

Upi. e-mailem 27.09.2024  
MR

Łódź, dnia 25 września 2024 r.

1. Wielokrotnie  
2. Proszę o przesłanie

Prof. dr hab. Piotr Korzeniowski  
Uniwersytet Łódzki  
Wydział Prawa i Administracji  
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji

recenzji Promotorów  
i Doktorantce

Przewodniczący  
Rady Dyscypliny Nauki Prawne  
Serowenia

prof. dr hab. Maciej Serowaniec

30.09.2024.

## RECENZJA

Pracy doktorskiej Pani mgr Elżbiety Chilińskiej nr albumu: 502937, pt. Strefy ochronne w polskim prawie wodnym, Toruń 2024, 201 str. (maszynopis), Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Ochrony Środowiska

Przygotowanej pod kierunkiem naukowym - prof. dr hab. Bartosza Rakoczego.

### I. Uwagi wstępne

Celem przygotowanej recenzji jest ocena pracy doktorskiej Pani mgr Elżbiety Chilińskiej pt. Strefy ochronne w polskim prawie wodnym. Ocenę przeprowadzono z punktu widzenia wymagań stawianych tej pracy jako kryterium przygotowania Doktorantki do samodzielnego i naukowo poprawnego rozwiązywania w przyszłości problemów w obranej dziedzinie.

Doktorantka podjęła się opracowania niezwykle istotnych dla teorii i praktyki prawa ochrony środowiska zagadnień dotyczących wyznaczania i ustanawiania stref ochronnych na podstawie przepisów ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne. We współczesnym piśmiennictwie z zakresu prawa ochrony środowiska uznanie znajdują interdyscyplinarne badania jego dziedzin, do których zalicza się prawo wodne. Przykładem rezultatu takich badań jest przedmiotowa praca.

Zagadnienie wyznaczania i ustanawiania stref ochronnych w ocenianej dysertacji jest powiązane ściśle z problematyką obszaru ograniczonego użytkowania (str. 61-73).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego na gruncie ustawy z 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.), wyrażono istotny pogląd, według którego „Skoro ustanowione w trybie wymienionych przepisów zakazy, nakazy i ograniczenia mają obowiązywać wobec właścicieli nieruchomości objętych strefą ochronną, to organ stanowiący akt prawa miejscowego w tym przedmiocie musi dysponować informacjami co do przeznaczenia określonych gruntów i sposobu ich użytkowania przez poszczególnych właścicieli”. (wyrok NSA z 25.05.2018 r., sygn. II OSK 1648/16, LEX nr 2557662). Zgodzić należy się z tezą Doktorantki przedstawioną

na str. 25 dysertacji, że „Z punktu widzenia analizowanej problematyki strefy te służą ograniczeniu form i sposobów korzystania z obszarów przyległych do jakiegoś ważnego obiektu lub obszaru. W takim też przypadku jest to konieczne lub potrzebne dla prawidłowego funkcjonowania tego obiektu lub obszaru”.

W związku z powyższym wybór przez Doktorantkę tematyki badawczej należy uznać za interesujący i merytorycznie uzasadniony. Problematyka dotycząca regulacji prawnej stref ochronnych w polskim prawie wodnym w takim zakresie w jakim została przedstawiona w tej dysertacji nie doczekała się jeszcze w polskim piśmiennictwie szczegółowego opracowania o charakterze monograficznym. Czyni to zatem ocenianą rozprawę zamierzeniem nowatorskim, gdyż za takie uznać trzeba wypełnienie lub dopełnienie luki poznawczej w rozpatrywanej dziedzinie prawa ochrony środowiska obejmującej prawo wodne.

Sformułowanie samego tytułu pracy odzwierciedla szerokie oraz interesujące ujęcie poruszanych w pracy zagadnień, uwzględniających pogranicze materialnego prawa administracyjnego i prawa wodnego.

W rozdziale II rozprawy na str. 61-73, Doktorantka analizuje instytucję prawną obszarów ograniczonego użytkowania uregulowaną w art. 135-136 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. W tym fragmencie rozprawy brak jest jakichkolwiek rozważań dotyczących powiązania instytucji prawnej obszarów ograniczonego użytkowania uregulowanej w art. 135-136 p.o.ś. z instytucją prawną stref ochronnych uregulowaną w ustawie z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne. Podobieństwa są oczywiste, ale kwestia ta nie została nawet zasygnalizowana na str. 61-73 fragmentu zatytułowanego „Obszar ograniczonego użytkowania”. W ustawie z 27 kwietnia 2001 r., ta instytucja prawna została nazwana „Obszary ograniczonego użytkowania” a nie jak w dysertacji „Obszar ograniczonego użytkowania”. Z treści art. 135 p.o.ś. jednoznacznie wynika, że można utworzyć nie jeden lecz wiele obszarów ograniczonego użytkowania dla: oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej, obiektów sieci gazowej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej. Wylczenie to ma charakter zamknięty.

Pewne wątpliwości teoretyczne dotyczą także zagadnienia analizowanego w rozdziale III. pt. „Strefy ochronne ujęć wody a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego”. Czytając treść tego fragmentu rozprawy (str. 90-95) nie można odnaleźć żadnych rozważań dotyczących relacji prawnych pomiędzy strefami ochronnymi ujęć wody a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Na początku tego fragmentu znajduje się analiza przepisów ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.) dotycząca: definicji ustawowej organu administracji publicznej zawarta w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.; obowiązku przestrzegania właściwości (art. 19 k.p.a.); wyłączenia organu (art. 26 § 2 k.p.a.). Analizowane w tym fragmencie pracy zagadnienia nie zostały powiązane z tytułem rozdziału.

Na stronie 93 rozprawy doktorskiej Doktorantka stwierdza, że „W kontekście stref ochronnych organem właściwym w celu ustanowienia strefy ochronnej zgodnie z przepisem art. 135 ust. 1 pr. wod. w przypadku stref ochronnych obejmujących wyłącznie teren ochrony bezpośredniej jest właściwy organ Wód Polskich”. Doktorantka na dalszych stronach fragmentu rozprawy zatytułowanego „Strefy ochronne ujęć wody a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego” prowadzi rozważania dotyczące stanu prawnego obowiązującego przed dniem 1 stycznia 2018r. w zakresie formy ustanowienia strefy ochronnej. Ten fragment Rozdziału III pracy kończy się stwierdzeniem, że „Zgodnie z przepisem art. 21 ust. ustawy zmieniającej



2011 strefy ochronne ujęć wód ustanowione przed dniem 1 stycznia 2002 r. wygasły z dniem 31 grudnia 2012 r.”. W części rozprawy doktorskiej zatytułowanej „Strefy ochronne ujęć wody a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego” trudno doszukać się analiz dotyczących powiązań pomiędzy strefami ochronnymi ujęć wody a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Nie wiadomo też co miała na myśli Doktorantka wskazując na taki właśnie tytuł tego fragmentu rozdziału III (str. 90-95).

Na str. 130-142 dysertacji doktorskiej rozważania zostały zatytułowane „Wpływ stref ochronnych ujęć wód na zagospodarowanie przestrzenne i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego”. W tym fragmencie znalazła się ogólna analiza podstaw prawnych systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz jego instrumentów prawnych. W treści tego nagłówka dysertacji nie przedstawiono żadnych realnych problemów prawnych wskazujących na „Wpływ stref ochronnych ujęć wód na zagospodarowanie przestrzenne i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego”. Taki wpływ niewątpliwie istnieje. Niestety nie został on wykazany przez Doktorantkę.

Z tytułu rozprawy wynika, że punktem centralnym rozważań powinna być treść, charakter prawny oraz funkcje stref ochronnych w polskim prawie wodnym. W dysertacji tych analiz brakuje.

W rozprawie nie przedstawiono także metod ustalania granic dopuszczalnej ingerencji w sferę praw człowieka na podstawie zasady proporcjonalności w związku z wyznaczeniem i ustanowieniem stref ochronnych. W pracy brak jest również szerszych rozważań dotyczących niedookreślonego charakteru prawnego stref ochronnych w ustawie z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne. Wskazać należy, że w procesie wyznaczania i ustanawiania stref ochronnych może wystąpić konflikt zasad ogólnych, do których zalicza się zasadę proporcjonalności.

Rodzi się w związku z tym pytanie jaką rolę w tym konflikcie zasad ogólnych powinna spełniać zasada proporcjonalności? Wskazać należy, że analiza tych zagadnień mogłaby się znaleźć na początku rozprawy np. w rozdziale I.

## **II. Zapoznanie się z problemem pracy**

Jak wynika ze wstępu oraz z dalszej lektury treści poszczególnych rozdziałów, celem rozprawy było zbadanie instytucji prawnej stref ochronnych w ramach ochrony ujęć wody oraz zbiorników wód śródlądowych.

Analizy teoretyczne podjęte w pracy koncentrują się głównie na zagadnieniach dotyczących: pojęcia i rodzajów stref ochronnych; zasad prawa wodnego oraz wpływu prawa unijnego na wprowadzenie stref ochronnych.

Autorka przedstawiła w pracy odmienne i ciekawe podejście od wytyczonego od dawna nurtu analizy teoretycznej zagadnień systemowych ustawy z 20 lipca 2017r. Prawo wodne. Zabrakło w nim jednak szerszego osadzenia modelu prawnego instytucji prawnej stref ochronnych w prawie ochrony środowiska. Wyraźny jest także niedostatek wyodrębnienia w pracy funkcji ogólnych i szczegółowych stref ochronnych.

### **III. Ocena metodyczna**

#### **III.1. Układ rozprawy**

Studium obejmuje 201 stron i dzieli się na cztery rozdziały. Mankamentem układu rozprawy jest brak numeracji poszczególnych części rozdziałów. W zawartości tekstowej są zachowane właściwe proporcje między rozdziałami. Treść pracy jest zasadniczo zgodna z jej tytułem, a zawartość merytoryczna poszczególnych rozdziałów jest zgodna z nagłówkami. Poszczególne śródtytuły dają syntetyczny i dostateczny pogląd na rozważaną w nich treść. Kolejne tytuły rozdziałów reprezentują logiczne powiązania całości pracy, którą cechuje również dostateczny pragmatyzm naukowy. Treść następnego rozdziału wynika z rozdziału poprzedzającego. Rozdziały pracy tworzą trzy segmenty tematyczne dotyczące następujących aspektów: zagadnienia ogólne (rozdział I i II); uwarunkowania prawne procesu wyznaczania i ustanawiania stref ochronnych (rozdział III); skutki wynikające z ustanowienia stref ochronnych ujęć wód (rozdział IV).

#### **III.2. Metoda opracowania**

Badany w pracy problem uregulowania w ustawie z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne instytucji prawnej stref ochronnych został poprawnie określony pod kątem zasięgu i głębokości poruszanych zagadnień. Literatura została dobrana w sposób uzasadniony tematem pracy. W dysertacji wykorzystano pokaźną ilość publikacji, w tym również opracowań obcojęzycznych, co oczywiście zasługuje na pochwałę.

Uwaga pozytywna odnosi się w szczególności do zasadności dostrzeżenia znaczenia metody prawa porównawczego w badaniu charakteru prawnego stref ochronnych. Doniosłość oraz niezbędność badań prawnoporównawczych w dziedzinie prawa wodnego, zwłaszcza w kontekście statusu prawnego stref ochronnych została w pracy uzasadniona. W przypadku opublikowania rozprawy - prawo porównawcze można zastosować jako metodę naukowego zbliżania systemów prawnych w zakresie regulacji stref ochronnych.

Autorka potraktowała przedmiot swoich badań dotyczących charakteru prawnego stref ochronnych w polskim prawie wodnym syntetycznie, wyodrębniając najważniejsze elementy analizowanego modelu prawnego.

Pogłębienie jednak rozważań teoretycznych dotyczących konstrukcji modelu prawnego stref ochronnych w polskim prawie wodnym lub szerzej w systemie prawa ochrony środowiska uczyniłoby czytelniejszym rozważania przedstawione w całej pracy. Pewnym mankamentem pracy jest także brak szerszych rozważań teoretycznoprawnych dotyczących funkcji, celów stref ochronnych w polskim prawie wodnym.

Autorka zasadniczą część swoich rozważań skoncentrowała na uwarunkowaniach prawnych procesu wyznaczania i ustanawiania stref ochronnych. Zabrakło jednak w tej analizie wyraźnie wyodrębnionych tez badawczych.

Przedstawienie modelu prawnego ochrony ujęć wody oraz zbiorników wód śródłądowych powinno stanowić punkt wyjścia dla analizy zagadnień przedstawionych w rozdziałach III i IV dysertacji. Takie podejście byłoby zgodne z tytułem pracy. W tekście analizy dotyczące zasad prawa wodnego (rozdział I) oraz instrumentów prawnych ochrony wód (rozdział II) powinny stanowić tło dla uwag krytycznych

dotyczących uwarunkowań prawnych procesu wyznaczania i ustanawiania stref ochronnych i postulatów dotyczących jego zmian. Niestety w pracy mało jest uwag krytycznych oraz postulatów de lege ferenda.

Należy stwierdzić, że materiał poddany analizie w dysertacji został metodycznie poprawnie zebrany i opracowany. Wybór metody opracowania został prawidłowo uzasadniony zwłaszcza z punktu widzenia celu badania i jakości rozporządzalnego materiału. Treść początkowych rozdziałów pracy (rozdział I, rozdział II) nie wyprzedza następnych rozdziałów (rozdziały III i IV) pod względem analizowanych zagadnień. Zawartość każdego rozdziału poprzedzającego implikuje i jest wprowadzeniem dla następnego. Tytuły kolejnych rozdziałów „trzymają się całości pracy” oraz zaprezentowanej w niej linii przewodniej. Dotyczy ona analizy charakteru prawnego stref ochronnych w polskim prawie wodnym.

Tytuły każdego z rozdziałów nie pokrywają się z tytułem całej pracy. Generalnie struktura rozdziałów została zaplanowana prawidłowo. Dobrze, że kończą się one syntetyzującymi uwagami końcowymi. Zakończenie całej pracy tworzy ogólną poprawnie napisaną syntezą, zawierającą postawione uwagi końcowe.

Uzasadnienia naukowe przedstawione w pracy oparte są na właściwym stosowaniu zasad logicznych. Dotyczy to zwłaszcza stosowania metod dedukcji i indukcji. Rozumowanie Autorki problematyki dotyczącej instytucji prawnej stref ochronnych jest poprawne. Generalnie za właściwe należy uznać ujęcie literatury przedmiotu. Materiał badawczy został właściwie zużytkowany.

### **III.3 Metoda wywodu**

W pracy sprecyzowane zostały i prawidłowo użyte pojęcia i definicje ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne. Podkreślenia wymaga, że zostały one poddane analizie z uwzględnieniem interdyscyplinarnych kryteriów badania systemu prawa ochrony środowiska.

Wywody zaprezentowane przez Autorkę stanowią logicznie powiązaną całość. Zastosowana interpretacja podstaw prawnych dotyczących stref ochronnych w polskim prawie wodnym jest prawidłowa. W pracy przestrzegana jest jasność i jednoznaczność w wyrażeniu myśli. Dotyczy to w szczególności kwestii analizy pojęcia i rodzaju stref ochronnych oraz zasad prawa wodnego (rozdział I).

Sposób badania przez Autorkę zagadnień obejmujących: zasady prawa wodnego oraz obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych, umożliwia przeprowadzenie weryfikacji celów głównych dysertacji związanych z regulacjami prawnymi dotyczącymi stref ochronnych w polskim prawie wodnym.

## **IV. Ocena merytoryczna w zakresie efektywności materiału – źródeł, metody oraz interpretacji**

Problem dotyczący funkcjonowania stref ochronnych w polskim prawie wodnym został poprawnie przedstawiony. Temat pracy nawiązuje do dotychczasowych osiągnięć i potrzeb nauki oraz praktyki w dziedzinie prawa wodnego.



Obiekty badań są wyodrębnione zgodnie z wymaganiami metodologicznymi prawoznawstwa. W stosunku do obecnego stanu wiedzy przyjęte w pracy założenia są poprawne. Wykorzystane metody opracowania charakteru prawnego stref ochronnych w polskim prawie wodnym są zgodne z aktualnym stanem wiedzy.

Zastosowane w pracy mierniki są adekwatne w stosunku do przyjętych źródeł pod względem istotności i precyzji ujmowania poruszanych przez Autorkę problemów, zwłaszcza związanych z kryteriami interdyscyplinarnych metod badania stref ochronnych w polskim prawie wodnym. Interpretacja wyników uwzględnia dotychczasowy stan wiedzy także dziedzin prawa pokrewnych prawu wodnemu i stanowi logiczne wzajemne powiązanie. Zadecydowało to w konsekwencji o dużej głębi interpretacji głównego zagadnienia dotyczącego charakteru prawnego stref ochronnych w polskim prawie wodnym. Świadczy to także o odczuciu Autorki i jej gruntownej wiedzy na temat stref ochronnych w polskim prawie wodnym.

W wywodach zachowana jest ostrożność i poczucie odpowiedzialności w wydawaniu sądów i precyzja w ich formułowaniu. W rozważaniach wyraźna jest także dobra umiejętność kojarzenia pojęć i faktów, umiar i rozsądek, zachowanie hierarchii i współmierności zwłaszcza przy rozważaniu trudnego zagadnienia dotyczącego stref ochronnych w polskim prawie wodnym.

Istnieją możliwości zastosowania osiągnięć uzyskanych w badaniach przeprowadzonych przez Autorkę nad modelem prawnym stref ochronnych w polskim prawie wodnym w teorii oraz w praktyce legislacyjnej. W pracy zachowano właściwą proporcję i odpowiedzialność między wniesionym nakładem, a pożytkiem opracowania. Należy uznać, że Doktorantka jest dobrze przygotowana do tego typu opracowań pod względem: zorientowania w problematyce ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne.

Ponadto Pani mgr Elżbieta Chilińska wykazała się wnikliwością, intuicją naukową oraz umiejętnością wyboru właściwej metody badawczej uwzględniającej stosowanie metody własnej. W pracy widoczna jest umiejętność operowania faktami i argumentami oraz zdolność rozstrzygania kwestii spornych, a wymagających analizy logicznej. Dotyczy to zwłaszcza analizy skutków wynikających z ustanowienia stref ochronnych ujęć wody (rozdział IV). Wyrazem tego są przedstawione zakończeniu pracy wnioski końcowe.

Autorka zaprezentowała staranność w opracowaniu poruszanych zagadnień. W pracy udzielono odpowiedzi na postawiony na wstępie problem. Dotyczy on węzłowych problemów związanych z funkcjonowaniem stref ochronnych w polskim prawie wodnym.

## V. Ocena podjętego problemu

Podjęty w pracy problem dotyczący modelu prawnego stref ochronnych w ustawie z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne jest nowy pod względem treści i zastosowanych przez Doktorantkę metod. Osiągnięte w pracy wyniki posiadają znaczenie dla nauki prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska. Warto podkreślić, że uzyskane wyniki mają także znaczenie dla praktyki legislacyjnej.

Przedstawione wyżej uwagi krytyczne nie zmieniają ogólnej jednoznacznie w pełni pozytywnej oceny przedstawionej do recenzji rozprawy. Stanowi ona samodzielne, oryginalne opracowanie.

## VI. Podsumowanie

Należy uznać, że rozprawa doktorska Pani mgr Elżbiety Chilińskiej pt. „Strefy ochronne w polskim prawie wodnym”, Toruń 2024, w pełni odpowiada warunkom stawianym tej pracy może być przyjęta. Zrecenzowana rozprawa doktorska Pani mgr Elżbiety Chilińskiej pt. „Strefy ochronne w polskim prawie wodnym”, Toruń 2024, prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną Doktorantki w wybranej dyscyplinie. Przedmiotem rozprawy doktorskiej Pani mgr Elżbiety Chilińskiej pt. „Strefy ochronne w polskim prawie wodnym”, Toruń 2024, jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego związanego z uregulowaniem w polskim prawie wodnym stref ochronnych. Autorka w pełni zrealizowała zamierzony cel. Recenzowana rozprawa doktorska jest opracowaniem oryginalnym oraz zawiera rozwiązanie postawionego w niej problemu naukowego związanego z wyznaczaniem i ustanawianiem stref ochronnych w prawie wodnym. Ujawnia ona ogólną wiedzę Kandydatki w zakresie prawa, wskazuje na Jej umiejętność samodzielnego prowadzenia badań naukowych, a także jest poprawnie napisana. Jednoznacznie stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska Pani mgr Elżbiety Chilińskiej pt. „Strefy ochronne w polskim prawie wodnym”, Toruń 2024 w pełni spełnia warunki stawiane rozprawom doktorskim określone w art. 187 ust. 1-3 ustawy z 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 742 z późn. zm.) i może być podstawą dalszych etapów nadania stopnia doktora.



*Prof. dr hab. Piotr Korzeniowski*