

Dr hab. Barbara Iwańska, prof. UJ
Centrum Prawa Ochrony Środowiska
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Jagielloński

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
Wydział Prawa i Administracji
ul. Władysława Bojarskiego 3, 87-100 Toruń
tel. 566114122
(1961)

Kpi. *neilem*
12.09.2024r.
MR

A. Wiodkiem
2. Uprzejmie proszę
o przełożenie
Promotorowi i Dozobanki

Przewodniczący
Rady Dyscypliny Nauki Prawne
Serowaniec
prof. dr hab. Maciej Serowaniec

Recenzja rozprawy doktorskiej
mgr Elżbiety Chilińskiej
pt. „Strefy ochronne w polskim prawie wodnym”, Toruń 2024 (ss. 201)

12.09.2024r.

Przedmiotem niniejszej recenzji jest rozprawa doktorska Pani mgr Elżbiety Chilińskiej pt. „Strefy ochronne w polskim prawie wodnym”. Recenzję tą sporządziłam na podstawie uchwały Rady Dyscypliny Nauki Prawne Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu z dnia 18 czerwca 2024 r. w przedmiocie powołania recenzentów w przewodzie doktorskim Pani mgr Elżbiety Chilińskiej.

Przedstawiona mi do recenzji rozprawa doktorska została napisana pod kierunkiem naukowym Pana Prof. dr hab. Bartosza Rakoczego.

Przewód doktorski prowadzony jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (art. 190 ust. 2; Dz. U z 2022 r., poz. 574), § 4 ust. 2 pkt 1 i § 7 ust. 1 Uchwały nr 89 Senatu UMK z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie postępowania o nadanie stopnia doktora na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Zgodnie z przywołaną ustawą *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* rozprawa doktorska prezentować ma ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej (art. 187 ust. 1). Przedmiotem rozprawy doktorskiej ma być „oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej albo oryginalne dokonanie artystyczne” (art. 187 ust. 2). Rozprawę doktorską może stanowić praca pisemna, w tym monografia naukowa (art. 187 ust. 3).

Przedstawiona mi do recenzji rozprawa doktorska odpowiada wymaganiom stawianym rozprawom doktorskim przez przepisy art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktorantkę problemu naukowego. Autorka w toku analizy wykazała się ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie naukowej nauki prawne oraz umiejętnością samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Biorąc powyższe stwierdzenie pod uwagę wypowiadam się za dopuszczeniem Pani mgr Elżbiety Chilińskiej, po spełnieniu innych wymagań przewidzianych prawem, do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

Uzasadnienie

1. Wybór tematu i cele badawcze

Tematem recenzowanej rozprawy doktorskiej, zgodnie z jej tematem, jest prawna problematyka stref ochronnych w polskim prawie wodnym. Sformułowany temat pracy jest właściwy dla nauk prawnych.

Zagadnienie wskazane w tytule pracy stanowi element szerszej problematyki obszarów specjalnych, rozumianych jako „pewien wycinek przestrzeni wyodrębniony ze względu na

potrzebę realizacji określonych zadań i celów” (P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 103), w tym obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym. Obszary specjalne o charakterze ekologicznym są ściśle powiązane z określonymi celami (ochroną środowiska), a także reżimem ochronnym i skutkami z niego wynikającymi. Te podstawowe dla obszarów specjalnych cechy oraz dalsze problemy związane z ustanawianiem i funkcjonowaniem stref ochronnych ujęć wód są analizowane w rozprawie doktorskiej.

Problematyka obszarów specjalnych w prawie ochrony środowiska (takich jak formy ochrony przyrody czy obszary ograniczonego użytkowania) oraz skutków ich ustanawiania jest przedmiotem zainteresowania judykatury, nauki i praktyki (jedynie tytułem przykładu wskazać można na następujące opracowania: A. Habuda, *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013, E. Radecka, *Rezerwat jako prawne forma ochrony przyrody*, Toruń 2019 czy K. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania*, Warszawa 2019). Natomiast szczegółowe zagadnienie badawcze dotyczące stref ochronnych ujęć wód w polskim prawie wodnym nie było do tej pory (jak słusznie zauważa Doktorantka we wstępie do pracy, s. 4) przedmiotem kompleksowego opracowania. Nie jest również często podejmowane w opracowaniach artykułowych. Zwykle stanowi ono element rozważań poświęconych czy to zagadnieniom instytucji obszarów specjalnych w prawie administracyjnym czy ochrony prawnej za legalne działania władz publicznych. Dlatego podjęcie tego szczegółowego zagadnienia w rozprawie doktorskiej uważam za w pełni uzasadnione i zasługujące na uznanie. Równocześnie problematyka prawna stref ochronnych w polskim prawie wodnym ma doniosłe znaczenie prawne i praktyczne, co potwierdza lektura recenzowanej rozprawy.

Podjęcie tytułowej tematyki jest także ważne w kontekście zobowiązań wynikających z prawa Unii Europejskiej, szczególnie z tzw. ramowej dyrektywy wodnej czy dyrektywy w sprawie wody pitnej, które ustanawiają ramy prawne dotyczące ochrony i przywracania zasobów czystej wody (w tym wody pitnej) oraz zrównoważonego wykorzystania tego zasobu środowiska i zarządzania nim. Zauważyć należy, że element unijny, choć przewija się w pracy, jest także przedmiotem jednego z podrozdziałów (co oceniam pozytywnie), został jednak ujęty dość powierzchownie (o czym w dalszej części recenzji).

Trafność wyboru tematu rozprawy doktorskiej wynika także – na co *nota bene* wskazuje Doktorantka - z charakteru problematyki polskiego prawa wodnego, poziomu jej skomplikowania (s. 5), wyrażonej choćby w jej ścisłym powiązaniu z badaniami w obszarze hydrologii.

Tytuł rozprawy doktorskiej został sformułowany w sposób zrozumiały, a jej treść odpowiada tytułowi pracy. Osią rozważań są strefy ochronne regulowane w ustawie prawo wodne, przedstawione na tle zagadnień o charakterze systemowym, takich jak choćby koncepcja obszarów specjalnych, zasady prawa wodnego czy instytucja odpowiedzialności w prawie ochrony środowiska. Takie ujęcie tematu pozwoliło Autorce m.in. na wykazanie się wiedzą teoretyczną w dyscyplinie nauki prawne. Uwaga w dalszej części recenzji odnosi się do braku wyjaśnienia w treści pracy tytułowego pojęcia „polskie prawo wodne”.

Doktorantka we wstępie do rozprawy określiła cel rozprawy – „zidentyfikowanie i zbadanie nowych regulacji prawnych dotyczących stref ochronnych ujęć wody w prawie wodnym, a także stopnia ich wykorzystania (...)” (s. 7). Sformułowała również podstawowy problem badawczy odnoszący się do efektywności („udatności” w ujęciu J. Sommera) badanych regulacji z punktu widzenia ich celu, jakim jest osiągnięcie jak najwyższej jakości ujmowanej wody do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia oraz zaopatrzenia zakładów wymagających wysokiej jakości wody, a także ochrony zasobów, jakimi są wody (s. 7). Wskazała także na dalsze szczegółowe problemy badawcze dotyczące ewolucji regulacji

prawnej w obszarze stref ochronnych ujęć wód w systemie prawa polskiego, relacji stref ochronnych do innych obszarów specjalnych (tu: obszarów ograniczonego użytkowania oraz obszarów ochronnych zbiorników wodnych), normatywnych podstaw tworzenia i funkcjonowania tytułowych stref ochronnych oraz skutków prawnych ich utworzenia.

Te ogólne założenie badawcze mają walor naukowy, zakładają bowiem twórczą i krytyczną analizę oraz ocenę (ewolucyjnych) regulacji prawnych w badanym obszarze, prowadzoną w odwołaniu do źródeł prawa, literatury i orzecznictwa. W toku dalszej analizy są one rozwijane przez formułowane dalsze pytania i identyfikowane problemy, które pojawiają się lub mogą pojawić się w procesie stosowania badanych regulacji (jak choćby kwestia podstaw prawnych i procedury likwidacji stref ochronnych ujęć wód). Połączenie w pracy rozważań teoretycznych z aspektami praktycznymi, których efektem są m.in. sformułowane w zakończeniu pracy wnioski, ocenić należy pozytywnie.

Jako metody badawcze wykorzystane w pracy, Doktorantka wskazuje przede wszystkim na metodę dogmatyczno-prawną polegającą na analizie tekstów prawnych i orzecznictwa (s.10). Dodać należy, że w prowadzonych badaniach wykorzystano także poglądy wyrażane w piśmiennictwie.

W takim zakresie w jakim niezbędne było zwrócenie uwagi na ewolucję polskiego prawa wodnego, w tym regulacji prawnej dotyczącej stref ochronnych ujęć wód oraz prezentację uwarunkowań prawnych dotyczących stref ochronnych w wybranych porządkach prawnych (Niemiec i Czech), zastosowanie znalazły metody: prawno-historyczna oraz prawno-porównawcza (s.10).

Autorka wspomina także o ekonomicznej analizie prawa, choć jak zaznacza korzysta z niej w ograniczonym zakresie.

Z punktu widzenia tematyki i celu rozprawy metody badawcze zostały prawidłowo dobrane.

2. Struktura pracy

Praca składa się ze wstępu, czterech rozdziałów oraz zakończenia. Zawiera spis treści oraz wykaz materiałów źródłowych. Praca liczy, łącznie z bibliografią, 201 stron.

Struktura pracy jest czytelna. Przyjęty w ramach poszczególnych rozdziałów podział na dalsze jednostki redakcyjne zasadniczo nie budzi zastrzeżeń.

Tytułowa problematyka stref ochronnych w polskim prawie wodnym znajduje swoje odzwierciedlenie w poszczególnych rozdziałach. Proporcje rozdziałów względem siebie są właściwe.

Rozdział pierwszy „Zagadnienia wprowadzające” służy określeniu obszaru badawczego (prawna ochrona wód), zdefiniowaniu pojęcia strefy ochronne (obszary specjalne), prezentacji, wynikających z ustawy Prawo wodne, celów ochrony wód oraz zasad prawa wodnego, a także osadzeniu badanego zagadnienia w kontekście prawa unijnego oraz uregulowań prawnych z zakresu ochrony i korzystania z wód w systemach prawa niemieckiego i czeskiego. Omówienie uregulowań prawnych w zakresie ochrony i korzystania z wód w wybranych porządkach prawnych ocenić należy jednoznacznie pozytywnie, niemniej analiza ta może powinna być podjęta w dalszej części dysertacji, po szczegółowej analizie stref ochronnych ujęć wód w polskim porządku prawnym (co ma miejsce w kolejnych rozdziałach pracy). Łatwiej wówczas można byłoby wskazać na różnice i podobieństwa w stosunku do systemu obowiązującego w Polsce, co było celem tej analizy.

Rozdział II pt. *Instrumenty prawne ochrony wód* służy prezentacji zróżnicowanych instrumentów prawnych ochrony wód w ustawie Prawo wodne i osadzeniu tytułowych stref ochronnych, po pierwsze, w kontekście trafnego i powszechnie przyjmowanego podziału ochrony wód na ochronę jakościową, ilościową i obszarową, po drugie, w kontekście innych regulowanych w prawie ochrony środowiska obszarów specjalnych, a to obszarów ograniczonego użytkowania oraz obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych.

Szczegółowa analiza prawnej problematyki stref ochronnych ujęć wód zawarta została w Rozdziałach III i IV. W Rozdziale III pt. *Uwarunkowania prawne procesu wyznaczania i ustanawiania stref ochronnych*”, Doktorantka nie ogranicza się li tylko do prezentacji obowiązujących regulacji prawnych, ale identyfikuje zróżnicowane problemy formalno-prawne analizowanego procesu. W rozdziale IV pt. *Skutki wynikające z ustanowienia stref ochronnych ujęć wód* rozważania ukierunkowane są na oddziaływaniu reżimu ochronnego stref ochronnych na kształtowanie zagospodarowania przestrzennego, prawo własności, korzystanie z nieruchomości oraz roszczenia odszkodowawcze.

Przyjęta w pracy kolejność analizowanych zagadnień pozwoliła na ujęcie prawnej problematyki stref ochronnych ujęć wód, zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej. Ogólna ocena przyjętej konstrukcji pracy jest pozytywna.

Uwaga, związana z przyjętą strukturą pracy, o charakterze formalnym, dotyczy braku numerowania podrozdziałów (zarówno w spisie treści, jak i w treści rozprawy).

W kontekście struktury zwraca także uwagę błędnie przyjęty tytuł jednego z podrozdziałów w rozdziale II („Strefy ochronne ujęć wody a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego”, który dotyczy problematyki właściwości organów na gruncie prawa wodnego i kompetencji w zakresie tworzenia stref ochronnych, a nie wpływu stref ochronnych na planowanie i zagospodarowanie przestrzenne).

3. Sposób rozwiązania problemu badawczego – uwagi szczegółowe

Wyprzedzając dalszą ocenę rozważań zawartych w poszczególnych rozdziałach i sposobu rozwiązania problemu badawczego, już na wstępie chciałabym podkreślić, że rozprawa Pani mgr Elżbiety Chilińskiej stanowi oryginalne rozwiązanie problemu badawczego dotyczącego stref ochronnych w polskim prawie wodnym. Doktorantka wykazała się umiejętnością prowadzenia badań naukowych, formułowania pytań badawczych, identyfikowania problemów oraz ich analiz przy pomocy różnego rodzaju źródeł, także formułowania wniosków. Na tej podstawie można stwierdzić, że Autorka potrafi prowadzić działalność badawczą.

Treść pracy w znakomitej większości zamyka się w prawie administracyjnym i krajowym (polskim) prawie ochrony środowiska, ale Doktorantka nie stroni od refleksji i wywodów dotyczących innych gałęzi prawa (jak choćby w rozważaniach dotyczących roszczeń i odpowiedzialności za szkody wynikającej z wprowadzenia rozwiązań ochronnych na terenie stref ochronnych ujęć wód, s. 159 in.) oraz prawa unijnego (odniesienia do prawa unijnego obecnie są w kilku miejscach pracy, w tym w podrozdziale poświęconym oddziaływaniu prawa unijnego na wprowadzenie stref ochronnych).

Tytułowe zagadnienie znajduje swoje odzwierciedlenie w poszczególnych rozdziałach, których treść dotyczy wybranych zagadnień, służą

Bardziej szczegółowa ocena merytoryczna odnosić się będzie do wybranych części tekstu rozprawy, a zawarte w dalszej recenzji wątpliwości i pytania nie zmieniają ogólnej pozytywnej oceny rozprawy doktorskiej Pani mgr E. Chilińskiej.

3.1 W rozważaniach prowadzonych w rozdziale I zabrakło rozwinięcia tytułowego pojęcia „polskie prawo wodne”, które może być rozumiane wąsko i odnosić się do ustawy Prawo wodne lub szeroko obejmując (w ujęciu strukturalnym) swoim zakresem system norm prawnych, którego przedmiotem zainteresowania jest woda (gospodarnie wodami), jako element środowiska. Niewątpliwie ustawa Prawo wodne ma dla prawnej problematyki gospodarowania wodami (także tytułowych stref ochronnych) charakter podstawowy, niemniej pojęcie „prawo wodne”, nie ogranicza się wyłącznie do przedmiotowej ustawy. Tym bardziej, że w literaturze przedmiotu pojęcie „prawo wodne”, jego zakres stanowi nadal przedmiot dyskusji, podobnie jak kwesta ujmowania wód jako przedmiotu prawa publicznego, także w kontekście różnych kategorii wód (np. S. Grzybowski, [w:] T. Dybowski, S. Grzybowski, Z. Nowakowski, *Zagadnienia cywilistyczne prawa wodnego*, Warszawa 1957, s. 19-20; M. Zimmermann, *Zagadnienia prawne polskiej ustawy wodnej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza 1957, nr 4, s. 3. A. Sznajder, *Pozwolenie wodnoprawne jako instrument zarządzania zasobami wodnymi*, Warszawa 2020, s. 1. P. Korzeniowski, *Zgoda wodnoprawna*, Warszawa 2021, s. 47; B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2018, s. 18; J. Rotko, *Ustawa prawo wodne w systemie prawa ochrony środowiska* [w:] P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015, s. 103; J. Rotko, *Podstawy prawne gospodarki wodnej*, Wrocław 2006, s. 13-14). Dlatego należało w tej części dysertacji wyjaśnić zakres tytułowego pojęcia „polskie prawo wodne” i jego relacje do ustawy Prawo wodne.

Za ważne dla tytułowego zagadnienia stref ochronnych uznają zawarte w tej części pracy rozważania dotyczące ewolucji ochrony wód w systemie prawa polskiego, z uwzględnieniem genezy i ewolucji regulacji prawnych dotyczących stref ochronnych ujęć wód (do tej kwestii Autorka powraca także w dalszych częściach pracy; np. s. 86-89). Doktorantka trafnie ocenia zmiany przepisów w badanym obszarze i wskazuje m.in. na dwa ważne momenty: przerwanie ciągłości ochrony ujęć wód (nowelizacja ustawy Prawo wodne z 2011 r.) oraz odejście od dobrowolności stosowania tytułowego instrumentu w obecnie obowiązującej ustawie Prawo wodne. W toku analizy (w kilku częściach pracy) trafnie akcentuje także zmiany w zakresie procesu i organów ustanawiających strefy ochronne ujęć wód.

Docenić należy uwzględnienie w rozdziale I pracy ogólnych rozważań dotyczących pojęcia i rodzajów stref ochronnych. Jak trafnie podkreśla J. Zimmermann „domeną nauki w różnych dziedzinach wiedzy jest definiowanie pojęć (...), a aby „dobrze, dokładnie zająć się jakąś dziedziną, instytucją lub kwestią, należy ją zdefiniować, tak aby później istniała jasność co do obszaru badawczego oraz w zakresie przyjmowanej terminologii” (J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 13). W tym kontekście zgodzić należy się z poglądem Autorki iż „strefa ochronna w sensie pojęcia i narzędzia pełni rolę teoretycznej dogmatyki prawa administracyjnego (...)”, a samo pojęcie strefy ochronnej oraz jej funkcje w doktrynie przedstawiane są niejednolicie (s. 20) Wynika to z faktu, iż pojęcie to obecne jest w wielu aktach prawnych (s. 20-21), a zróżnicowany charakter stref ochronnych jest wypadkową zróżnicowania charakteru obiektów czy obszarów, dla których ustanawia się strefy ochronne (s. 25). Doktorantka wskazuje na te akty, syntetycznie przedstawia poglądy doktryny i w ich kontekście prezentuje ewolucyjne ujęcie stref ochronnych w kolejnych ustawach prawo wodne, trafnie wnioskując, że pomimo „ewolucyjnego stanu prawnego oraz warunków społeczno-gospodarczych, a także zmiany ustroju politycznego, strefy ochronne ujęć wód nieprzerwanie stanowią podstawowe narzędzie służące zapewnieniu odpowiedniej jakości wody do spożycia” (s. 25). Doktorantka zwraca uwagę, że w przypadku strefy ochrony bezpośredniej niewielki obszar objęty ochroną mógłby sugerować obiektowy charakter tego środka. W dalszej części wywodów przywołuje wyrażone w literaturze argumenty za uznaniem stref ochronnych ujęć wód (zarówno terenów ochrony bezpośredniej, jak i pośredniej) za obszar specjalny o

charakterze obszarowym (s. 25), co sugeruje, że podziela ten pogląd. Powinna jednak zająć wyraźne stanowisko.

W kontekście rozważań dotyczących pojęcia i rodzajów stref ochronnych zabrakło odpowiedzi na pytanie, czy okoliczność zróżnicowania prawnej formy ustanawiania stref ochronnych ujęć wód (decyzja, akt prawa miejscowego) może mieć znaczenie dla kwalifikacji stref ochronnych ujęć wód obejmujących teren ochrony bezpośredniej (forma decyzji), jako obszarów specjalnych w ujęciu doktrynalnym. Pytanie takie można zadać w kontekście poglądu J. Stelmasiaka, który stwierdza, że: „Obszar specjalny będący pojęciem doktrynalnym obejmuje oznaczoną przestrzeń, na której obowiązuje specyficzny reżim prawny, wyłączający lub co najmniej ograniczający dotychczasowy porządek prawny (normy powszechnie obowiązujące)”. (J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Prawo administracyjne materialne. Tom VII*, Warszawa 2017, s. 4).

Za uzasadnione uznaję uwzględnienie w tej części pracy podrozdziału zawierającego krótkie rozważania dotyczące wpływu prawa unijnego na wprowadzenie stref ochronnych. Autorka prawidłowo identyfikuje prawne podstawy realizacji przez Unię polityki w dziedzinie środowiska, zasady i kryteria ją determinujące oraz zakres związania państwa członkowskich prawem unijnym. Trafnie identyfikuje także, istotne z punktu widzenia tytułowego zagadnienia, akty prawa unijnego z obszaru polityki wodnej (dyrektywy). Moje pytanie dotyczące tej części pracy wynika z braku wyraźnego stanowiska co do zakresu wpływu dyrektyw unijnych na krajowe przepisy dotyczące tytułowych stref ochronnych: czy strefy ochronne ujęć wód są wprost przewidziane w prawie unijnym, jako instrument służący zapewnieniu jakości określonej kategorii wód?; czy może tytułowe strefy ochronne to środek krajowy w rozumieniu art. 288 TFUE, zgodnie z którym „dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków”? Uwzględnienie tego podrozdziału w pracy świadczy jedynie, że Doktorantka nie uznaje stref ochronnych ujęć wód jako środka „czysto krajowy”, w tym znaczeniu, że nie jest to środek stanowiący przejawu implementacji dyrektyw unijnych do prawa krajowego.

Za interesujące uznaję prezentację systemów ochrony i korzystania z wód funkcjonujące w wybranych porządkach prawnych (Czech i Niemiec), choć ma ona charakter dość ogólny, stąd jedynie – w pewnym zakresie – pozwoliła na wskazanie pewnych różnic i podobieństw w stosunku do prawa polskiego.

Tytułowe strefy ochronne jako instrument ochrony wód orbitują wokół określonych wartości i celów. Z tego powodu za uzasadnione uznać należy syntetyczne omówienie w rozdziale I pracy celów ochrony wód i zasad prawa wodnego.

3.2. Na poziomie szczegółowych rozważań zawartych w Rozdziale II (*Instrumenty prawne ochrony wód*) Autorka dokonuje prawidłowych ustaleń terminologicznych odnoszących się do pojęcia instrument prawny, które także jest często używane w doktrynie prawa ochrony środowiska. Zdaniem Autorki pojęcie to pokrywa się znaczeniowo z pojęciem instytucji prawnej, choć sygnalizuje szerokie rozumie tego ostatniego. W tej części pracy można było dodatkowo przywołać proponowane w doktrynie ogólne klasyfikacje instrumentów prawnych ochrony środowiska, choćby proponowane podziały na instrumenty reglamentacyjne, ochronne, planistyczne czy instrumenty oddziaływania bezpośredniego (takie jak zakazy, nakazy o charakterze generalnym i ogólnym oraz indywidualne i konkretne decyzje administracyjne) oraz instrumenty oddziaływania pośredniego (takie jak instrumenty ekonomiczne) i w kontekście tych proponowanych i zróżnicowanych klasyfikacji dodatkowo

„osadzić” tytułowe strefy ochronne ujęć wód. Autorka, m.in. w nawiązaniu do podziału ochrony wód na ochronę jakościową, ilościową i obszarową dokonuje prawidłowej klasyfikacji stref ochronnych, jako instrumentów „tzw. obszarowej ochrony wód” oraz środków o charakterze prewencyjno-ochronnym (s. 59).

W tej części pracy analizuje także, inne niż strefy ochronne ujęć wód, obszary specjalne (obszary ograniczonego użytkowania oraz obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych), a ich prezentacja umożliwiła bardziej szczegółowe scharakteryzowanie tytułowych stref ochronnych przez pryzmat różnic i podobieństw stref ochronnych i omawianych obszarów specjalnych (w zakresie m.in. celów ochrony, reżimu ochronnego, formy ich ustanawiania czy skutków prawnych ich utworzenia).

3.3. Na uwagę zasługują rozważania zawarte w rozdziałach III i IV pracy. Autorka analizuje w nich wymagania formalnoprawne procesu wyznaczania i ustanawiania stref ochronnych (rozdział III) oraz skutki prawne wynikające z ich ustanowienia (rozdział IV).

Za interesujące uznaje wyróżnienie, na osi czasu, trzech głównych okresów istotnie różniących się sposobem podejścia prawodawcy do instytucji stref ochronnych ujęć wód oraz próbę oceny, obowiązujących, w wyróżnionych przedziałach czasowych, regulacji prawnych.

Autorka w rozdziale III analizuje także problematykę właściwości organów, na tle ogólnych rozważań dotyczących właściwości organów administracji, w tym modelu administracji ochrony wód. Trafnie wskazuje zmiany w organizacji ochrony wód.

Za ważne uznaje rozważania odnoszące się do zróżnicowanej formy i charakteru prawnego aktu, na podstawie którego ustanawia się strefy ochronne ujęć wód. W kontekście tych rozważań zabrakło jednak wyraźnego stanowiska i oceny istniejącego dualizmu ustanawiania stref ochronnych ujęć wód (w drodze decyzji oraz aktu prawa miejscowego). Należało również uwzględnić i ocenić poglądy doktryny dotyczące podziału aktów administracyjnych na akty osobowe i rzeczowe.

Ustawa Prawo wodne z 2017 r. zmieniła uregulowania w zakresie ustanawiania stref ochronnych ujęć wód (brak dowolności ich ustanawiania), wprowadziła również istotny obowiązek wykonania analizy ryzyka, która obejmuje ocenę zagrożeń zdrowotnych z uwzględnieniem czynników negatywnie wpływających na jakość ujmowanej wody, przeprowadzoną w oparciu o analizy hydrogeologiczne lub hydrologiczne oraz dokumentację hydrogeologiczną lub hydrologiczną, analizę identyfikacji źródeł zagrożenia wynikających ze sposobu zagospodarowania terenu, a także o wyniki badania jakości ujmowanej wody. Następstwem analizy ryzyka jest stwierdzenie czy ustanowienie terenu ochrony pośredniej dla ujęcia jest potrzebne czy też można z niego zrezygnować. Regulacje dotyczące analizy ryzyka charakteryzują się pewnym stopniem ogólności, które Autorka dostrzega identyfikując problemy praktyczne (s. 119 i n.).

Podobnie, Autorka identyfikuje dalsze problemy w odniesieniu do formalno-prawnych uwarunkowań procesu wyznaczania i ustanawiania stref ochronnych, wskazując przykładowo na brak regulacji prawnej dotyczących likwidacji czy zmiany granic strefy ochronnej ujęcia wody, czy też zmiany ustanowionych stref ochronnych. Formułuje w tym zakresie trafne wnioski.

Utworzenie stref ochronnych ujęć wód, podobnie jak innych form ochrony obszarowej czy obiektowej, niesie za sobą określone skutki prawne. Możliwe i zróżnicowane perspektywy oceny skutków ustanawiania i funkcjonowania stref ochronnych ujęć wód oscylują wokół efektów ekologicznych (jakość wody, stan różnych elementów środowiska). Tych Autorka nie analizuje z przyczyn obiektywnych (s. 128). Skutki prawne dotyczą także, analizowanych już w rozprawie doktorskiej, kwestii oddziaływania ustanawianych stref ochronnych na

zagospodarowanie przestrzenne i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, oddziaływania na prawo własności i ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, obowiązywanie na chronionym terenie nakazów, zakazów i ograniczeń w zakresie użytkowania gruntów oraz korzystania z wód. W każdym z tych przypadków aktualizuje się pytanie o odpowiedzialność za szkody powstałe w związku z gospodarowaniem wodami (w tym przypadku ustanawianiem stref ochronnych) i o podstawy prawne ewentualnych roszczeń. Tym kwestiom Doktorantka poświęca rozdział IV pracy.

Jak podkreśla się w literaturze „Obszar specjalny o charakterze ekologicznym jest typowym przykładem powstawania kolizji interesów publicznych z interesami indywidualnymi. Rolę synchronizatora powinien spełniać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako koordynator przestrzennych działań podmiotów gospodarujących na nieruchomościach gruntowych”¹. Doktorantka trafnie identyfikuje obowiązki integrowania wymagań ochrony środowiska w procesie zagospodarowania przestrzennego (w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz planie miejscowym), a także skutki prawne uchwalenia studium i planu miejscowego. Nie pomija skutków ekonomicznych uchwalenia planu miejscowego w postaci szacunkowych wydatków i dochodów. W kontekście tych pierwszych, obejmujących m.in. zaspokojenie roszczeń z art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, trafnie zwraca uwagę na skutek zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (ustawą Prawo wodne z 2017 r.) w postaci ograniczenia dotychczasowych uprawnień właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości w zakresie żądania od gminy odszkodowania albo wykupienia nieruchomości lub jej części w przypadkach określonych w art. 36 ust. 1a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (powraca do tej kwestii także w dalszej części pracy).

Wpływ stref ochronnych ujęć wód na prawo własności i ograniczenie korzystania z nieruchomości Doktorantka analizuje przez pryzmat art. 129 ustawy - Prawo ochrony środowiska (dalej POŚ) oraz prawa korzystania ze środowiska. Odnotować należy, że ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. wodne uchylony został pkt 2 art. 130 oraz pkt 3 art. 131 POŚ, zgodnie z którymi ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska może nastąpić przez ustalenie warunków korzystania z wód regionu wodnego lub zlewni oraz ustanowienie obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych na podstawie przepisów ustawy – Prawo wodne, a podmiotem obowiązany do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest reprezentowany przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Skarb Państwa. Ma to określone konsekwencje dla ustalenia podstawy roszczeń odszkodowawczych za legalne działania władzy publicznej w obszarze gospodarowania wodami, do czego przyjdzie jeszcze powrócić.

W kontekście analizowanych przepisów ustawy POŚ dotyczących ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska (art. 129 i n. POŚ) poglądy Autorki wymagają doprecyzowania. Na s. 143 Doktorantka zauważa, że treść art. 129 POŚ „przywołuje podstawową przesłankę przedmiotową odpowiedzialności cywilnej, która wiąże się z utworzeniem stref ochronnych ujęć wód”, którą ustawodawca określił jako „obostrzenia związane z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości”. Dalej zauważa, że „tematyka ta została uregulowana w rozdziale 2 działu IX p.o.ś i wiąże się z obowiązkiem dbałości o przyrodę wynikającym z art. 4 u.o.p., a tym samym z ustanowieniem stref ochronnych ujęć wód stanowiących przedmiot regulacji” prawa wodnego (rozdział 6 działu III tej ustawy). Konkluduje, że w tym właśnie zakresie zastosowanie znajdują przepisy ogólne

¹ J. Stelmasiak, A. Wilk-Ilewicz, *Park narodowy jako obszar specjalny o charakterze ekologicznym w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych.*, [w:] M. Kowalska (red.), *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*, Warszawa 2015.

zawarte w art. 129 POŚ. W dalszej części tego podrozdziału znajduje się stwierdzenie: „Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, będące następstwem utworzenia strefy ochronnej ujęć wód, znalazły swój normatywny wyraz w art. 129 -136” ustawy – Prawo ochrony środowiska. W tym kontekście, oraz określonych w przywołanych wyżej artykułach przesłanek ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska prosiłabym o doprecyzowanie (zakresu) zastosowania art. 129 POŚ do stref ochronnych ujęć wód, a w nawiązaniu do dalszych rozważań, zawartych w podrozdziale dotyczącym roszczeń i odpowiedzialności za szkody wynikające z wprowadzenia rozwiązań ochronnych na terenie strefy ochronnej ujęć wód (s. 159 i n.), o wskazanie relacji między art. 129 POŚ i przepisami ustawy prawo wodne, stanowiącymi podstawy roszczeń za szkody poniesione w związku z wprowadzeniem w strefie ochronnej zakazów, nakazów oraz ograniczeń w zakresie użytkowania gruntów lub korzystania z wód (art. 142 i art. 471 ustawy Prawo wodne). Pytanie to nawiązuje do istoty reżimu odpowiedzialności za legalne działania administracji - jak trafnie podkreśla J. Parchomiuk reżim ten „nie tworzy spójnego systemu (...) jak w przypadku odpowiedzialności za działania bezprawne. Składa się na niego cały konglomerat rozsianych po różnych aktach prawnych przepisów stanowiących podstawy prawne poszczególnych roszczeń odszkodowanych”².

Niejasne jest – w kontekście celu ustanawiania stref ochronnych ujęć wód - przywołanie zasady zanieczyszczający płaci (s. 148).

Trafnie Autorka analizuje reżim ochronny stref ochronnych regulowany w ustawie Prawie wodne (nakazy, zakazy, ograniczenia, s. 149 i n.), wskazując na jego zróżnicowanie (tak co do źródła reżimu ochronnego, jego zakresu czy charakteru), zależne od rodzaju strefy ochronnej (strefa ochrony bezpośredniej i strefa ochrony pośredniej). Identyfikuje problemy, jakie mogą pojawić się w praktyce, z uwagi na sposób sformułowania nakazów w strefie ochrony bezpośredniej (s. 151-152), Trafnie również podkreśla brak dowolności w doborze zakazów i ograniczeń w strefie ochrony pośredniej.

Moje wątpliwości dotyczą niespójności w ocenie katalogu zakazów, nakazów i ograniczeń mogących obowiązywać na terenie strefy ochronnej. W kontekście art. 130 ustawy Prawo wodne na s. 153 Autorka wyraża pogląd o zamkniętym ustawowo katalogu zakazów, nakazów i ograniczeń (art. 130 ust. 1 ustawy prawo wodne), które mogą być wprowadzone w strefie ochrony pośredniej, co poddaje trafnej krytyce, a następnie na s. 156 wydaje się, że wyraża odmienny pogląd („prawo wodne nie wprowadza całkowicie zamkniętego katalogu zakazów, nakazów ograniczeń, mogących obowiązywać w strefie ochronnej”), przywołuje przy tym orzeczenia sądowe dotyczące art. 54 ust. 1 ustawy Prawo wodne z 2001 r. (str. 156).

Zamykające ten rozdział rozważania dotyczące roszczeń i odpowiedzialności za szkody wynikające z wprowadzenia rozwiązań ochronnych na terenie stref ochronnych ujęć wód mają, w kontekście rozważań zawartych w pracy (obejmujących także kwestie ograniczeń korzystania z nieruchomości czy to w kontekście planów miejscowych, czy art. 129 POŚ), znaczenie podstawowe. Pomijam tu prawidłowe ustalenia Doktorantki dotyczące pojęcia szkody w środowisku, pojęcia odpowiedzialności prawnej i jej rodzajów, odpowiedzialności w prawie ochrony środowiska oraz zakresu odpowiedzialności za szkody regulowane w ustawie Prawo wodne i przewidzianych w tej ustawie trzech zasadniczych reżimów odszkodowawczych (art. 469, art. 471 i art. 472). W kontekście rozważań zawartych w tej części pracy, obejmujących roszczenia odszkodowawcze na podstawie ustawy o planowaniu i

² J. Parchomiuk, *Rozdział VII. Przesłanki odpowiedzialności za działania legalne administracji*, w: R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego Tom 12. Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2010, s. 436.

zagospodarowaniu przestrzennym (art. 36), ustawy – Prawo ochrony środowiska (art. 129 POŚ) oraz ustawy Prawo wodne (art. 471) Autorka trafnie podkreśla, że każda z tych ustaw ustanawia „osobny mechanizm dochodzenia odszkodowań” (s. 166). Trafnie również akcentuje ograniczenie roszczeń właścicieli nieruchomości (także użytkowników wieczystych) dochodzonych w trybie art. 471 ustawy Prawo wodne (zmniejszenie wartości nieruchomości, bez możliwości żądania wykupienia nieruchomości) oraz krótki termin przedawnienia roszczeń. Zabrakło natomiast szerszej analizy art. 142 ustawy Prawo wodne, zgodnie z którym „Za szkody poniesione w związku z wprowadzeniem w strefie ochronnej lub na obszarze ochronnym zakazów, nakazów oraz ograniczeń w zakresie użytkowania gruntów lub korzystania z wód, właścicielowi nieruchomości położonej w tej strefie lub na tym obszarze przysługuje odszkodowanie na zasadach określonych w art. 471” w zestawieniu z art. 471 ustawy Prawo wodne, który reguluje kwestie odszkodowania w przypadku szkody wywołanej aktem prawa miejscowego wydanego na podstawie (...) art. 135 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 (teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej). Nie można oczywiście twierdzić o braku rekompensaty w sytuacji ustanowienia strefy ochronnej ograniczonej tylko do terenu ochrony bezpośredniej na podstawie decyzji, niemniej różne zakresy obu przepisów otwierają pole do dyskusji.

4. Dobór i wykorzystanie materiałów źródłowych oraz strona formalna pracy

Wykorzystany w pracy materiał źródłowy obejmuje literaturę (przede wszystkim pozycje w języku polskim, w niewielkim zakresie w języku obcym), orzecznictwo sądowe, akty prawa oraz źródła internetowe. Materiał źródłowy jest bogaty, jego wykaz zawarty jest na ss.179-201. Lektura pracy potwierdza, że został on poddany analizie i umiejętnie wykorzystany. Autorka wykazała się dobrym warształem naukowym.

Ta pozytywna ocena nie zmienia faktu, że Doktorantka nie ustrzegła się uchybień (np. przypis 385, w którym odsyła do komentarza do ustawy Prawo wodne autorstwa M. Kałużnego; w przypisie M. Kałużny wskazany jest jako redaktor; błędnie przywołane orzeczenie na s. 128).

Szerzej uwzględniłabym też i poddała ocenie poglądy doktryny prawa administracyjnego istotne dla rozważań zawartych w pracy, co wynika także z przedstawionych uwag (np. K. M. Ziemiński, § 7 *Indywidualny akt administracyjny- jego istota*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 5, Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 151–218; M. Szewczyk, E. Szewczyk, 2.2.3.3. *Generalne akty administracyjne ustawowo wyłączone z zakresu stosowania kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom IV. Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021; J. Lemańska, *Ustanawianie stref ochronnych ujęć wody jako przykład ewolucji form legislacji administracyjnej* [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2012, s. 269-285; czy literaturę dotyczącą odpowiedzialności za działania legalne administracji).

Strona formalna pracy co do zasady nie budzi zastrzeżeń, choć zdarzają się błędy redakcyjne (np. tytuł podrozdziału na s. 143). Nie powinno się także, na tym etapie integracji europejskiej, używać pojęcia prawodawstwo wspólnotowe (s. 54; chyba, że zabieg ten jest celowy), podobnie jak pojęcia „wytyczne ustawodawcy” (s. 153).

5. Podsumowanie

Podsumowując rozprawa doktorska Pani mgr Elżbiety Chilińskiej stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Wybór tematu opracowania i sposób jego przedstawienia oceniam pozytywnie. Walorem pracy jest problemowe podejście do tytułowego zagadnienia badawczego i ujęcie problematyki stref ochronnych ujęć wód w szerszej perspektywie, co umożliwiło nie tylko analizę tytułowych stref ochronnych, ale i wskazanie różnic i podobieństw stref ochronnych do innych instrumentów, takich jak obszary ograniczonego użytkowania, czy obszary ochronne zbiorników wodnych. Przyjęta struktura pracy zapewniła spójną i logiczną prezentację omawianych zagadnień oraz realizację przyjętych celów i założeń. Każdy z rozdziałów kończą uwagi końcowe, które w swej treści nie są jednolite - stanowią podsumowanie wybranych zagadnień lub zawierają dodatkowe uwagi.

Autorka podjęła się ambitnego zadania badawczego, w szczególności mając na uwadze ubogi dorobek naukowy w zakresie tytułowego zagadnienia (zob. pkt 1 recenzji). Lektura pracy dowodzi znajomości przez Doktorantkę omawianej problematyki oraz umiejętności identyfikowania problemów, formułowania wniosków, choć niektóre odpowiedzi na formułowane pytania odnaleźć można dopiero w zakończeniu pracy, a niektóre kwestie, poglądy wymagają doprecyzowania.

Zgodzić się należy z większością wniosków, podsumowań zawartych w zakończeniu pracy, które odnoszą się m.in. do istotnych, z punktu widzenia ustanawiania i funkcjonowania stref ochronnych ujęć wód, zagadnień. Myślę tu m.in. o genezie i ewolucji regulacji prawnej w badanym obszarze, celów ustanawiania stref ochronnych, klasyfikacji stref ochronnych, zróżnicowania form i charakteru aktu, na mocy którego tworzy się strefy ochronne, zróżnicowania reżimów ochronnych obszarów obejmujących teren ochrony bezpośredniej oraz obszarów obejmujących teren ochrony pośredniej i teren ochrony pośredniej, analizy ryzyka czy konfliktu interesów.

Zgłoszone w recenzji uwagi nie wpływają na sformułowaną na wstępie recenzji pozytywną ocenę rozprawy doktorskiej, którą podtrzymuję.

Konkluzja

W konkluzji stwierdzam, że rozprawa doktorska Pani mgr Elżbiety Chilińskiej pt. „Strefy ochronne w polskim prawie wodnym” (Toruń 2024) spełnia wymagania stawiane rozprawom naukowym o charakterze dysertacji doktorskich przez obowiązujące przepisy. Rozprawa doktorska Pani mgr Elżbiety Chilińskiej stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Doktorantka wykazała się wiedzę i umiejętnością samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Wobec powyższego mgr E. Chilińska może być dopuszczona do dalszych czynności w przewodzie doktorskim, to jest do publicznej obrony, co niniejszym rekomenduję.

Kraków, dn. 10 września 2024 r.

