwagi wprowadzające i uwagi końcowe.

Wstęp zawiera istotne, wymagane informacje dotyczące zagadnienia będącego przedmiotem rozprawy. Zaprezentowano w nim takie elementy, jak przedstawienie uzasadnienia tematyki pracy, ogólne i szczegółowe problemy badawcze, hipoteza badawcza, cel rozprawy, metody badawcze, stan badań nad analizowanym zagadnieniem oraz omówienie poszczególnych rozdziałów.

Celem pracy jest zweryfikowanie i przedstawienie determinantów prawnych wpływających na wydanie decyzji o warunkach zabudowy na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000.

We wstępie została zaprezentowana hipoteza badawcza, która zakłada, że występujące w procesie stosowania prawa rozbieżności interpretacyjne dotyczące obowiązujących przepisów prawnych w zakresie determinantów wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarach Natura 2000 mogą wpływać na treść rozstrzygnięcia prowadząc do podjęcia różnych rozstrzygnięć w podobnych stanach faktycznych przy zastosowaniu tych samych przepisów prawnych.

Ponadto określono dwa główne problemy badawcze:

- 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 jest realizowana forma ochrony Natura 2000,

- 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.

Te ogólne problemy badawcze są skonkretyzowane przez siedem szczegółowych problemów badawczych (s.16-17 dysertacji).

Prawidłowo jako główną metodę badawczą przyjęto w pracy metodę dogmatyczno-prawną, a jako uzupełniającą metodę historyczno-prawną.

Rozdział 1 jako wprowadzający dotyczy ustanowienia prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000 i jej wpływu na proces inwestycyjny w Polsce. Nie jestem w pełni przekonany o zgodności zakresu materii omawianej w tym rozdziale z jej tytułem. Zarówno nie ustanowienie tej formy jest podstawowym analizowanym zagadnieniem, jak i wpływ na proces inwestycyjny omawiany jest w określonym zakresie, zwłaszcza poprzez pryzmat dwóch zasad: przezorności oraz zrównoważonego rozwoju.

W rozdziale tym przedstawiono prawo Unii Europejskiej dotyczące Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 oraz prawo polskie odnoszące się do Natury 2000 jako prawnej formy ochrony przyrody. Ostatnia część rozdziału odnosi się do kwestii zasad przezorności i zrównoważonego rozwoju w kontekście realizacji przedsięwzięć na obszarze Natura 2000.

Wydaje mi się, że rozdział 1 częściowo zawiera zbędne powielanie własnych badań powtarzających ustalenia doktrynalne – tak chociażby w zakresie omówienia dyrektyw unijnych. Brakuje mi także uporządkowania definicyjnego w zakresie Natury 2000 – bardziej następuje przegląd literatury w tym zakresie i różnorodnych pojęć o nieidentycznym charakterze.

Rozdział 2 dotyczy granic dopuszczalności realizacji przedsięwzięć na obszarach Natura 2000. Wydaje mi się, że czytelniejsze byłoby rozdzielenie w pkt 2.2 oraz 2.3. analiz dotyczących pojęcia przedsięwzięcia od uwarunkowań prawnych związanych z realizacją przedsięwzięcia na obszarach Natura 2000 lub też oddzielenie ich w ramach tych punktów. Bez takich oddzieleń powstały długie blisko 20 stronicowe punkty w których są podejmowane rozmaite zagadnienia.

Błędnie zakwalifikowano w nim publikację Kazimierz Piekut, Bogumiła Pawluśkiewicz „Problemy kompensacji przyrodniczej na obszarach Natura 2000 w procesie inwestycyjnym” do literatury prawniczej.

Rozdział 3 odnosi się do decyzji o warunkach zabudowy oraz jej roli w procesie inwestycyjnym realizowanym na obszarach Natura 2000. Podoba mi się jego konstrukcja wewnętrzna, porządkująca zagadnienia związane z decyzją o warunkach zabudowy stanowiące zresztą podstawę dla dalszych rozważań w dysertacji odnoszących się do tej decyzji. Bardzo interesujące i inspirujące jest też przedstawienie poglądów doktryny oraz sądownictwa administracyjnego na wybrane, fundamentalne kwestie związane z charakterem prawnym decyzji o warunkach zabudowy. Pozytywnego podkreślenia wymaga też zaprezentowanie przez Autorkę własnych stanowisk w ramach tych zagadnień, które w literaturze nie były jednoznaczne (zwłaszcza w ramach punktu 3.3 i uwag końcowych).

Wartościowe jest moim zdaniem krytyczne odwoływanie się do dorobku innych nauk, niż prawne – w szczególności gospodarki przestrzeni jak chociażby ma to miejsce w pkt 3.4.

Rozdziały IV – VI odnoszą się do przesłanek ustalenia warunków zabudowy. Ewentualnym przedmiotem sporu może być kwestia czy prawidłowe jest ich wyodrębnienie, czy też winny być one rozważane w ramach jednego rozdziału. Jednakże taki rozdział miałby charakter dominujący objętościowo w pracy stąd Autorka prawidłowo rozdzieliła tę materię w ramach trzech rozdziałów.

Rozdział IV dotyczy zasady dobrego sąsiedztwa jako materialno prawnej przesłanki ustalenia warunków zabudowy na obszarach Natura 2000. Najpierw przedstawiono w nim znaczenie zasady dobrego sąsiedztwa, dalej pojęcie obszaru analizowanego, pojęcie działki sąsiedniej, a wreszcie pojęcie kontynuacji funkcji na obszarach Natura 2000. Większość analiz w rozdziałach IV – VI dotyczy de facto zagadnień związanych głównie z planowaniem przestrzennym, jednakże Autorka wszędzie gdzie to możliwe stara się odnieść do problemów, które mogą występować w związku z obszarami Natura 2000.

Rozdział 5 dotyczy przesłanki wystarczającego istniejącego lub planowanego uzbrojenia terenu i jego wpływu na obszary Natura 2000. Przedstawiono w nim zagadnienie pojęcia uzbrojenia terenu i wystarczającego uzbrojenia terenu, kwestię dostępu do drogi jako elementu uzbrojenia terenu oraz zagwarantowania w drodze umowy wykonania uzbrojenia terenu.

Większość rozważań w zakresie rozdziału 5 ma de facto charakter odnoszący się w ogóle do problematyki planowania przestrzennego. Przedstawiono w nim kluczowe kwestie składające się na omawianą w tym rozdziale problematykę na tle literatury przedmiotu oraz bardzo bogatego

orzecznictwa. Tak głębokie sięganie do orzecznictwa stanowi bardzo mocny walor pracy.

Ważne jest też odnajdywanie rozbieżnych linii orzeczniczych – w tym przypadku w zakresie parametrów technicznych dostępu do drogi publicznej (str. 214 i nast.).

Autorka próbuje w każdym rozdziale znaleźć, jak to już wyżej wskazano, także elementy szczególne związane z obszarami Natura 2000 – w tym chociażby w zakresie umów gwarantujących wykonanie uzbrojenia a ochrony obszarów Natura 2000 (str. 221-222 i wnioski na str. 223).

Rozdział VI odnosi się do zagadnienia przesłanki przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne oraz jej znaczenia dla obszarów Natura 2000. W jej ramach omawiane jest pojęcie „terenu” z odpowiedniego przepisu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pojęcie gruntów rolnych i leśnych, problematyka zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, kwestia zgody na zmianę przeznaczenia, która została uzyskana przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc obowiązującą oraz zagadnienie decyzji o warunkach zabudowy a przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne i wyłączenia ich z produkcji rolnej lub leśnej.

Także w tym zakresie Autorka poszukiwała kwestii rozbieżności orzeczniczych – dotyczyły one pojęcia terenu, którego dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy czy sytuacji, w której jedynie część gruntów nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia terenu.

Dość obszernie Doktorantka odniosła się do zagadnienia ochrony gruntów rolnych i leśnych na obszarach Natura 2000 analizując w tym zakresie literaturę i orzecznictwo (str. 239-242).

Wreszcie ważnym elementem rozważań jest także zagadnienie braku generalnej zasady bezwzględnego zakazu wydania decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji na terenie o przeznaczeniu rolnym (str. 248 i nast.). Umiejętność określania własnych tez teoretycznych oraz dokonania krytyki stanowisk doktryny i orzecznictwa potwierdza umiejętność rozwiązywania przez Autorkę problemów naukowych oraz samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Rozdział VII dotyczy uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w odniesieniu do przedsięwzięć planowanych na obszarach Natura 2000. Jego pierwszym elementem jest analiza materialnoprawna i proceduralna uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy dla przedsięwzięć planowanych na obszarach Natura 2000 z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Kolejnym zagadnieniem jest uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy trybie tzw. „milczącej zgody”. Rozdział kończy część odnosząca się do postanowienia regionalnego dyrektora ochrony środowiska o uzgodnieniu bądź odmowie uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy.

Autorka w tym rozdziale słusznie zwraca uwagę na kluczowe dla omawianej tematyki zagadnienia. Podkreślenia wymaga wniosek Doktorantki o niemożności stworzenia uniwersalnego modelu w zakresie uzgodnienia warunków zabudowy dla przedsięwzięć planowanych na obszarach Natura 2000 (str. 258) czy samodzielne stanowisko Autorki w zakresie oceny zgodności planowanego przedsięwzięcia na obszarze Natura 2000 przez organy (str. 277).

Drobnym błędem jest odwołanie do poglądu wyrażonego w literaturze – przy braku podania takiej literatury (str. 274, drugi akapit).

Ostatnim elementem merytorycznym pracy jest zakończenie zawierające podsumowanie oraz wnioski. Czytelnie przedstawiono w nim podstawowe zagadnienia oraz problemy analizowane w dysertacji.

W zakresie uwag szczegółowych związanych z zakończeniem mam wątpliwość co do wskazanych w pierwszym zdaniu zakończenia nadużyć – zgadzam się, że występują problemy, spory i wątpliwości interpretacyjne, ale moim zdaniem nie prowadzą one i nie muszą prowadzić do nadużyć.

Wydaje mi się, że wniosek wskazany na str. 284 ma charakter de lege lata, a nie de lege ferenda – właściwie to nawet bardziej zagadnienie teoretyczne, niż praktyczne – stworzenie określonego modelu prawnego – a tutaj właściwie postulat nie stworzenia.

Zgadzam się, że teoretycznie dużą rolę w procedurze wydawania decyzji o warunkach zabudowy winny odgrywać zasady przezorności i zrównoważonego rozwoju. Wydaje mi się jednak, że w praktyce tak nie jest i nawet wskazane do nich odwołania w orzecznictwie mają szczególny, bo rzadko spotykany charakter.

Uwagi formalne

Autorka poprawnie posługuje się językiem prawnym i językiem prawniczym. Stosuje właściwie i w odpowiednim miejscu podstawowe pojęcia i definicje. Praca pod względem przygotowania edytorsko-redakcyjnego zawiera niewiele błędów – zdarzają się dość rzadkie literówki.

Wniosek końcowy

Reasumując - oceniając pracę doktorską Pani magister Ilony Radziwon-Kamińskiej na temat "Determinanty prawne wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000", należy stwierdzić, że 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. Dlatego stwierdzam, że recenzowana praca spełnia warunki stawiane rozprawom doktorskim określone w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 r., poz. 742 ze zm.).

dr hab. Zbigniew Bukowski

profesor UKW

Kierownik Katedry Prawa Administracyjnego

Wydział Prawa i Ekonomii

Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

Bydgoszcz, 23 kwietnia 2023 r.