

Radom, 27 luty 2022 r.

dr hab. Helena Kisilowska, prof. UTH  
Kierownik Katedry Prawa Publicznego  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Technologiczno – Humanistyczny w Radomiu

## Recenzja

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

#### **1. Podstawa prawna i kryteria oceny**

Podstawę sporządzenia recenzji stanowi uchwała Rady Naukowej Dyscypliny nauki prawne Uniwersytetu Warmińsko – Mazurskiego w Olsztynie z dnia 16 grudnia 2021 roku powierzająca mi funkcje recenzenta w przewodzie doktorskim Pana mgr. Karola Hermanowskiego. Przewód doktorski jest prowadzony na podstawie Ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1789) w związku z art.179 ust.2 i ust.3 Ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1669 ze zm.). Przedmiotem recenzji jest rozprawa doktorska Pana mgr. Karola Hermanowskiego pt: *„Usuwanie drzew i krzewów – zagadnienia administracyjnoprawnej”* napisana pod kierunkiem naukowym Prof. dr hab. Elżbiety Ura , licząca 481 stron maszynopisu.

Zgodnie z wymogami w/w ustawy rozprawa doktorska, przygotowana pod opieką Promotora powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej (w danym przypadku: nauki prawne) oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Mając powyższe na uwadze, przy ocenie rozprawy doktorskiej Pana mgr. Karola Hermanowskiego przyjęłam następujące kryteria oceny: wybór

i znaczenie podjętej tematyki, prawidłowość sformułowania tez badawczych i celu pracy, zastosowaną metodologię badań, wykorzystanie źródeł, strukturę i treść oraz stronę formalną pracy.

Praca składa się z pięciu rozdziałów, wstępu i zakończenia. Jest opatrzona wykazem aktów normatywnych, orzecznictwa i literatury przedmiotu. Poświęcona jest ważnemu społecznie i prawnie problemowi usuwania drzew i krzewów w kontekście nieprecyzyjnego i zmiennego, prawnego uregulowania tego problemu w prawie polskim.

## **2. Wybór tematu.**

Wybór tematu rozprawy doktorskiej został prawidłowo dokonany. Podjęta w dysertacji prawna problematyka usuwania drzew i krzewów to ważny i aktualny problem badawczy, zarówno z punktu widzenia teoretycznego, jak i jego praktycznego odniesienia. Nie była też dotychczas podmiotem szerszych, odrębnych badań naukowych poświęconych wyłącznie tym zagadnieniom i choć zagadnienia dotyczące ochrony przyrody stanowią przedmiot rozważań różnych dyscyplin naukowych w tym prawa, ochrony środowiska, zarządzania i ekonomii, to dotychczas brak jest publikacji, która by w sposób całościowy ujmowała specyfikę administracyjnoprawnych aspektów tego zagadnienia. Jest to, problematyka złożona i istotna ze względu na trudności związane z prawidłowym uregulowaniem prawnym. Podjęta przez Doktoranta próba powiązania i usystematyzowania ważnych aspektów prawa oraz przyjęta metodologia badań pozwoliła na wielopłaszczyznową analizę podjętego w dysertacji zagadnienia o dużej doniosłości nie tylko teoretycznej, ale również i praktycznej. Priorytetem prowadzonych badań było ustalenie, czy ogół instrumentów prawnych stosowanych przez organy administracji publicznej jest w rzeczywistości w stanie zagwarantować skuteczność ochrony drzew i krzewów przed ich usuwaniem. Służyć temu miało uzyskanie odpowiedzi na dwa zasadnicze pytania: *‘Czy obowiązujące regulacje prawne w zakresie usuwania drzew i krzewów zawierają odpowiednie instrumentarium prawne do sprostania wymaganiom materii, która to prawo normuje?’* oraz *„ Jakie kwestie powinny zostać uregulowane, aby zwiększyć stopień efektywności i kompleksowości regulacji prawnych w zakresie*

*usuwania drzew i krzewów i zagwarantować im większą ochronę?”* Główna teza rozprawy zakłada, że aktualne regulacje prawne w zakresie usuwania drzew i krzewów umożliwiają uprawnionym organom administracji publicznej dokonywanie właściwych ocen ich wartości przyrodniczej i celowości zamiaru ich usunięcia, a także gwarantują zastosowanie odpowiednich instrumentów administracyjnoprawnych w celu ich ochrony. Regulacje te obarczone są jednak niedoskonałościami i choć w dużej mierze chronią drzewa i krzewy przed niekontrolowanym usuwaniem, to jednak w przypadku nasadzeń zastępczych wymagają wprowadzenia zmian w celu zagwarantowania efektywnego systemu ich ochrony, zgodnie z zasadą trwałego i zrównoważonego rozwoju. Podstawową tezę pracy uzupełniają 8 tez cząstkowych zdefiniowanych we wstępie pracy.

Prawo jest istotnym instrumentem kształtującym stosunki społeczne, dlatego tak ważne jest, aby prawidłowo zidentyfikować interesy i potrzeby społeczeństwa w demokratycznym państwie prawnym i stanowić prawo, które będzie oparte na określonych wartościach. Podjęcie badań naukowych w zakresie administracyjnoprawnych aspektów usuwania drzew i krzewów, a również szerzej ochrony przyrody i środowiska, z założeniem ukazania tych elementów prawa, które należy uznać za dysfunkcyjne, utrudniające lub uniemożliwiające osiągnięcie zamierzonych celów oraz sprecyzowanie warunków jakie powinno spełniać prawo w tym zakresie, aby można było go określić mianem prawa dobrego, stanowi istotne wyzwanie badawcze zarówno z punktu widzenia teoretycznego jak i jego praktycznego odniesienia. Dokonując ogólnej oceny realizacji zadania naukowego jakim jest praca doktorska, należy podkreślić zdyscyplinowanie naukowe Autora i konsekwencje prowadzonych rozważań. Przyjęte cele pracy określiły kierunek i zakres badań, których zakres merytoryczny wymagał szerokiego przeglądu literatury przedmiotu, ustawodawstwa polskiego, europejskiego i międzynarodowego oraz orzecznictwa.

Reasumując: wybrany temat pracy doktorskiej spełnia wymagania pracy naukowo-badawczej i posiada charakter poznawczy.

### **3. Systematyka rozprawy.**

Prawidłowa jest konstrukcja rozprawy. Autor przechodzi od zagadnień ogólnych do szczegółowych. We wprowadzeniu określono cel i zakres pracy, a także przedstawiono aktualny stan badań , przekonywujące uzasadnienie wyboru tematu oraz sprecyzowano tezę główną i tezy pomocnicze rozprawy. W rozdziale pierwszym w interesujący sposób przedstawiono genezę regulacji administracyjnoprawnych dotyczących usuwania drzew i krzewów. W rozdziale drugim, oparciu o literaturę i ustawodawstwo polskie i Unii Europejskiej zdefiniowano szereg pojęć dotyczących prezentowanej problematyki , omówiono podstawy prawne instytucji oraz funkcje jakie spełnienia ona w państwie i społeczeństwie. Rozdział trzeci w sposób wyczerpujący przedstawia problematykę zezwoleń i zgłoszeń na usunięcie drzew i krzewów. W rozdziale czwartym szeroko omówiono problematykę opłat za usunięcie drzew lub krzewów zwracając uwagę na pojęcie i funkcje opłat administracyjnych. Słuszne wydaje się stanowisko Autora, że opłata powinna stanowić instrument finansowo prawny za korzystanie ze środowiska i ma przyczynić się do takiego gospodarowania zasobami, aby korzystanie z niego odbywało się zgodnie z zasada zrównoważonego rozwoju. Powinna też stanowić dochody przeznaczone na ściśle określone zadania. Warto w tym miejscu dodać, że prawna konstrukcja opłaty za usuwanie drzew i krzewów powinna również być sprawiedliwa, proporcjonalna i zapewniająca równowagę pomiędzy ochroną słusznego interesu publicznego i indywidualnego interesu jednostki. Na szczególną uwagę zasługuje rozdział piąty dotyczący administracyjnych kar pieniężnych za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia. Uwagi do tego rozdziału przedstawiam w punkcie 6 recenzji. Pracę kończą obszerne uwagi i wnioski końcowe w tym moim zdaniem słuszne wnioski *de lege ferenda*.

### **4. Metoda badań.**

Autor jako podstawową metodę badań wymienia tradycyjnie w Polsce wykorzystywaną w szerokim zakresie metodę dogmatyczno-prawną i językowo-logiczną, którą wzbogaca jednak elementami metody historycznej. Uzupełnienie metody dogmatyczno-prawnej metodą :historyczną umożliwiło Autorowi nakreślenie genezy instytucji publicznoprawnego nadzoru nad usuwaniem drzew i krzewów.

Z kolei posłużenie się przede wszystkim metodą dogmatyczno-prawną wynikało z szeroko przeprowadzonej w pracy analizy regulacji prawnych, a także odniesienia się do stanowiska doktryny prawa nie tylko administracyjnego. Dokonana w pracy egzegeza przepisów prawa stanowi dowód wysokiego poziomu prawniczego warsztatu Autora . Pozwoliła też na sformułowanie uargumentowanych wniosków *de lege ferenda*. Autor posiłkuje się bogatą literaturą przedmiotu, stosuje przy tym metodę analizy systemowej, a analizę materiału prawnego wspiera bardzo ciekawą obserwacją orzecznictwa i praktyki. Dzięki temu praca stanowi opracowanie oryginalne zarówno w formie jak i treści.

## **5. Wykorzystane źródła prawa, orzecznictwo i literatura przedmiotu**

W pracy wykorzystano zróżnicowane materiały źródłowe. Bibliografia obejmuje liczne pozycje literatury polskiej i zagranicznej. W sumie samych pozycji literatury jest 798. Poza tym liczne akty prawne krajowe i zagraniczne, bogate orzecznictwo, materiały dodatkowe i strony internetowe. Cytowane pozycje literatury są aktualne i wartościowe, co dobrze świadczy o oczytaniu Autora, zarówno jeśli chodzi o literaturę ściśle związaną z tematem pracy , jak i literaturę z zakresu prawa administracyjnego i szerzej sfery publicznej. Cytowane są artykuły, i monografie polskie i wybrane zagraniczne. Podział bibliografii jest uporządkowany i prawidłowy. Literatura dotycząca tematu rozprawy jest prawidłowo dobrana i zróżnicowana. Pokazuje zakres horyzontu badawczego i staranność Autora w doborze źródeł. Pozycje umieszczone w przypisach i bibliografii zostały dobrze wykorzystane w rozprawie, choć nie wszystkie umieszczone w bibliografii załącznikowej znalazły się w przypisach. Przyjęta w pracy baza źródłowa jest reprezentatywna dla omawianej problematyki. Praca została napisana poprawnym, zrozumiałym i precyzyjnym językiem. Odpowiedni jest dobór słów. Zdania i akapity zbudowane są w sposób logiczny. Od strony formalnej praca nie budzi zastrzeżeń.

## **6. Ocena merytoryczna pracy**

Pozytywnie oceniam merytoryczną treść rozprawy jeśli chodzi o jej zasadnicze twierdzenia i wnioski. W wyniku przeprowadzonych badań potwierdzono hipotezę

główną wykazując, że aktualne instrumenty prawne w zakresie usuwania drzew i krzewów stanowią generalnie właściwe rozwiązanie prawne dotyczące ich ochrony, nie są jedna pozbawione wad i wymagają dodatkowego doprecyzowania. W szczególności powinno to dotyczyć wprowadzenia regulacji w stosunku do organów wydających zezwolenia, które określałyby standardy w zakresie dokonywania nasadzeń zastępczych. Należy zgodzić się z Autorem, że nałożony obowiązek nasadzenia drzew to bardzo istotny instrument chroniący środowisko w perspektywie trwałego i zrównoważonego rozwoju. Człowiek musi korzystać ze środowiska i wykorzystywać posiadane nieruchomości. Ważne jest jednak zachowanie równowagi i stworzenie warunków do rozwoju przyszłych pokoleń. Istotne jest również stwierdzenie, że wielość regulacji, stałe ich nowelizowanie oraz coraz bardziej kazuistyczny charakter, powodują zarówno u organów podejmujących decyzje, jak i u administrowanych, poczucie niepewności co do ich sytuacji prawnej. W tej sytuacji z uwagi na potrzebę zapewnienia pewności prawa konieczne staje się dokonanie systemowego uregulowania przepisów w zakresie usuwania drzew i krzewów oraz pełnego zharmonizowania z pozostałymi regulacjami rozproszonymi w wielu tzw. specustawach.

Analizy dokonane w pracy przeprowadzone zostały w sposób prawidłowy i komunikatywny, czemu sprzyjało właściwe posługiwanie się istotnymi pojęciami z prawa administracyjnego, jak również w większości pojęciami związanymi z tematyką pracy. Istotny też jest wymiar aksjologiczny pracy, a zwłaszcza szersza refleksja dotycząca zrównoważonego rozwoju i godzenia interesu publicznego z interesem poszczególnych podmiotów.

Pomimo obszerności rozprawy pewien niedosyt pozostawia prezentacja problematyki dotyczącej organów właściwych do udzielania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów oraz ich kompetencji. Warto podkreślić, że problematykę ochrony środowiska pod względem zasięgu ustawodawca podzielił na lokalną, regionalną i globalną. Problematyka lokalna wiąże się przede wszystkim z funkcjonowaniem osiedli i społeczności lokalnych i obejmuje takie zagadnienia jak planowanie przestrzenne, gospodarkę odpadami czy właśnie usuwanie drzew i krzewów. I chociaż główną rolę w przeciwdziałaniu zagrożeniom ekologicznym odgrywają organy rządowej administracji ogólnej, to jednak, na co warto zwrócić uwagę, gminy otrzymały niewielką, ale istotną grupę kompetencji. Pojawia się zatem pytanie: Czy

są w stanie prawidłowo wywiązać się z tych obowiązków w obecnym stanie prawnym?.

Administracyjna kara pieniężna za usunięcie drzewa bez zezwolenia na własnej działce jest dziś w odczuciu społecznym zbyt dotkliwa dla jej adresatów. Wysoka kara pieniężna ma zadanie prewencyjne, aby odstraszyć podmioty od działań sprzecznych z prawem, chronić interes publiczny. W rzeczywistości pełni często funkcję represyjną, a ponieważ w przypadku kary pieniężnej (administracyjnej) mamy do czynienia z odpowiedzialnością za skutek, którego przesłanki zostały określone w normach prawnych ustawy w formie nakazów i zakazów, nie ma możliwości uwzględnienia winy i jej stopnia. W tej sytuacji mogą powstać wątpliwości co do wysokości nałożonej kary pieniężnej w konkretnym przypadku. Pozorna łatwość karania wyrokiem administracyjnym karami pieniężnymi i chęć zmuszenia podmiotów do postępowania zgodnego z prawem może w efekcie prowadzić do przewagi represji nad prewencją, a nawet w warunkach lokalnych okazać się korupcjogenną. Rola administracji publicznej, zwłaszcza lokalnej powinna być przede wszystkim pomoc, służenie obywatelom. Stosowane środki prewencji i przymusu powinny być transparentne, czytelne i jednoznaczne.

Wartość merytoryczną pracy podniosłoby też aspekt komparatystyczny, szczególnie odniesienie do regulacji prawnych i doświadczeń państw o utrwalonej demokracji i ugruntowanych regulacjach prawnych w zakresie ochrony środowiska i ochrony przyrody.

Niezależnie od uwag szczegółowych należy podkreślić, iż całość wywodów Autora cechuje zdolność ujmowania trudnych problemów prawnych w pełnej ich złożoności, na tle obowiązującego w Polsce systemu prawnego z uwzględnieniem implikacji wynikających z prawa europejskiego i międzynarodowego. Większość wniosków osadzona jest w normatywnych realiach opartych na czytelnych odniesieniach aksjologicznych, przy zachowaniu prawidłowych standardów prawnych.

## **7. Konkluzja**

Przedstawione w recenzji uwagi krytyczne nie obniżają mojej pozytywnej merytorycznej oceny wartości pracy, co wynika zarówno z oceny wiedzy teoretycznej

jak również z prawidłowego warsztatu naukowego Doktoranta. Wskazane cele pracy zostały osiągnięte, a teza określona we wstępie została udowodniona.

Prezentowana monografia stanowi oryginalne rozwiązanie trudnego problemu naukowego, jakim są aspekty prawnoadministracyjne usuwania drzew i krzewów w Polsce. Na szczególne podkreślenie zasługuje ukazanie niezbędnego kierunku zmian *de lege ferenda*. Autor wykazał szeroką wiedzę teoretyczną w dyscyplinie nauki prawne oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Oceniam generalnie, że recenzowana rozprawa Pana mgr. Karola Hermanowskiego spełnia wymogi rozprawy doktorskiej określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U.nr 65 poz. 595 ze zm.) na podstawie której, w związku z art. 179 ust.2 i ust.3 Ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 poz. 1669 ze zm.) prowadzony jest przewód doktorski i może być przyjęta jako rozprawa doktorska, w związku z czym wnioskuję o dopuszczenie Doktoranta do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

*dr hab. Helena Kisilowski, prof. UTH*