

Kraków 15 listopada 2022 r.

dr hab. Magdalena Malecka-Łyszczek, prof. UEK

Katedra Prawa Konstytucyjnego, Administracyjnego i Zamówień Publicznych

Instytut Prawa

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**Recenzja rozprawy doktorskiej Pana magistra Mirosława Machonia pt.  
„Udział prawa administracyjnego w wykonywaniu zadań z zakresu  
zarządzania lasami”**

**1. Uwagi ogólne**

Autor podjął się analizy niezwykle interesującego tematu, który ma swój istotny walor teoretyczny, jak i praktyczny. Problem badawczy jest oryginalny i nie znalazł dotychczas wystarczającego rozwinięcia na gruncie literatury przedmiotu. Dobór tematu niewątpliwie należy docenić. Ponadto, słusznie Doktorant osadził czynione rozważania w ramach zagadnień natury aksjologicznej, zwłaszcza w podrozdziale zatytułowanym: „Aksjologiczne podstawy zarządzania lasami”.

Praca uwzględnia stan prawny na dzień 1 stycznia 2022 roku.

Autor wskazuje na następujące problemy badawcze i formułuje przy tym takie pytania jak:

1. Czy lasy stanowią „dobro wspólne”?
2. Czy prawo polskie zabezpiecza prawidłowe funkcjonowanie lasu i zasad racjonalnego gospodarowania tym dobrem wspólnym ?
3. Czy lasy umiejscowić można w obszarze rzeczowego prawa administracyjnego ?

4. Według jakich kategorii norm prawnych kreowane i regulowane są stosunki społeczne w zakresie korzystania z lasu?
5. Jaki jest udział prawa administracyjnego w prowadzeniu racjonalnej gospodarki leśnej?
6. Czy w sytuacji ustawienia gospodarki leśnej pod kątem tworzenia PKB, możliwym jest prowadzenie gospodarki z zachowaniem zasad i standardów ochrony przyrody i ochrony środowiska?
7. Czy możliwe jest oparcie ochrony prawnej lasów wyłącznie o mechanizmy cywilnoprawne?
8. Czy akcentowanie udziału prawa administracyjnego w prowadzeniu gospodarki leśnej oznacza zawężenie częściowe konstruktywnej roli prawa cywilnego lub prowadzi do wniosku, że jego rola w tym zakresie jest całkowicie marginalna albo wręcz nie ma ono w ogóle znaczenia dla prowadzenia gospodarki leśnej jako stimulatora trwania w czasie, człowieka?

Dodatkowo w dalszej części Autor formułuje bardziej szczegółowe pytania badawcze, takie jak:

1. Czy w świetle obowiązujących norm, zasad i przepisów prawnych możliwe jest aby lasy w Polsce pełniły funkcje pozagospodarcze, w zakresie zadaniem zarówno przez normy unijne, jak i oczekiwania społeczeństwa demokratycznego państwa prawnego?
2. Akie zachowania jednostki organizacyjnej działającej w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa rodzą konflikty prawne?
3. Czy jednostka organizacyjna Lasy Państwowe uprawniona jest do regulowania zdarzeń prawnych dotyczących lasów, wbrew zasadom przyjętym w Konstytucji RP i wbrew polityce unijnej?
4. Czy zbywanie nieruchomości zabudowanych jedynie a rzecz grupy zawodowej leśników, stanowi działanie zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej, biorąc pod uwagę, że przedmiotem działania przedsiębiorstwa Lasy Państwowe jest mienie całego społeczeństwa?
5. Jak w świetle zasad ochrony lasu dochodzi do niszczenia środowiska naturalnego, poprzez praktyczne stosowanie środków chemicznych niszczących życie wielu istot, żyjących w symbiozie, w łańcuchu powiązań?
6. Jaki skutek w świadomości społecznej pozostawia dwuznaczne używanie pojęcia Lasy Państwowe, zarówno w celu określenia jednostki organizacyjnej PGL Lasy Państwowe, jak i lasów państwowych jako rzeczy?

7. Czy dobro narodowe wszystkich Polaków może być zawładnięte jedynie przez jedną grupę zawodową, bez wpływu ze strony suwerena?

Ponadto Pan magister Mirosław Machoń formułuje następujące wstępne hipotezy badawcze:

1. Lasy w Polsce nie są użytkowane i chronione w sposób właściwy,
2. Gospodarka leśna, na gruncie obowiązującej ustawy o lasach, nie spełnia wymogów racjonalnej gospodarki, co wymaga natychmiastowej zmiany przepisów dotyczących leśnictwa w Polsce,
3. Gospodarka finansowa PGL Lasy Państwowe, pomimo twierdzeń o samofinansowaniu nie jest gospodarką samofinansującą,
4. Środki finansowe uzyskiwane przez PGL Lasy Państwowe wydatkowane są w sposób rażąco niegospodarny,
5. Na gruncie ustawy o lasach dochodzi do „dzikiej prywatyzacji” w zakresie zbywania nieruchomości zabudowanych, jednej grupie zawodowej co kłóci się w sposób zdecydowany z zasadą sprawiedliwości społecznej,
6. Gospodarka kadrowa PGL Lasy Państwowe prowadzona jest z pominięciem zasad, które winny obowiązywać w państwowych jednostkach organizacyjnych, przez co należałoby rozumieć zatrudnianie i powoływanie na stanowisk osób merytorycznie przygotowanych, bez używania klucza politycznego, koleżeńskiego czy związkowego,
7. Archaiczne przepisy leśne nie pozwalają społeczeństwu na uczestnictwo w podejmowaniu decyzji dotyczących lasu, jako dobra wspólnego wszystkich Polaków,
8. Przepisy prawa administracyjnego, w zakresie leśnictwa, generują szereg konfliktów pomiędzy organami i instytucjami państwa, co potęguje pilność zmiany organizacji i zarządzania lasami w Polsce.

Praca stanowi zaprezentowanie i rozwinięcie tak skomponowanych założeń wyjściowych. Docenić należy podjęcie tematyki ważnej zarówno w wymiarze jednostki, jak i społeczeństwa – co Autor trafnie w swych rozważaniach wychwytuje i rozwija.



## 2. Konstrukcja pracy i sposób realizacji koncepcji rozprawy

Przyjęty przez Autora układ konstrukcyjny pracy jest co do zasady poprawny i odzwierciedla obrany zakres przedmiotowy czynionych rozważań. Doktorant przechodzi od zagadnień natury ogólnej do kwestii bardziej szczegółowych. Praca składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów i zakończenia, a ponadto zawiera: wykaz użytych skrótów, wykaz aktów prawnych, orzecznictwo i bibliografię.

Doktorant wskazał na metody badawcze (a właściwie jedną metodę badawczą), jakimi postanowił posłużyć się w ramach czynionych rozważań. Wskazano tylko metodę dogmatyczną. Autor nie dostrzega, że posłużył się również metodą historyczną, czy też prawnoporównawczą. Świadczy to niestety o brakach warsztatowych Doktoranta w tym zakresie.

Rozdział pierwszy zatytułowany „Założenia norm prawnych” prezentuje rys historyczny działania administracji, rozważania dotyczące obecnego kształtu administracji, miejsca prawa leśnego w prawie, interesu prawnego a działalności leśnej (tu również pojęcie i istota interesu), aksjologiczne podstawy zarządzania lasami, jak i kierunki zmian zarządzania lasami. Poruszane w tym rozdziale zagadnienia - jakkolwiek często nazbyt dalekie od głównego tematu pracy - zbudowały tło interpretacyjne dla dalszych zagadnień bardziej szczegółowych.

W swoich rozważaniach Autor słusznie przywołuje Nowe Zarządzanie Publiczne, niestety nie prezentuje nowych trendów rozwijających (bądź polemizujących) z NPM, a przeciż obserwujemy tutaj stałą ewolucję i narastanie nowych koncepcji.

Jako interesujące postrzegam rozważania dotyczące pojęcia i istoty interesu, które zostały zaprezentowane w sposób właściwy i pogłębiony, mając stosowne umocowanie w literaturze przedmiotu.

Słusznie Doktorant zauważa i rozwija, iż zarządzanie lasami rozumiane jako rozumne planowanie, organizowanie, decydowanie, motywowanie i kontrolowanie działań, zmierzać winno do zaspokojenia potrzeb społecznych i ochrony lasu, jako dobra całego społeczeństwa, a cele gospodarcze nie powinny temu przeszkadzać.

W ramach rozdziału drugiego „Status prawny Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe” zwrócono uwagę na pojęcie lasu, własność lasu, rys historyczny, strukturę organizacyjną Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, Służbę Leśną i Straż Leśną, zadania i funkcje, podstawy prawne działania PGL Lasy Państwowe, lasy niepaństwowe (prywatne).

Autor wskazuje na str. 71: „Zasadniczą rolą dysertacji jest wskazanie dowodów potwierdzających słusność tez, potwierdzających konieczność dokonania zmiany w funkcjonowaniu Lasów w Polsce, na wzór i podobieństwo działania organów wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta.” Kwestia niniejsza wymagałaby wyjaśnienia, gdyż w obecnej formie jest nieczytelna w odbiorze.

Zaburzona jest kompozycja podrozdziału 2.2 „Własność lasu”. Autor rozpoczyna od pojęcia własności, potem pojawia się historia administracji leśnej, by następnie rozważania przenieść znowu na poziom definicji własności.

Autor podnosi, iż bramki metalowe w lasach budowane są z naruszeniem prawa, gdyż jako obiekty budowlane podlegają przepisom prawa budowlanego, które to prawo nakłada wiele obowiązków na inwestora. Na poziomie pracy doktorskiej należałoby tą myśl uzasadnić/rozwinąć i wskazać o jakie konkretnie regulacje ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane Autorowi chodzi.

Autor trafnie wychwytuje i łączy w swych rozważaniach wątki z poziomu prawa administracyjnego z prawem cywilnym, co oczywiście ocenić należy *in plus*.

Trudno ustosunkować się do stwierdzenia: „(...) semantyka – Lasy Państwowe stanowiąca niewątpliwie cywilizacyjne bezprawie”, gdyż jest to dla mnie stwierdzenie niezrozumiałe.

Na str. 149 czytamy: „droga na której mogą znajdować się zwłoki stanowi własność innego organu (np. gminy, powiatu, województwa)”. A przecież wymienione przez Autora gmina/powiat/województwo nie są organami - tylko jednostkami samorządu terytorialnego, wyposażonymi zgodnie ze stosownymi regulacjami ustaw ustrojowych w osobowość prawną i działającymi poprzez swoje/ stosowne w każdej z tych jednostek organy.

Rozdział trzeci: „Zasady gospodarowania nieruchomościami leśnymi” rozwija zagadnienia takie jak: pojęcie gospodarowania i przedmiot gospodarowania.

*In plus* ocenić należy sięganie przez Autora do orzecznictwa ilustrującego poruszane kwestie.

Natomiast rozdział czwarty „Konflikty natury prawnej w działalności leśnej” przybliży kwestie takie jak: konflikt – pojęcie i kryteria, konflikt prawa leśnego z ustawą o gospodarce nieruchomościami, ustawa o lasach a prawo wodne, lasy a prawo zamówień publicznych, drogi w lasach, klasyfikacja dróg leśnych, bezdroża prawa w ochronie konkurencji i konsumentów, zdarzenia drogowe i usuwanie zwłok zwierzyny łownej z dróg, nadmiernie kosztowna administracja leśna, leśna biurokracja, uszczuplenie dochodu skarbu państwa, konflikt łowiecki.

Na str. 118 Pan magister Mirosław Machoń przywołuje szereg aktów prawnych, bez prawidłowego ich opisu (DZ.U., data wydania). Jest to również mankamentem podrozdziału 4.4 „Lasy a prawo zamówień publicznych”, gdyż nie sposób ustalić na jakiej ustawie Autor pracuje, nie mówiąc już o braku przywołania i dogłębnej analizy konkretnych jej rozwiązań uzasadniających stwierdzenia Doktoranta. Analizy, która zgodnie z tytułem podrozdziału powinna zostać skoncentrowana na ustawie z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych ((t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 z późn. zm.).

Ustawy Prawo zamówień publicznych nie ma również w wykazie aktów prawnych, co pozwoliłoby czytelnikowi na zorientowanie się na jakim konkretnie akcie prawnym Autor opiera swoje rozważania.

W pracy z zakresu nauk prawnych dziwi przypis do Słownika języka polskiego, zamiast do Kodeksu cywilnego przy kwestiach dotyczących nieruchomości (str. 141).

Rozdział piąty „Gospodarka leśna a ochrona przyrody” porusza zagadnienia przybliżające takie kwestie jak: geneza ochrony przyrody, ochrona przyrody w lasach, dylematy ochrony przyrody w lasach, zrównoważony rozwój, parki narodowe.

Rozważania zaprezentowane w niniejszym rozdziale są spójne, przemyślane i tworzą interesującą całość, jak i dotyczą istotnych zagadnień ściśle związanych z tematem recenzowanej dysertacji. Wskazują na dogłębne zaznajomienie się przez Autora z poruszonymi kwestiami i oceniam je pozytywnie.

W ostatnim z rozdziałów „Lasy w kontekście instytucji dobra wspólnego” Doktorant zdecydował się zawrzeć zagadnienia takie jak: konstytucja a problem ochrony i zarządzania lasami, jak również dobro wspólne a COVID – 19.



Fragmenty dotyczące regulacji konstytucji w kontekście odniesienia do problemu ochrony i zarządzania lasami oceniam pozytywnie. Autor w sposób przekonujący dokonuje pogłębionej analizy zjawisk i formułuje co do nich własne wnioski i przemyślenia.

Co do podrozdziału „Dobro wspólne a COVID – 19” nasuwają się następujące spostrzeżenia.

Po pierwsze, nie znajduję w mojej ocenie uzasadnienia w dysertacji „Udział prawa administracyjnego w wykonywaniu zadań z zakresu zarządzania lasami” półstronicowy opis samego koronawirusa i dróg jego szerzenia się.

Po drugie, w dalszej części podrozdziału, który z racji swojego tytułu zapowiadał interesujące z punktu widzenia prawa administracyjnego rozważania, czytamy: „Pandemia COVID – 19 ukazała wiele zachowań (...), które w sposób zdecydowany zaprzeczają zasadom prawa i istocie dobra. Takim przykładem, bez wątpienia” jest stanowisko Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie odejść na emeryturę osób, które osiągnęły wiek emerytalny. Pomimo dogłębnej analizy rozważań zaprezentowanych przez Autora, nie wiem jaki związek z tematyką rozdziału (a nawet szerzej: dysertacji) mają kwestie przejścia na emeryturę.

Niestety w każdym z rozdziałów znajdują się fragmenty, które w mojej ocenie nie powinny mieć miejsca na poziomie pracy jaką jest dysertacja doktorska. Przedmiotem rozprawy doktorskiej jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej albo oryginalne dokonanie artystyczne. Tymczasem w recenzowanej pracy pojawiają się fragmenty, których wartości naukowej nie sposób wskazać i które powinny być w związku z tym – oczywiście w mojej ocenie - z tekstu wyeliminowane.

Np. str. 42: „ograniczenia ze strony PGL Lasy Państwowe (...) uznać należy za akty bezprawia.”

Str. 58: „W działaniach organizacji Lasy Państwowe dochodzi ponadto do nawoływania do łamania, a przynajmniej omijania obowiązującego prawa.”

s. 65 – „obecny Dyrektor Generalny lasów Państwowych powołany został z „klucza politycznego”. (...) Dodać należy, że powołania te, zarówno Dyrektora Generalnego, jak i dyrektorów regionalnych dyrekcji, a następnie nadleśniczych, nie koniecznie stanowią wybór uzasadniony merytorycznie, jak na przykład dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych w Katowicach i wielu innych. Takie działanie (...) uznać należy jako naruszenie wszelkich zasad prawnych i moralnych (...)”.

S. 117 – „(...) koniecznym staje się wskazanie negatywnych zachowania leśników [pisownia oryginalna] i ich niegospodarność, na przykładzie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. (...) Poprzedni Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, po ujawnieniu nabycia nieruchomości od Lasów Państwowych został odwołany. Jego następca Dyrektor Generalny Lasów Państwowych Pan Józef Kubica, nabył nieruchomość Lasów Państwowych od Nadleśnictwa Brynek. Dodać należy, że Józef Kubica, będąc pracownikiem nadleśnictwa Brynek a następnie Nadleśnictwa Świerklaniec, pomimo usilnych starań, nie stał się właścicielem najmowanej nieruchomości”.

S. 122 – „(...) gorsze zjawisko polegające na cichym i „szemranym” obchodzeniu prawa w „majestacie prawa” i przyjęciu w sposób bezprawny, zasady, w myśl której o własnie nadleśniczowie decydują i ponoszą odpowiedzialność za działania nie będące w ich kompetencjach. Na końcu takich działań, jak wskazuje praktyka, mogą pojawiać się zazwyczaj, przyzwolenia na inne działania, mogące stanowić czyny zabronione lub niezgodne z prawem. Tym bardziej, że uczestnikami tych działań są przedstawiciele organów Państwa (...)”.

S. 149 – „W tak ukształtowanej rzeczywistości prawnej można mówić o arogancji ze strony Lasów Państwowych (...)”.

s. 219 – „(...) prowadząc gospodarkę rabunkową przy udziale i pełnej aprobacie środowiska zawodowego leśników.”

Fragmentów powyższych, jako nie związanych merytorycznie z pracą nie komentuję.

W Zakończeniu rozprawy sformułowano wnioski końcowe będące następstwem rozważań w niej zawartych. Jednocześnie Autor koncentruje się na wykazywaniu „głoszenia oczywistej nieprawdy” przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych (str. 221), zamiast na powiązaniu wniosków końcowych z zaprezentowanymi na wstępie dysertacji problemami badawczymi. Istnieje często subtelna granica pomiędzy krytyką instytucji, rozwiązania prawnego, organu (co jest zagadnieniem interesującym z naukowego punktu widzenia) – a krytyką konkretnego piastuna funkcji.

Ponadto, trudno zrozumieć sformułowanie: „wykształciła się błędna gramatyka, wymagająca interwencji prawnej” (!) (s. 217). Czy też: szkodliwa praktyka o charakterze mitycznym (str. 220).



Zdecydowana większość rozdziałów posiada wprowadzenie – co uznać należy za rozwiązanie prawidłowe, ale pojawiają się również rozdziały takiego wprowadzenia pozbawione. Wymagałoby to ujednoczenia ze strony Autora.

### **3. Ocena selekcji i sposobu wykorzystania źródeł**

Ustalenia czynione w ramach rozprawy zostały należycie podbudowane warstwą doktrynalną. Zebrana została bogata literatura przedmiotu (10 stron). Podkreślić i docenić należy wykorzystanie przez Doktoranta literatury obcojęzycznej.

Niestety nie zawsze przywoływane źródła wykorzystywane są w sposób poprawny, co ma miejsce jeśli spojrzymy na przytaczanie publikacji „Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie” z 2002 roku pod redakcją M. Stahl. Przywoływane są bowiem wszystkie spośród Auterek niniejszej publikacji, zamiast przywołania jednej - właściwej, która napisała konkretny fragment podlegający przywołaniu. Dodatkowo jedna z Auterek została Michalską – Badziok, zamiast właściwego nazwiska tj. Michalska-Badziak.

### **4. Uwagi formalne**

Nie udało się uniknąć uchybień warsztatowych, natury redakcyjno-językowej. Niestety ich ilość utrudnia miejscami prawidłowy odbiór prezentowanych przez Autora treści. Z obowiązku Recenzenta wymagają tylko przykładowego wskazania.

s. 5 – Trudności (...) uwarunkowana jest (...)

s. 14 – władcy zamiast władczy

s. 15 – dochodzi do niszczenie zamiast dochodzi do niszczenia

s. 16 – jednostki organizacyjne zamiast jednostki organizacyjnej

s. 19 - wydakowane zamiast wydatkowane

s. 28 – administracyjna rolę wobec obywatela zamiast administracyjną rolę wobec obywateli

s. 51 – wykładnią stosowną zamiast wykładnią stosowaną

s. 51 – z jedne strony zamiast z jednej strony

s. 52 – o stanowisko prezentowanym

- s. 62- różną strukturę zamiast różną strukturę
- s. 64 – procedurę odwoławczym
- s. 96 – prawo wodna
- s. 70 – widza jest zamiast wiedza jest
- s. 77 – społeczno-gospodarczego przeznaczenie lasu
- s. 107 – gospodarka leśne
- s. 109 – każda manipulacje
- s. 118 – ustawie prawo wodna
- s. 122 – sytuacja ta rodzą
- s. 124 – przykład przeregulowanie zasad
- s. 125 – przypadek potwierdzający nieprawdą
- s. 142 – prawo o ruch drogowym
- s. 143 – nie znajdują wykorzystani
- s. 147 – usuwanie zwłok
- s. 219 – modrości zamiast mądrości

Z całą pewnością Autor nadużywa słowa „zapis” zamiast bardziej adekwatnego np. regulacja, przepis.

Na str. 69 pojawia się przywołanie szeregu aktów prawnych bez ich właściwego opisu w tekście głównym, czy też w warstwie przypisów.

Na str. 195 pojawia się odmienna forma przypisów aniżeli przypisy dolne stosowane w recenzowanej pracy.


## 5. Konkluzja

Mając na uwadze powyższe należało zatem zestawić ze sobą mocne i słabe strony niniejszej pracy, co też w powyższej recenzji zostało uczynione. Rozprawa doktorska powinna stanowić oryginalne rozwiązanie przez Autora zagadnienia naukowego oraz wykazywać jego ogólną wiedzę teoretyczną w danej dyscyplinie naukowej i umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Poddana ocenie rozprawa doktorska Pana magistra Mirosława Machonia odpowiada tym wymaganiom.

W konsekwencji stwierdzić należy, że rozprawa Pana magistra Mirosława Machonia „**Udział prawa administracyjnego w wykonywaniu zadań z zakresu zarządzania lasami**” odpowiada ustawowym warunkom przewidzianym dla rozpraw doktorskich i może stanowić podstawę dalszych stadiów przewodu doktorskiego.

Dlatego stawiam wniosek o dopuszczenie do publicznej obrony.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Paweł Fiedor' followed by a second line of text that is less legible but seems to be 'Kierownik'. The signature is written in a cursive style.