

**Prof. dr hab. Wiesław Pływaczewski, prof. zw.  
Uniwersytet Warmińsko – Mazurski w Olsztynie  
Wydział Prawa i Administracji**

### **Recenzja pracy doktorskiej**

**Pani mgr Dominiki Lucji Kostrzewy na temat:  
„Prawna ochrona krajobrazu. Pomiedzy prawem  
ochrony środowiska a prawem ochrony zabytków”,  
przygotowanej pod kierunkiem naukowym dr. hab.  
Kamila Zeidlera, prof. UG**

#### **1. Uwagi wstępne**

Praca Pani mgr Dominiki Lucji Kostrzewy wychodzi na przeciw zgłaszanemu od pewnego czasu przez przedstawicieli obu obszarów zainteresowań naukowych, tj. ochrony środowiska i ochrony zabytków, postulatowi komplementarnego ujęcia problematyki ochrony krajobrazu. Tym bardziej, że współcześnie obserwujemy dynamiczny proces swoistej „emancypacji” krajobrazu oraz innych pojęć podkreślających specyfikę wspomnianego dobra ( „walory krajobrazowe”, „piękno krajobrazu”, „przestrzeń krajobrazowa”, „dziedzictwo krajobrazowe”, „krajobraz kulturowy”, „krajobraz dźwiękowy” itd.). Nie ulega zatem wątpliwości, że rozprawa Doktorantki, inspirowana uznanym powszechnie dorobkiem naukowym Jej

Promotora - Pana Profesora Kamila Zeidlera, **stanowi niezwykle ważny i oryginalny głos w dyskusji nad współczesną kondycją krajobrazu oraz możliwościami zapewnienia ochrony prawnej otaczającej nas przyrodniczej i kulturowej przestrzeni.** Często oba wspomniane obszary pokrywają się, co – jak wykazuje Doktorantka – stwarza praktyce i teorii ochrony wspomnianych dóbr realne problemy i jednocześnie implikuje konkretne zadania. Należy zauważyć, że dyskusja dotycząca ochrony dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, a tym samym i dziedzictwa krajobrazowego, przypomina nieco spór jaki przez długie lata, by nie powiedzieć wieki, toczył się wokół prawnej ochrony zwierząt. Jak wiadomo na gruncie polskiego prawa ostatecznie zakończył się on pełnym sukcesem obrońców zwierząt, a jego wymiernym przykładem jest ustawa o ochronie zwierząt. Regulacja ta potwierdziła, że nie ma odwrotu od procesu dereifikacji („odrzeczowienia”) tych istot. Wydaje się, że działania podejmowane przez różne środowiska na rzecz „upodmiotowienia” krajobrazu, których istotnym elementem jest niewątpliwie rozprawa Doktorantki, przybliżają nas do uznania krajobrazu za **autonomiczne dobro prawne.** Niestety zakres obecnej ochrony prawnej, co potwierdza stan rozproszenia regulacji odnoszących się do tzw. problematyki krajobrazowej, nie daje gwarancji zachowania najcenniejszych fragmentów naszego krajobrazu. Ta smutna refleksja potwierdza jednocześnie, że zjawisko „zawłaszczania” przestrzeni krajobrazowej przez poszczególnych inwestorów, a zwłaszcza przez wielkie koncerny przemysłowe (sektory: kopalni, rolniczy, turystyczny itd.), na co zwracają m.in. uwagę przedstawiciele zielonej kryminologii (green criminology),

stanowi poważny problem społeczny i jednocześnie wyzwanie dla poszczególnych państw i ich służb, a przede wszystkim dla społeczności światowej. Zgłoszona przez Autorkę perspektywa uznawania wspomnianych przestrzeni nie tylko za cenne dobra przyrodnicze, ale także – w określonych sytuacjach – za dziedzictwo kulturowe (zabytkowe) jest nie tylko zasadna od strony czysto formalnej, ale także ma głębokie uzasadnienie praktyczne. Spalenie przez wandalów w gminie Zabór w 2010 roku „Dębu Napoleona,” wiekowego drzewa, symbolizującego zarówno narodowe dziedzictwo kulturowe jak również światowe dziedzictwo przyrodnicze może być najlepszym dowodem, że obie kategorie wartości (dziedzictwa) są często niepodzielne. W tym miejscu należy przypomnieć powszechnie krytykowany swego czasu przez opinię światową, a promowany przez rząd Tanzanii, pomysł zbudowania autostrady na obszarze Narodowego Parku Serengeti. Nie bez znaczenia jest tu fakt, że obszar parku ze względu na swoją unikatowość przyrodniczą został wpisany na listę światowego dziedzictwa UNESCO. obrońcy nienaruszalności parku eksponowali m.in., że stanowi on także światowe dziedzictwo kulturowe - ostatni tak ogromny obszar ziemski, który pozostał w stanie pierwotnym, nie poddając się wpływom współczesnej cywilizacji. Nie bez znaczenia jest też i to, że z Serengeti to także prakolebka homo sapiens. Niestety, jak pokazuje przywołany przykład, skrajnie pragmatyczna postawa międzynarodowych koncernów prowadzi często do ostrych konfrontacji z obrońcami przyrody. Należy zatem stwierdzić, chociażby w nawiązaniu do powyższych spostrzeżeń, że **wybór tematu pracy dokonany przez Panią mgr Dominikę Łucję**

**Kostrzewę jest w dwojnasób trafny, co potwierdza dość skromna literatura ujmująca zbiorczo przedmiotowy problem, a także skala zagrożeń cywilizacyjnych, w tym także patologicznych, kojarzonych z ochroną światowego dziedzictwa krajobrazowego ( zob. m.in. W. Pływaczewski, Ornitologia kryminalna, Wydawnictwo „Difin”, Warszawa 2019, rozdz. 4 – „ Przegląd wybranych zjawisk zagrażających dzikim gatunkom awifauny – perspektywa ekokryminologiczna”).**

## **2. Uwagi dotyczące konstrukcji rozprawy i wykorzystanych metod badawczych**

Pierwszy rozdział pracy Pani mgr Dominiki Łucji Kostrzewy poświęcony został analizie pojęcia krajobrazu. Dokonana przez Doktorantkę analiza językowa etymologii słowa „krajobraz” umożliwia odbiorcy przedmiotowej pracy dostrzec jak w języku powszechnym i prawnym odbija się rzeczywistość społeczna. Dalsze rozważania zawarte w tej części pracy umożliwiają jej czytelnikowi poznanie jak przebiegał rozwój myśli humanistycznej na ten temat i jak kształtowało się znaczenie krajobrazu w historii w przeszłości oraz jak rozumiane jest to pojęcie współcześnie. Tę część rozprawy należy uznać za wyjątkowo interesującą, stanowi ona w pełni zasadne preludium do rozważań dotyczących problematyki prawnej ochrony krajobrazu.

Analizę prawa krajowego, dotyczącego prawnej ochrony krajobrazu, otwiera przegląd niezwykle ważnych regulacji prawnych, dotyczących szeroko rozumianej ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego, w szczególności zapisów ustawy z dnia

27 kwietnia 2007 r. Prawo ochrony środowiska oraz ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody ( rozdz. 2.). Doktorantka słusznie odwołuje się także do uregulowań historycznych, chociażby do ustawy z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 1934 r. Nr 31, poz. 274 ze zm.), wskazując że legislatorom okresu międzywojennego nie obce były takie pojęcia jak „krajobraz” czy też „walory krajobrazowe”.

Z perspektywy podjętych rozważań równorzędnym wątkiem naukowego dyskursu zaprezentowanego przez Doktorantkę jest problematyka ochrony zabytkowego ( kulturowego) krajobrazu. Stąd celowe było szczegółowe zaprezentowanie regulacji ujętych w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a także w tzw. ustawie krajobrazowej (rozdz. 2, podrozdział 2.2.).

W rozdziale pierwszym dysertacji znalazły się również odniesienia do problematyki europejskiej i międzynarodowej ochrony krajobrazu. Odrębnie, a przy tym niezwykle interesująco, przedstawione zostały najważniejsze **postanowienia Europejskiej Konwencji Krajobrazowej** , która – jak podkreśla Doktorantka – „do dnia dzisiejszego stanowi świadectwo dostrzeżenia szczególnej roli krajobrazu w egzystencji człowieka i społeczeństwa, a co za tym idzie jego doniosłości także z punktu widzenia zagwarantowania wielopłaszczyznowej ochrony prawnej”(s. 84 i n.). Nie mniej wnikliwie zaprezentowano pozostałe wybrane regulacje, w tym akty prawa Unii Europejskiej, odnoszące się do przedmiotowej problematyki.

Natomiast w rozdziale drugim Autorka przedstawia i charakteryzuje organy odpowiedzialne za ochronę krajobrazu, podporządkowując swoje rozważania perspektywie środowiskowo-przyrodniczej i ochrony zabytków. Niniejsza analiza obejmuje opis organów na szczeblu centralnym, terenowym, a także samorządowym i wybranych organizacji pozarządowych. Recenzowany rozdział zamyka część poświęcona problematyce współdziałania organów ochrony zabytków i ochrony środowiska – z uwzględnieniem przykładów działań w zakresie ochrony krajobrazu.

Rozdział trzeci poświęcony został formom i sposobom prawnej ochrony krajobrazu. Doktorantka w sposób systemowy prezentuje w nim liczne formy ochrony krajobrazu z perspektywy prawa ochrony środowiska, w tym ochrony przyrody. Wspomniana charakterystyka obejmuje następujące formy ochrony: park narodowy, rezerwat przyrody, park krajobrazowy, obszar chronionego krajobrazu, obszar Natura 2000, pomnik przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów. Paralelnie Autorka prezentuje formy ochrony krajobrazu w myśl prawa ochrony zabytków. Są to: wpis do rejestru zabytków, wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa, uznanie za pomnik historii, utworzenie parku kulturowego oraz ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie

lotniska użytku publicznego i nienazwanymi formami ochrony zabytków.

Rozdział czwarty według przyjętych przez Doktorantkę założeń stanowi „przestrzeń koordynacji refleksji” (s 255 i n.). W pierwszej kolejności Autorka eksponuje kwestie pozytywne względem ochrony krajobrazu. W dalszej części, pełniącej kluczową rolę na tle konstrukcji pracy, wskazuje na te elementy, które nie sprzyjają zachowaniu krajobrazu w prawidłowej kondycji na płaszczyźnie prawa pozytywnego. Z punktu widzenia praktyki ochrony dziedzictwa krajobrazowego jest to, zdaniem recenzenta, jedna z ważniejszych części ocenianej pracy.

Całość rozważań wieńczy wnioski, które dotyczą zarówno aspektu prawnej ochrony krajobrazu w ramach prawa ochrony środowiska, w tym przyrody, jak i prawa ochrony zabytków. Jak podkreśla Doktorantka są one skoncentrowane wokół wykazania możliwości wzmocnienia ochrony ze strony systemu prawa i uwypuklenia kwestii społecznego pojmowania krajobrazu.

**Zaprezentowana wyżej struktura pracy jednoznacznie potwierdza, że jej konstrukcja jest przemyślana i tym samym w pełni odpowiada wymogom stawianym opracowaniom naukowym.**

**Podobnie aprobującą ocenę należy odnieść do warstwy metodycznej dysertacji związanej z zakreśleniem zainteresowań badawczych Doktorantki.** Autorka trafnie uznała, że najszersze możliwości badawcze tkwią w metodzie dogmatyczno-prawnej oraz teoretyczno-prawnej. Jak wcześniej zauważono obie perspektywy zostały wzbogacone o rozważania historyczno-prawne, albowiem – co podkreśla Autorka - niemożliwe

jest dowodzenie prawidłowego rozumienia pojęcia krajobrazu bez obszernego odwołania się do jego wcześniejszego pojmowania w ujęciu historycznym.

Należy podkreślić, i jednocześnie uznać za niepodważalny kolejny walor recenzowanej pracy, że **jest to wzorcowe opracowanie interdyscyplinarne**. Wykorzystana przez Autorkę aparatura pojęciowa wywodzi się z różnych obszarów nauki, w tym w szczególności prawa (prawo administracyjne, prawo cywilne, prawo ochrony środowiska, prawo ochrony przyrody, prawo karne, prawo ochrony zabytków). Powołana bibliografia, nie licząc aktów prawnych, obejmuje ponad 200 pozycji naukowych. Ponadto Doktorantka uwzględniła i twórczo wykorzystowała bogaty dorobek kryminologii, ekologii oraz teorii i filozofii prawa. Potwierdza to, że praca nie jest dziełem schematycznym, a jej Autorka nie ogranicza się jedynie do klasycznych rozważań normatywnych. Przeciwnie, w rozprawie celowo znalazły się także przemyślenia o charakterze refleksji aksjologicznej. Posłużyły one Doktorantce do udowodnienia głównej tezy pracy - **funkcjonowania w obszarze ochrony krajobrazu swoistego dualizmu**, reprezentowanego przez prawo ochrony środowiska (a także prawo ochrony przyrody) oraz prawo ochrony zabytków. Nie bez znaczenia jest też to, że Doktorantka posługuje się pięknym, zrozumiałym dla każdego czytelnika językiem, zarówno kiedy omawia zawile regulacje prawne, jak i wówczas kiedy dotyka problemów pozaprawnych.

Pani Dominika Łucja Kostrzeva we właściwym zakresie wykorzystowała również możliwości metod badawczych przypisanych zakresowi socjologii, co pozwoliło podkreślić



społeczny stosunek do poruszanej w dysertacji problematyki. Potwierdziła również, że nie są jej obce problemy prawa karnego i kryminologii i wykorzystywane przez te obszary nauki techniki badawcze, w tym metody porównawcze, aczkolwiek w tym zakresie można byłoby podpowiedzieć Doktorantce szersze odniesienie się do międzynarodowego dorobku przywoływanych w pracy autorytetów.

Na podkreślenie zasługuje także fakt, że **recenzowana praca wyróżnia się bogatą warstwą empiryczną**. Jest to kolejny niepodważalny atut tego opracowania. Autorka bowiem dokonała analizy wybranych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, wzbogacając materię praktyczną, dotyczącą społecznego odbioru wiedzy o krajobrazie, wynikami badań sondażowych. Wykorzystanie przez Doktorantkę wskazanych wyżej metod dodatkowa potwierdza pozytywną ocenę przyjętej przez badaczkę strategii poznawczej.

### **3. Uwagi szczegółowe**

Doktorantka trafnie definiuje krajobraz jako **pojęcie z pogranicza ochrony środowiska i ochrony zabytków**. Słusznie też zauważa, że dobro to w praktyce rzadko jest kojarzone z dziedzictwem kulturowym. Nie ulega wątpliwości, że źródłem tego rodzaju niedoinformowania poszczególnych podmiotów odpowiedzialnych za krajobraz jest chaos w zakresie prawnego definiowania krajobrazu. Długo oczekiwana ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze

wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu **tylko w ograniczonym zakresie uporządkowała dotychczasowy stan prawny**. Krytyczna ocena tej regulacji zawarta w recenzowanej pracy ma swoje realne uzasadnienie. Należy zgodzić się z poglądem Autorki, że zabrakło w niej unormowania urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu oraz jednoznacznego zdefiniowania kryteriów wyodrębniania dominant krajobrazowych. Za pozytywny element ochrony krajobrazu ujęty w tzw. ustawie krajobrazowej Doktorantka uznała **wyodrębnienie procedury audytu krajobrazowego**, jednakże jak celnie podkreśliła w ramach postulatów *de lege ferenda*, to narzędzie kontrolne zostało osłabione okolicznością jej czasowej (temporalnej) rozciągłości. Należy także uznać za zasadne wątpliwości zgłoszone przez Autorkę w sprawie dopuszczalności różnego rodzaju reklam. Trzeba bowiem pamiętać, że **większość rozwiązań dotyczących lokalizacji tablic i urządzeń reklamowych przyjętych w tzw. ustawie krajobrazowej opiera się na fakultatywności**, czyli rada gminy może je wprowadzać, natomiast nie ma takiego obowiązku. Na uwagę zasługują także uwagi dotyczące problematyki ochrony drzew i innych form zadrzewień. Szeroko rozumiana „zielen” i jej ochrona ma zdaniem Doktorantki istotne znaczenie z punktu ochrony krajobrazu. Stąd próby liberalizacji przepisów dotyczących ochrony lasów i innych obszarów zieleni, co potwierdziły **niefortunne eksperymenty określone jako „lex Szyszko”**, prowadzić mogą do poważnych patologii. Wprawdzie nie ma złotego środka, który zapewniłby skuteczną ochronę tzw. terenów zieleni, jednakże zgłoszone w tym zakresie propozycje Autorki są interesujące i w znacznej części zasługują na aprobatę

(zob. s.284 i n.). Ocenę tę należy odnieść również do postulatów związanych z działaniami edukacyjnymi. Przytoczone przez Doktorantkę wyniki badań ankietowych nie są budujące. Potwierdzają, że respondenci nie do końca rozróżniają takie pojęcia jak „krajobraz naturalny” i „krajobraz kulturowy”. Niestety **zaniedbania edukacyjne** dotyczą także przedstawicieli służb samorządowych, którzy na co dzień odpowiadają za poszczególne segmenty ochrony krajobrazu. W skrajnych przypadkach owa urzędnicza niekompetencja przekształca się w typowe działania naruszające prawo, co w konsekwencji zmusza organy ścigania do korzystania ze środków typowo represyjnych. Jednakże Autorka nie demonizuje tych środków oddziaływania postulując, w ramach przedsięwzięć profilaktycznych, **podejmowanie w przedmiocie ochrony dziedzictwa przyrodniczo-kulturowego także rozwiązań (zachęt) o charakterze ekonomicznym**. Jest to niewątpliwie słuszny kierunek działań prewencyjnych.

Innym interesującym, ale jednocześnie kontrowersyjnym postulatem zgłoszonym przez Doktorantkę jest - w zakresie wzmocnienia skuteczności ochrony zabytków - **powołanie obligatoryjnej samorządowej służby ochrony zabytków w powiatach**, z jednoczesnym oddzielnym i szczegółowym rozróżnieniem kompetencji między państwowymi i samorządowymi służbami ochrony zabytków. W zaproponowanej koncepcji samorządowi konserwatorzy zabytków wykonywali zadania o charakterze technicznym, natomiast istotniejsze decyzje zastrzeżone zostałyby dla państwowych służb. Według Autorki pozostawałoby to w zgodzie z zasadą subsydiarności, decentralizacją oraz dekoncentracją administracji publicznej, w

myśl idei nowoczesnego demokratycznego państwa prawa. Proponowane rozwiązanie mogłoby być również elementem służącym urzeczywistnieniu modelu partycypacyjnego (z jednoczesnym zapewnieniem nadzoru nad nim) zamiast modelu władczego ( s. 290 -291).

Godnym rozważenia jest też zgłoszony w pracy **postulat rozszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do wnioskowania o wpis do rejestru zabytków w przypadku zabytku nieruchomego**. Podobnie należy odnieść się do zgłoszonych propozycji, których celem jest **przeciwdziałanie „dzikiej zabudowie”** (s. 293), w szczególności odnoszących się do roli planów zagospodarowania przestrzennego w ochronie krajobrazu.

W pełni należy też poprzeć generalny postulat Pani mgr Dominiki Łucji Kostrzewy, odnoszący się do konieczności realizacji ochrony analizowanych dóbr prawnych **w formule zintegrowanej** ( s. 293-294). Wprawdzie uchwalenie tzw. ustawy krajobrazowej wychodzi na przeciw wspomnianemu postulatowi, jednakże – jak wcześniej podkreślono – jest to zaledwie wstępny krok do podjęcia dalszych niezbędnych prac legislacyjnych związanych z ochroną krajobrazu - ujmowanego jako **niepodzielne dobro prawne**.

W świetle przedstawionej przez Autorkę problematyki, a zwłaszcza zgłoszonych uwag i propozycji, rodzą się dodatkowe wątpliwości, które z uwagi na ograniczenia redakcyjne nie mogły być w pełni wyeksponowane. Stąd pozwolę sobie - w ramach dyskusji naukowej - zgłosić kilka pytań – problemów, uprzejmie prosząc Doktorantkę o odniesienie się do nich w trakcie publicznej obrony Jej pracy. Oto one:

- 1. Jak w świetle rządowego pakietu - określonego zbiorczą nazwą „lex inwestor” - przedstawia się w Polsce stan ochrony cennej przestrzeni krajobrazowej?,**
- 2. Czy dotychczasowe rozwiązania prawne dotyczące lokalizowania farm wiatrowych w Polsce są satysfakcjonujące z perspektywy ochrony dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego ?,**
- 3. Które z zaproponowanych w pracy przedsięwzięć profilaktycznych Doktorantka uważa za najbardziej pożądane z punktu widzenia ochrony dziedzictwa krajobrazowego i dlaczego?**

#### **4. Konkluzje**

Zaprezentowane w recenzowanej pracy rozważania obejmują liczne problemy i zagadnienia szczegółowe, których analiza nie ogranicza się jedynie do odtwarzania poglądów doktryny i judykatury na problem ochrony dziedzictwa krajobrazowego. Co do wielu podniesionych w pracy kwestii Pani mgr Dominika Łucja Kostrzewa **zajmuje własne stanowisko i stara się je uzasadniać**, m.in. korzystając z argumentów, których podstawę stanowią także interesujące badania własne. Na podkreślenie zasługuje również **dokumentacja analitycznych wątków pracy**, co znajduje wyraz w wykazanej literaturze (krajowej i

zagranicznej) przedmiotu. Podjęta przez Autorkę problematyka jest zagadnieniem niezwykle złożonym, o czym w szczególności świadczy fakt, że stanowiła ona przedmiot interesujących polemik w różnych obszarach naukowych, jak również istotnych rozstrzygnięć judykatury. To, że Autorka odważyła się zmierzyć z niezwykle trudną i skomplikowaną problematyką ochrony krajobrazu, stanowi istotny atut ocenianej pracy.

Podsumowując powyższe rozważania i oceny szczątkowe, dotyczące różnych kwestii analizowanej problematyki, należy stwierdzić, że prowadzą one do jednoznacznie pozytywnego wniosku, iż **recenzowana rozprawa jest oryginalnym opracowaniem istotnego problemu badawczego, co przesądza, że w pełni odpowiada ona wymogom określonym w ustawie o stopniach naukowych i tytule naukowym i tytule w zakresie sztuki (..). Tym samym można ją zarekomendować – jako pracę zasługującą na wyróżnienie - do kolejnych etapów postępowania kwalifikacyjnego.**

*Hiesław Regańczak*

*Olsztyn, 9 sierpnia 2019 r.*