

Lublin, dnia 31 maja 2018 r.

Prof. dr hab. Jerzy Stelmasiak
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Katarzyny Marii Sypnickiej
pt. *Model ochrony krajobrazu w świetle prawa zabudowy*, Lublin
2017, ss. 345.**

1. Rozprawa doktorska mgr Katarzyny Marii Sypnickiej składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów merytorycznych, przy czym każdy z tych rozdziałów kończy się podsumowaniem, zakończenia i bibliografii. W ramach bibliografii Autorka rozprawy doktorskiej powołała 270 pozycji bibliograficznych trafnie dobranych z literatury przedmiotu jak i powołała prawidłowo źródła prawa polskiego, prawa unijnego jak i prawa międzynarodowego. Z kolei orzecznictwo zawiera 44 wyroki i orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, 10 wyroków Sądu Najwyższego i jedno postanowienie oraz, co należy z uznaniem podkreślić, 92 wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego i jedno postanowienie, a także 110 wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych i trzy postanowienia. Ponadto Doktorantka powołała także sześć wyroków sądów apelacyjnych, dwa wyroki Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i dwa wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Także powołana w rozprawie doktorskiej literatura przedmiotu oraz akty normatywne i powyższe orzecznictwo sądowe świadczą o bardzo dobrym zrozumieniu przez Doktorantkę tej złożonej problematyki badawczej.

2. Wybór tematu rozprawy doktorskiej został także prawidłowo dokonany, chociaż jest to problem badawczy, który wymaga od Autorki kompleksowej analizy i oceny administracyjnoprawnej z jednej strony modelu prawnego ochrony krajobrazu, a z drugiej strony prawa zabudowy. Dlatego też próba usystematyzowania jego kluczowych założeń i elementów zasługuje na aprobatę. Ponadto jest to problem badawczy, który wymaga analiz i ocen nie tylko w zakresie teoretyczno-prawnym lecz także praktycznym. Metody badawcze przyjęte w pracy są to metody głównie o charakterze normatywno-dogmatycznym, jak i w niezbędnym zakresie o charakterze historycznym w szczególności w rozdziale pierwszym rozprawy doktorskiej, biorąc pod uwagę założenia badawcze tej rozprawy doktorskiej.

3. Podstawowym celem rozprawy doktorskiej była analiza i następnie ocena obowiązującego modelu ochrony krajobrazu w świetle prawa zabudowy z punktu widzenia trzech szczegółowych celów (str. 9 i str. 10).

Po pierwsze, oceny efektywności przyjętego modelu prawnego ochrony krajobrazu, który jest *de lege lata* rozproszony w szczególności w unormowaniach ustawy o ochronie przyrody, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz nowej ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (zwana dalej ustawą krajobrazową).

Po drugie, celem rozprawy doktorskiej było również zbadanie jak powyższe normy oddziałują na prawo jednostki do zabudowy nieruchomości wprowadzając stosowne zakazy lub inne ograniczenia czy też odstęstwa od nich ustawowo umocowane.

Po trzecie, celem rozprawy było także wyodrębnienie i analiza przesłanek (warunków), które muszą być spełnione żeby odgraniczenia lub wyłączenia zabudowy z powodu wymagań ochrony krajobrazu były zgodne z zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.), jak i z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Natomiast tezą główną rozprawy doktorskiej jest przyjęcie założenia badawczego, że możliwe jest wyodrębnienie zespołu norm prawnych wchodzących w skład modelu ochrony krajobrazu, który z powodu swojej nieefektywności i rozproszenia oraz braku spójności oddziałuje także negatywnie na prawo zabudowy. Z kolei teza poboczna słusznie podnosi, że realizacja interesu publicznego w zakresie ochrony krajobrazu oddziałuje w istotnym zakresie na prawo zabudowy poprzez jego ograniczenie czy też nawet pozbawienie, stąd nie może to być oparte np. na uznaniu administracyjnym właściwych organów rozstrzygających takie sprawy.

W rozdziale pierwszym pracy doktorskiej Doktorantka przeprowadziła kompleksową analizę normatywnych podstaw ochrony krajobrazu przy zastosowaniu nie tylko metody dogmatyczno-prawnej lecz także metody historyczno-prawnej, biorąc pod uwagę ewolucję prawnej ochrony krajobrazu od 1918 roku w polskim prawie ochrony przyrody. Ponadto w tym rozdziale Doktorantka przeprowadziła udaną kompleksową analizę pojęcia

krajobrazu także w innych dziedzinach nauki biorąc pod uwagę, że jest to zawsze element środowiska. Także analiza pojęcia prawnego krajobrazu jest właściwa ponieważ uwzględnia również wymagania z Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, w tym dotyczące krajobrazu kulturowego, a nie tylko aspektu przyrodniczego krajobrazu. Słusznie Doktorantka podkreśla, że ważne znaczenie miało wejście w życie tzw. ustawy krajobrazowej z 2015 r., przy czym nie wprowadziło to jednak uporządkowania zakresu przedmiotowego tej regulacji prawnej. Świadczy o tym np. wprowadzenie w istocie nowej formy ochrony krajobrazu tj. „krajobrazu priorytetowego” w ramach audytu krajobrazowego w relacji do parku krajobrazowego czy do art. 5 pkt 23 ustawy o ochronie przyrody, który wprowadził pojęcie „walory krajobrazowe”, biorąc pod uwagę konstytucyjne podstawy ochrony krajobrazu.

Z kolei analiza prawnych uwarunkowań ochrony krajobrazu w aktach prawa międzynarodowego i unijnego jest również prawidłowa i kompleksowa – uwzględnia wszystkie wiodące konwencje, a nie tylko Europejską Konwencję Krajobrazową lecz nawet Rekomendacje UNESCO.

W rozdziale drugim rozprawy doktorskiej Doktorantka przeprowadziła udaną analizę publicznoprawnych ograniczeń prawa zabudowy. Z tych względów słusznie uznała z jednej strony prawo zabudowy jako publiczne prawo podmiotowe, a z drugiej strony, Jej zdaniem, dopuszczalne są publicznoprawne jego ograniczenia biorąc pod uwagę konstytucyjne podstawy takie jak w szczególności zasada proporcjonalności w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Dotyczy to również ochrony krajobrazu jako „przejawu” realizacji interesu

publicznego, które może nawet oznaczać pozbawienie prawa zabudowy z tej przyczyny.

W rozdziale trzecim rozprawy doktorskiej Doktorantka prawidłowo uwzględniła oddziaływanie ochrony krajobrazu na prawo zabudowy w „instrumentach” planowania i zagospodarowania przestrzennego. Dlatego też właściwie wyodrębniła te instrumenty, które odgrywają wiodącą rolę, takie jak: plan zagospodarowania przestrzennego województwa, audyt krajobrazowy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, słusznie, nie pominęła także tzw. uchwały reklamowej w zakresie lokalizacji obiektów małej architektury oraz oczywiście tablic i urządzeń reklamowych. Jest to szczególnie istotne kiedy zachodzi kolizja w tym zakresie interesów prawa zabudowy z ochroną krajobrazu (str. 177), co w konsekwencji może nawet doprowadzić do tzw. wywłaszczenia planistycznego (str. 182). Jest to bowiem w istocie wywłaszczenie faktyczne naruszające także przecież istotę prawa własności np. w postaci zakazu zabudowy z powodu wymagań ochrony krajobrazu. Ponadto podzielam pogląd Doktorantki, że w świetle dyspozycji art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, zakres tej ingerencji w prawo własności w interesie publicznym powinien uwzględniać także zasadę proporcjonalności w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W rozdziale czwartym Autorka pracy doktorskiej przeprowadziła właściwą analizę i ocenę oddziaływania ochrony krajobrazu na prawo zabudowy w ramach poszczególnych form ochrony krajobrazu zarówno tzw. obszarowych jak i indywidualnych. Z tych względów słusznie uwzględniła system zakazów i ograniczeń

na obszarach chronionych w korelacji z planami ochrony i zadaniami ochronnymi, strefami ochrony krajobrazu, a także w świetle obowiązku uzgodnienia aktów planistycznych oraz decyzji o warunkach zabudowy. Nie pominęła również analizy rodzajów rekompensaty w związku z tego rodzaju ingerencją w prawo zabudowy (str. 254).

W ostatnim rozdziale rozprawy doktorskiej Doktorantka poddała kompleksowej analizie i ocenie oddziaływanie ochrony krajobrazu kulturowego na prawo zabudowy w instrumentach ochrony zabytków. Należy podkreślić, że *de lege lata* krajobraz kulturowy został uznany przez ustawodawcę za zabytek nieruchomy. Ponadto analiza podjęta w tym rozdziale prawidłowo objęła także pomnik historii jak i rejestr zabytków.

W zakończeniu pracy Doktorantka sformułowała wnioski końcowe *de lege lata* i *de lege ferenda*, które niekiedy są dyskusyjne, stąd odniosę się do nich w kolejnej części recenzji.

4. Rozważania Doktorantki, chociaż są prawidłowe to jednak zawierają również wątki dyskusyjne lub można sformułować uwagi polemiczne.

Po pierwsze, wydaje się wskazane jednoznaczne zajęcie przez Doktorantkę stanowiska co do charakteru prawnego i zakresu przedmiotowego wprowadzanych „ograniczeń” prawa zabudowy z powodu ochrony krajobrazu. Wynika to z tego, że np. na obszarach specjalnych o charakterze przyrodniczym obowiązują tylko zakazy i dozwolone od nich przez ustawodawcę odstępstwa czyli ustawodawca nie używa terminu „ograniczenia”, jak i nie są to nakazy (str. 313).

Po drugie, w rozdziale czwartym rozprawy doktorskiej brak jest wyodrębnienia obszaru Natura 2000 i jego roli w tym zakresie w relacji ochrona krajobrazu, a prawo zabudowy, a także oceny oddziaływania na prawo zabudowy i w świetle ochrony krajobrazu w ramach ochrony gatunkowej roślin, zwierząt i grzybów.

Po trzecie, wskazane byłoby odniesienie się przez doktorantkę do kumulacji kolizji interesów w relacji interes publiczny ochrony krajobrazu a prawo zabudowy na obszarze, który jest jednocześnie częścią np. Obszaru Natura 2000, parku krajobrazowego i parku kulturowego oraz, biorąc pod uwagę ustalenia planu miejscowego, jako aktu prawa miejscowego.

Po czwarte, nie podzielam wniosku Doktorantki o zasadności uchwalenia odrębnej ustawy o ochronie krajobrazu (str. 314), ponieważ uznaję krajobraz za element środowiska,. Ponadto należy uwzględnić specyfikę środowiska kulturowego, która ściśle łączy się z ochroną zabytków i stąd wymaga odrębnego unormowania.

Po piąte, w wykazie literatury brak jest pozycji mojego autorstwa pt. *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013, jak i pozycji autorstwa M. Woźniak pt. *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Opole 2017.

5. Powyższe uwagi nie obniżają jednak wysokiej oceny wartości pracy, która zasługuje na wyróżnienie, co wynika także z prawidłowego warsztatu naukowego Doktorantki. Wykorzystana w pracy doktorskiej literatura przedmiotu, jak i orzecznictwo

sądowe, a w szczególności Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, a także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, świadczą o bardzo dobrej znajomości przez mgr Katarzynę Marię Sypnicką poglądów doktryny, jak i linii orzecznictwa co jest konieczne przy kompleksowej analizie prawnej tego złożonego zagadnienia badawczego. Jednocześnie Doktorantka nie uchyla się od podejmowania istotnych i trudnych zagadnień teoretycznych, jak i w praktyce, które zasługują na analizę, oceny i wnioski.

W konkluzji stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska mgr Katarzyny Marii Sypnickiej spełnia warunki określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 882, ze zm.) i może być przyjęta jako rozprawa doktorska, w związku z czym wnioskuję o dopuszczenie Doktorantki do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

Języ Stelmach