Streszczenie

rozprawy doktorskiej mgr Karola Hermanowskiego pt.
„Usuwanie drzew i krzewów – zagadnienia administracyjnoprawne”

W ostatnich latach przepisy dotyczące usuwania drzew lub krzewów stały się szeroko dyskutowanym tematem z powodu wprowadzania przez ustawodawcę kontrowersyjnych zmian. Prawna regulacja w tym zakresie uległa istotnej transformacji ze względu na liczne nowelizacje, które w sposób doniosły zmodyfikowały dotychczasowe przepisy.

Zasadniczym celem badawczym rozprawy była analiza administracyjnoprawnych zagadnień dotyczących usuwania drzew i krzewów, w tym wskazanie nieścisłości w ich stosowaniu oraz kierunków działań gwarantujących właściwą realizację zasady zrównoważonego rozwoju w tej materii. Priorytetem prowadzonych badań było ustalenie, czy całokształt działań podejmowanych przez organy administracji publicznej, w tym przede wszystkim ogół środków przez nich stosowanych, jest w stanie zagwarantować skuteczność ochrony drzew i krzewów przed ich usuwaniem.

Podstawową tezą wykazaną w pracy jest uznanie, że aktualne regulacje prawne w zakresie usuwania drzew lub krzewów umożliwiają właściwym organom administracji publicznej dokonanie oceny ich wartości przyrodniczej i celowości zamiaru ich usunięcia oraz gwarantują zastosowanie odpowiednich instrumentów administracyjnoprawnych w celu ich ochrony. Regulacje te nie są doskonałe, ale w dużej mierze chronią drzewa i krzewy przed niekontrolowanym usunięciem, natomiast w przypadku nasadzeń zastępczych wymagają wprowadzenia zmian w celu zagwarantowania efektywnego systemu ich ochrony zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Postawienie takiej tezy było możliwe w wyniku analizy obowiązujących uregulowań prawnych oraz oceny ich kompleksowości. Doprowadziło to też do wniosków, że nieustanne zmiany w przepisach, regulujących zasady usuwania drzew lub krzewów, przysparzają wielu problemów w zrozumieniu materii, jakimi obecnie podlegają procedury w zakresie ich usuwania. Ponadto zwrócona została uwaga na fakt, że aktualnie obowiązujące przepisy dotyczące usuwania drzew lub krzewów są rozproszone w wielu aktach prawnych, w tym w tzw. specustawach, przez co nie zawsze gwarantują właściwą ich ochronę.

Wykazanie tezy wymagało oceny czy organy administracji publicznej w sposób właściwy wykorzystują rozwiązania prawne w toku prowadzonych postępowań administracyjnych dotyczących usuwania drzew lub krzewów.

Regulacje materialnego prawa administracyjnego, przede wszystkim ustawa o ochronie przyrody, przewidują określone instrumenty administracyjnoprawne służące ochronie drzew i krzewów. Należą do nich:

- zezwolenie na usuwanie drzew lub krzewów;
- zgłoszenie zamiaru usunięcia drzewa i związana z tym milcząca zgoda bądź sprzeciw organu;
- opłaty za usuwanie drzew lub krzew na podstawie wymaganego zezwolenia;
- administracyjne kary pieniężne za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia.

Istotne znaczenie dla zakresu sosowanych środków ma opracowanie spójnej koncepcji ochrony drzew i krzewów, w której naczelna zasada ochrony środowiska postulująca zrównoważony rozwój będzie rzeczywiście kompensować straty w środowisku przyrodniczym spowodowane usunięciem tych elementów.

Praca ma charakter teoretyczno-prawny. Podstawową metodą badawczą zastosowaną w pracy jest metoda dogmatyczno-prawna. W niezbędnym zakresie zastosowana też została metoda analityczno-porównawcza w odniesieniu do analizy wskazanych instrumentów prawnych oraz metoda historyczna w celu ukazania ewolucji regulacji prawnych w zakresie ochrony drzew i krzewów oraz ich usuwania, obowiązujących nie tylko na terenie państwa polskiego, ale także w innych krajach.

Rozprawa składa się z pięciu rozdziałów, poprzedzonych wprowadzeniem. Całość rozważań zamykają uwagi i wnioski końcowe. W rozdziale pierwszym przedstawiona została geneza regulacji administracyjnoprawnych w zakresie usuwania drzew i krzewów oraz ewolucja działań ochronnych w tym zakresie. Rozdział drugi ukazuje normy prawa międzynarodowego, prawa unijnego oraz postanowienia regulujące zasady ochrony środowiska zawarte w Konstytucji RP. W rozdziale tym omówiono przepisy dotyczące ochrony terenów zieleni i zadrzewień oraz pojęcia i określenia użyte w ustawie. Istotną cześć rozważań stanowi zasada zrównoważonego rozwoju, która powinna uwzględniać znaczenie drzew i krzewów przy wydawaniu zezwoleń na usuwania drzew i krzewów. Przedmiotem rozdziału trzeciego jest szczegółowa analiza kluczowych instrumentów wykorzystywanych do ochrony drzew lub krzewów przed ich bezzasadnym usunięciem. Podjęte rozważania dotyczą zakresu

podmiotowego, przedmiotowego oraz charakteru prawnego zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, jak i zgłoszenia zamiaru usunięcia drzewa, stanowiącego nowy środek prawny chroniący wyłącznie drzewa. Poza trybem zgłoszeniowym lub wydanego zezwolenia uregulowanych w ustawie o ochronie przyrody, coraz częściej podstawę prawną do usuwania drzew lub krzewów stanowią inne akty prawne bądź tzw. specustawy. Zmusza to podmioty korzystające ze środowiska, a także organy odpowiedzialne za wydawanie zezwoleń do precyzyjnej weryfikacji obowiązujących rozwiązań prawnych. W problematyce dotyczącej usuwania drzew lub krzewów niewiele uwagi poświęca się środkom gwarantującym pokrywanie strat spowodowanych ich usunięciem. Złotym środkiem zapewniającym właściwą kompensację przyrodniczą, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, jest przesadzenie drzewa lub krzewu albo wykonanie nasadzeń zastępczych. Przedmiotem rozważań w rozdziale czwartym jest charakter prawny opłaty za usuwanie drzew lub krzewów. Zasadą jest, że posiadacz nieruchomości ponosi opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu, a konieczność ich ponoszenia jest istotnym czynnikiem, który wpływa na podjęcie decyzji o potrzebie ich usuwania. Obowiązek poniesienia opłat nie ma charakteru kategorycznego, bowiem ustawodawca przewidział w określonych przypadkach dość liczne wyjątki. W ostatnich latach specyfika opłat za usuwanie drzew lub krzewów i ustalanie ich stawek podlegał zasadniczym modyfikacjom. Kompetencje w tym zakresie przez pewien okres powierzone zostały radom gmin, które uzyskały realny wpływ na kształtowanie poziomu swoich dochodów z tytułu tych opłat. Ostatni rozdział dotyczy wymierzania i nakładania administracyjnej kary pieniężnej za uszkodzenie, zniszczenie bądź usunięcie drzew lub krzewów, które skutkuje powstaniem odpowiedzialności i zastosowaniem odpowiedniej sankcji. Odpowiedzialność ta ma charakter obiektywny, a nakładana kara stanowi finansową konsekwencję naruszenia normy prawnej za działania niezgodne z przepisami prawa. Postępowanie administracyjne w tym przedmiocie toczy się głównie w oparciu o procedury uregulowane w ustawie o ochronie przyrody. Uzupełnieniem tych regulacji są przepisy kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie administracyjnych kar pieniężnych.

Uwagi i wnioski końcowe pozwalają na ocenę stanu prawnego, sformułowanie uwag *de lege lata* oraz wniosków *de lege ferenda*, jakie nasunęły się w toku analizy materiału badawczego odnoszącego się do prezentowanej problematyki zakreślonej tytułem pracy.

Praca uwzględnia stan prawny obowiązujący na dzień 31 października 2021 r.