

Białystok, dnia 8 kwietnia 2018 r.

dr hab. Ewa Katarzyna Czech, prof. UwB

Kierownik Zakładu Prawa Ochrony Środowiska

i Nauki Administracji Publicznej

Katedra Prawa Administracyjnego

Wydział Prawa

Uniwersytet w Białymstoku

Recenzja

rozprawy doktorskiej magister Katarzyny Marii Sypnickiej zatytułowanej

„Model ochrony krajobrazu w świetle prawa zabudowy”

(ss. 348)

1. Formalne aspekty recenzji

W treści recenzji uwzględniona została regulacja §6 ust. 4 rozporządzenia MNiSW z dnia z dnia 30 stycznia 2018r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz. U. z 2018 r., poz. 261)., zgodnie z którą recenzja rozprawy doktorskiej zawiera szczegółowo uzasadnioną ocenę, czy rozprawa ta spełnia warunki określone w art. 13 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1789 ze zm.). Z kolei w oparciu o treść art. 13 ust. 1 tej ustawy, rozprawa doktorska powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej, jak również umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

2. Ocena trafności sformułowania tematu i przedmiotu rozprawy

Temat recenzowanej rozprawy doktorskiej to „Model ochrony krajobrazu w świetle prawa zabudowy”. Należy ocenić, że został on sformułowany w sposób jednoznaczny i klarowny oraz w pełni odpowiada treści pracy. Konstrukcja tematu jest prawidłowa pod względem kryterium logiki oraz poprawności użytej terminologii formalno-prawnej.

Autorka postawiła sobie za cel przedstawienie kwestii ochrony krajobrazu w polskim prawodawstwie. Rozważania dotyczą tematu aktualnego oraz istotnego zarówno z punktu widzenia teoretycznego, jak i praktycznego. Od wielu lat w środowiskach naukowych, politycznych oraz w mediach pojawiają się postulaty związane z koniecznością podejmowania konkretnych działań związanych z efektywną ochroną krajobrazu. Tymczasem prawna problematyka kwestii dotyczących krajobrazu jest niewątpliwie nowym i jedynie pobieżnie opracowanym w literaturze przedmiotem badań. Zainicjowane zmiany w obowiązującym ustawodawstwie w postaci wejścia w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu bez wątpienia wymagają pogłębionej analizy, tym bardziej, że jak słusznie wskazuje Autorka, zagadnienie krajobrazu i jego ochrony nadal nie zostało uregulowane w sposób kompleksowy (s. 8).

Nowatorskie podejście Autorki przejawia się również w przedstawieniu, jak wskazane zagadnienie ochrony krajobrazu oddziałuje na prawo zabudowy. Tym samym, w pracy analizie zostały poddane nie tylko obszerne regulacje, które Autorka uznała za model ochrony krajobrazu w prawie administracyjnym, lecz także ich wpływ na prawa jednostki. Zagadnienie to ma doniosłe znaczenie praktyczne, ponieważ prawo zabudowy, nazywane też w literaturze przedmiotu wolnością zabudowy, może doznać licznych ograniczeń.

Wybór problemu badawczego uważam za trafny. W piśmiennictwie brak monografii, w której w sposób kompleksowy zebrano oraz przeanalizowano kwestie ochrony i kształtowania krajobrazu w polskim prawie. Słuszna jest także próba dogłębnej analizy wpływu powstających regulacji ochrony krajobrazu na prawo zabudowy.

3. Ocena sformułowania celów naukowych, przyjętych hipotez i tez badawczych oraz postawionych problemów badawczych rozprawy

We wstępie pracy Autorka wskazała na trzy podstawowe cele pracy: 1) zebranie i próba oceny przydatności oraz efektywności obowiązujących rozwiązań prawnych determinujących sposób kształtowania krajobrazu oraz jego ochrony, a także wskazanie postulatów w zakresie pożądanых zmian; 2) ustalenie, jak regulacje prawne z zakresu ochrony krajobrazu oddziałują na prawo zabudowy nieruchomości; 3) wyodrębnienie i omówienie koniecznych do spełnienia warunków, aby ograniczenia lub wyłączenia prawa zabudowy ze względu na ochronę krajobrazu były zgodne z obowiązującym prawem. Powyższe cele świadczą o wnikliwym i ambitnym zakreśleniu podstawowych pól badawczych. Cele te zostały we wstępie do pracy uzasadnione, wskazując na ich znaczenie dla zasadniczego toku wnioskowania w recenzowanej pracy.

Zbadanie złożonych i rozległych regulacji dotyczących ochrony krajobrazu pozwoliło na przyjęcie przez Doktorantkę tezy głównej, wskazującej, że możliwe jest wyodrębnienie zespołu norm prawnych składających się na model ochrony krajobrazu, przy czym model ten jest nieefektywny i dubluje już istniejące regulacje, w konsekwencji nie spełniając swojej roli, dodatkowo w sposób negatywny oddziałując na prawo zabudowy. Na aprobatę zasługuje nowatorskie wyodrębnienie, na gruncie obowiązujących licznych przepisów, zespołu norm prawnych składających się na model ochrony krajobrazu. Trafne jest także zwrócenie uwagi przez Autorkę na pewne braki i nieskuteczność regulacji z zakresu ochrony krajobrazu. Słuszne jest zatem ujęcie powyższego w głównej tezie.

W tezie pobocznej Autorka zakłada natomiast, że realizacja interesu publicznego w postaci ochrony krajobrazu prowadzi do ingerencji w prawo zabudowy poprzez jego ograniczenie lub nawet pozbawienie, przy czym nie może być ono dokonywane w sposób dowolny. Interesujące jest ujęcie ochrony krajobrazu jako interesu publicznego, co zostaje rozwinięte w rozdziale drugim pracy. Natomiast istotne dla praktyki stosowania prawa wydaje się zwrócenie uwagi na brak arbitralności w nakładaniu ograniczeń na prawo zabudowy ze względu na ochronę krajobrazu, a także sformułowanie przez Autorkę w konkluzji dyrektyw, które warunkują zgodną z prawem ww. ingerencję.

Cele pracy oraz teza główna i poboczna zostały sformułowane w sposób prawidłowy. Należy je także ocenić jako przemyślane i dojrzałe. Wnioski zawarte w zakończeniu pracy pozwalają zaś na uznanie, że cele zostały osiągnięte zaś tezy potwierdzone.

4. Ocena przyjętych konwencji terminologicznych

Autorka w prawidłowy sposób posługuje się terminologią adekwatną do przedmiotowego zagadnienia oraz gałęzi prawa, w ramach której powstała recenzowana praca. Należy podkreślić skrupulatność w analizie pojęć związanych z krajobrazem, takich jak: krajobraz, walory krajobrazowe, krajobraz priorytetowy i krajobraz kulturowy zawartych w rozdziale pierwszym (s. 51-57), a także odpowiednio stosowane terminy związane z planowaniem przestrzennym (rozdział trzeci), ochroną przyrody (rozdział czwarty) oraz ochroną zabytków (rozdział piąty).

5. Ocena przyjętych metod badawczych

Autorka we wstępie pracy wskazała na zastosowane metody badawcze: metodę dogmatyczno-prawną oraz historyczno-prawną. Należy podkreślić, iż wskazane metody zostały dobrane oraz użyte w sposób prawidłowy. Autorka wykorzystwała metodę dogmatyczno-prawną do analizy obowiązujących polskich i międzynarodowych regulacji prawnych z zakresu ochrony krajobrazu oraz ich wpływu na prawo zabudowy. W niewielkim acz niezbędnym stopniu, w rozdziale pierwszym w punkcie zatytułowanym „Ewolucja ochrony krajobrazu” Autorka zastosowała metodę historyczno-prawną w zakresie w jakim rozprawa dotyczy kształtowania się ochrony krajobrazu w Polsce od dwudziestolecia międzywojennego.

6. Ocena konstrukcji i układu rozprawy

Recenzowana praca, pomijając bibliografię, składa się z 316 stron tekstu. Objętość pracy nie przekracza więc rozsądnych ram dla prac doktorskich z dziedziny prawa i jednocześnie świadczy o kompletnej analizie tematu. Pracę rozpoczyna przejrzysty spis treści odzwierciedlający konstrukcję pracy. Dalszą część rozprawy tworzy prawidłowo skonstruowany wykaz skrótów, wstęp, pięć rozdziałów, zakończenie i bibliografia. Każdy z rozdziałów rozpoczyna się uwagami ogólnymi, które nie zostały ujęte w spisie treści, a zakończony został podsumowaniem zawierającym najistotniejsze wnioski. Powyższe sprawia, że układ pracy jest uporządkowany i logiczny.

Konstrukcja treści pracy została opracowana w sposób prawidłowy, tworząc spójny merytorycznie układ. Wszystkie rozdziały związane są z tematem pracy i stanowią zamkniętą całość. Należy szczególnie zaakcentować zachowanie odpowiednich proporcji między zaprezentowanymi rozdziałami (rozdział 1 – 68 s., rozdział 2 – 61 s., rozdział 3 – 53 s., rozdział 4 – 64 s., rozdział 5 – 46 s.). Powyższe bez wątpienia świadczy o przemyślanej i trafnej kompozycji oraz konstrukcji poszczególnych części pracy.

We wstępie Autorka zaprezentowała uzasadnienie wyboru przedmiotu badawczego, cele pracy, tezę główną i poboczną, a także zastosowane metody badawcze. Wstęp jest stosunkowo krótki i zwięzły.

Rozdział pierwszy ma charakter wprowadzający do problematyki ochrony krajobrazu. Zostały w nim rzetelnie przedstawione podstawowe pojęcia i zagadnienia związane z krajobrazem oraz jego rozumieniem w innych dziedzinach nauki, co umożliwia interdyscyplinarne spojrzenie na problem ochrony krajobrazu. Autorka dokonała także próby stworzenia własnej definicji „ochrony krajobrazu” (s. 56-57), choć wymaga ona jeszcze terminologicznego i stylistycznego doprecyzowania. W rozdziale tym omówione zostały także akty prawa międzynarodowego i unijnego odnoszące się do ochrony krajobrazu.

Tematem rozdziału drugiego Autorka uczyniła publicznoprawne ograniczenia prawa zabudowy. W rozdziale tym zostało szeroko omówione prawo zabudowy oraz istota tego prawa. Autorka trafnie zakwalifikowała prawo zabudowy jako publiczne prawo podmiotowe o charakterze wolnościowym. Wnikliwie oraz posiłkując się bogatym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zaprezentowano pojęcie prawa własności i konstytucyjne przesłanki jego ograniczenia.

Rozdział trzeci poświęcono analizie oddziaływania ochrony krajobrazu na prawo zabudowy w instrumentach planowania i zagospodarowania przestrzennego. Autorka zaprezentowała audyt krajobrazowy, studium, plan miejscowy oraz uchwałę rady gminy określającą zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, jako instrumenty w największym stopniu wpływające na ochronę krajobrazu.

Rozdział czwarty dotyczy oddziaływania ochrony krajobrazu na prawo zabudowy, tym razem w regulacjach z zakresu ochrony przyrody. Autorka przedstawiła krajobraz jako element przyrody oraz wyszczególniła instytucje, które uznała za „formy ochrony krajobrazu” i dokonała ich omówienia.

W rozdziale piątym zaprezentowano krajobraz kulturowy jako zabytek nieruchomy i oddziaływanie jego ochrony na prawo zabudowy. Tym samym formy ochrony krajobrazu kulturowego pokrywają się ze sposobami ochrony zabytków nieruchomych. Słusznie Autorka poświęciła największą uwagę instytucji parku kulturowego, a także zakazów i ograniczeń, które obowiązują na takim terenie, jako najskuteczniejszej formie ochrony krajobrazu kulturowego.

Zakończenie pracy zawiera szereg wniosków odnoszących się do celów założonych we wstępie pracy a także potwierdzających tezę główną oraz tezę badawczą. Autorka zawarła także liczne uwagi krytyczne, co do obecnych regulacji prawnych oraz wystosowała postulaty *de lege ferenda*.

7. Uwagi dotyczące merytorycznej treści rozprawy

Praca zasługuje na wysoką ocenę ze względu na szczegółową prezentację tematu a także wysoki poziom merytoryczny zaprezentowanego wywodu. Z uwagi na zebranie i analizę szeregu rozproszonych regulacji prawnych traktujących o krajobrazie, praca ma doniosły wielowymiarowy walor w tym porządkujący i poznawczy. Podzielam stanowisko Autorki, która trafnie uznała zespół wielu przepisów za model stosowania ochrony krajobrazu w prawie administracyjnym, zwłaszcza z uwagi na ich niedawne znaczne rozbudowanie.

W pracy dostrzeżono i poruszono wiele doniosłych wątków. Pod tym względem pracę należy uznać za bogatą. Słusznie Doktorantka wyprowadziła ochronę krajobrazu z ochrony środowiska i tym samym przypisała jej rangę konstytucyjną. Należy przychylić się także do uwag krytycznych Autorki odnoszących się do braku spójności i istotnego rozproszenia

regulacji ochrony krajobrazu, co utrudnia jego odpowiednią ochroną i dostrzeżenie nakładanych przez ustawodawcę obowiązków. Doktorantka zauważyła także, iż regulacje te oddziałują na prawo zabudowy poprzez możliwość wprowadzenia jego ograniczenia lub też całkowitego zakazu jakiegokolwiek budowy. Następnie, wypełniając jeden z celów pracy sformułowała trafne dyrektywy postępowania dotyczące ingerencji w prawo zabudowy, co ma bez wątpienia wymiar praktyczny dla nauki prawa. Na aprobatę zasługuje także uwzględnienie roli zasady proporcjonalności oraz zasady zrównoważonego rozwoju w stosowaniu regulacji ochrony krajobrazu.

Na uwagę zasługują także liczne przemysłane postulaty związane z proponowanymi zmianami mającymi ulepszyć funkcjonowanie istniejących regulacji, np. zredukowanie istniejących form ochrony przyrody zwłaszcza w kontekście wielości form mających na celu ochronę krajobrazu i wprowadzenie jednej zawierającej zintegrowane działania nastawione jedynie na ochronę i kształtowanie krajobrazu, czy też większy wpływ organów wyspecjalizowanych na ostateczny kształt rozstrzygnięć wprowadzających zakazy i ograniczenia. Słuszne są także poglądy Autorki, iż istniejące instrumenty mające na celu ochronę krajobrazu wciąż nie umożliwiają przeciwdziałania najistotniejszemu zagrożeniu w postaci niekontrolowanej zabudowy.

Należy podkreślić, iż przeprowadzone analizy i wysunięte liczne wnioski są dojrzałe i świadczą o doskonałej znajomości tematyki.

Praca charakteryzuje się również bogatym osadzeniem w orzecznictwie, co jest niezwykle istotne w przypadku trudności w interpretacji istniejących unormowań prawnych z zakresu krajobrazu. Atutem recenzowanej pracy jest bez wątpienia powołanie przykładów z orzecznictwa, w celu przedstawienia rozwiązania konkretnych problemów związanych z ingerencją w prawo zabudowy z uwagi na stosowanie regulacji ochrony krajobrazu (np. brak racjonalnego uzasadnienia wprowadzenia zakazu zabudowy w otulinie Parku krajobrazowego (s. 176).

Niemniej jednak, należy również przedstawić kilka uwag. Autorka niekiedy nadmiernie rozbudowuje kwestie poboczne, które nie mają zasadniczego znaczenia dla analizy objętej problemem badawczym pracy. Wskazać można obszerny wątek dotyczący genezy ochrony środowiska w prawie międzynarodowym (s. 37-40), a także instytucji wyłączenia (s. 182-185).

Autorka przeprowadziła analizę szerokiego spektrum przepisów prawa unijnego, międzynarodowego oraz krajowego. Wydaje się, że zasadne byłoby nawiązanie do sposobów ochrony krajobrazu w innych wybranych krajach europejskich, które ratyfikowały Europejską Konwencję Krajobrazową. Stanowiłoby to doskonałe zobrazowanie jak inne kraje poradziły sobie z problematyką, która wywołuje w prawodawstwie krajowym tak liczne problemy. Tytułem przykładu w Niemczech system planowania traktowany jest jako istotne narzędzie zarządzania państwem. Występuje także ugruntowane pojęcie „planowania krajobrazu”. Oprócz planów zagospodarowania przestrzennego źródłem dbałości o krajobraz jest także sporządzanie „planów kształtowania środowiska i krajobrazu”, które mają na celu działania zapobiegające, kształtujące i wdrażające. Wydaje się więc, że wątek ten wzbogaciłby dodatkowo niniejszą pracę.

Poczynione powyżej uwagi nie umniejszają jednak wysokiej merytorycznej oceny pracy.

8. Ocena źródeł literatury wykorzystanych przez Autora rozprawy

Atutem pracy jest bogata bibliografia, wskazująca na poddanie zagadnienia starannej analizie i właściwe zgłębienie tematu. Szczegółowy wywód przeprowadzony został przez Autorkę, głównie w oparciu o liczne pozycje literatury przedmiotu z zakresu prawa, a także w niewielkim zakresie, w celu przybliżenia pojęcia krajobrazu - także z dziedziny geografii i architektury krajobrazu. Powołany został okazały zbiór 280 pozycji literatury, który wyczerpuje dorobek doktryny z zakresu prawa ochrony środowiska, ochrony przyrody, czy planowania przestrzennego. Wśród powołanych pozycji znajdują się kluczowe dla tematu rozprawy monografie, komentarze, artykuły i glosy. Dodatkowym walorem jest uwzględnienie przez Autorkę 3 pozycji anglojęzycznych.

Na wysoką ocenę zasługuje wykorzystanie orzeczeń sądowych. W bibliografii zostało wykazanych aż 284 pozycji judykatów zarówno Trybunału Konstytucyjnego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych, jak i sądów międzynarodowych. Stanowi to imponujący zbiór wskazujący na doskonałą znajomość orzecznictwa i dogłębne przeanalizowane badanej tematyki. Autorka powołała także szereg aktów normatywnych krajowych, unijnych oraz międzynarodowych konwencji.

Podsumowując, należy podkreślić, że prawidłowo dobrana bibliografia świadczy o właściwym zgłębieniu tematu.

9. Uwagi dotyczące formalno-technicznej i edytorskiej strony rozprawy

Praca napisana została starannym i klarownym językiem. Występujące nieliczne błędny językowe i stylistyczne nie obniżają wartości pracy. Formalno-techniczne elementy rozprawy takie jak: edycja przypisów, wykaz aktów normatywnych, wykaz orzecznictwa oraz bibliografia, sporządzone zostały co do zasady prawidłowo i zgodnie z powszechnie przyjętymi w tym względzie regułami. Można mieć zastrzeżenia co do staranności korekty autorskiej, obejmującej pewne błędy interpunkcyjne oraz pomyłki w redakcji przypisów, np. brak spacji „Wrocław2008” (przypis 92, s. 34), brak skrótu „sygn.” (przypis 601, s. 146), czy brak słowa „dnia” (przypis 1024, s. 252) oraz inna czcionka numeru przypisu (przypis 1113, s. 274).

10. Kwalifikacja rozprawy pod względem gałęzi prawa

Recenzowana dysertacja może stanowić podstawę do uzyskania stopnia naukowego doktora nauk prawnych ze specjalnością prawo administracyjne.

11. Ocena końcowa rozprawy

Przedłożona do recenzji rozprawa doktorska zasługuje na wysoką ocenę zarówno pod względem doboru tematu, zawartych w niej treści, jak i kwestii dotyczących jej formy. Jest to dzieło świadczące o znacznej dojrzałości naukowej Autorki oraz bardzo dobrej znajomości zagadnień objętych analizą. W końcowej ocenie należy stwierdzić, iż zamierzony przez Autorkę cel badawczy został osiągnięty, a wypracowane wnioski można uznać za wartościowe dla praktyki.

12. Wniosek

Uznaję, że rozprawa doktorska przygotowana przez Panią mgr Katarzynę Sypnicką, zatytułowana „Model ochrony krajobrazu w świetle prawa zabudowy” spełnia kryteria określone w art. 13 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.), Praca poddawana recenzji stanowi bez wątplenia doniosły problem badawczy będący oryginalnym

rozwiązaniem ważnego problemu naukowego oraz wskazuje, że Autorka posiada dużą ogólną wiedzę teoretyczną w zakresie prawa. Rozważania przedstawione w pracy są dojrzałe i świadczą o umiejętności samodzielnej pracy naukowej. Praca może stanowić ważny impuls do szerszego dyskursu naukowego na temat ochrony krajobrazu w Polsce oraz wpływu regulacji prawnych w tym zakresie na prawa i wolności jednostki.

Dokonując pozytywnej oceny przedstawionej rozprawy doktorskiej, wnoszę o dopuszczenie Autorki do dalszych stadiów przewodu doktorskiego.