



Wrocław, 29 maja 2024 r

dr hab. Maciej Błażewski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Recenzja pracy doktorskiej mgr Joannę Kunc
pt.: „Administracyjnoprawne instrumenty oddziaływania organów gminy na
system gospodarowania odpadami komunalnymi”, przygotowana pod kierunkiem
promotora dr. hab. Piotra Szreniawskiego, prof. UMCS.

Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska, pt.: „Administracyjnoprawne instrumenty oddziaływania organów gminy na system gospodarowania odpadami komunalnymi” została w niniejszej recenzji oceniona pozytywnie, a w konsekwencji przyjęto **pozytywną konkluzję.**

Ocena wyboru tematyki pracy doktorskiej, sformułowania tematu,
zagadnień badawczych i wyboru metod badawczych

Pani mgr Joanna Kunc przyjęła, jako przedmiot badań, szczególnie znaczącą problematykę dla nauki prawa administracyjnego, ze względu na jej istotność względem sytuacji administracyjnoprawnej gminy i jej mieszkańców. Problematyka roli gminy w systemie gospodarki odpadami komunalnymi jest bowiem relewantna nie tylko z perspektywy teoretyczno-prawnej, ale głównie z perspektywy praktycznej. Przedmiotem tej problematyki jest bowiem sposób wykonania jednego z ważniejszych zadań własnych gminy, które odnosi się do jej wszystkich mieszkańców. ‘

Sformułowanie tematu pracy doktorskiej jest prawidłowe. Zgodnie z przyjętym tematem, Autorka koncentruje się na problematyce sytuacji prawej gminy względem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, z uwzględnieniem szerokiego zakresu środków prawnych przynależnych gminie, za których pomocą jej organy mogą

modyfikować realizację wykonania swojego zadania własnego obejmującego sprawy unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

W pracy doktorskiej przedstawiono szczegółowy opis badanej problematyki dotyczącej gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Przedstawione wyniki badań nad tym systemem odnosiły się do jego płaszczyzny przedmiotowej i podmiotowej.

Autora przedstawia szeroką problematykę płaszczyzny przedmiotowej, kwalifikując do niej m. in. środki nadzoru materialnoprawnego, jak również instalacje służące do odbioru i zagospodarowania odpadów, które określa jako instrumenty administracyjnoprawne. Prezentowana płaszczyzna przedmiotowa odnosi się także do środków prawnych służących modyfikacji sytuacji prawnej nieruchomości, które służyć powinny odbiorowi oraz zagospodarowaniu odpadów.

W pracy opisano także płaszczyznę podmiotową wskazującą sferę organizacji gminnego systemu gospodarowania odpadów komunalnych obejmującą swobodę wyboru wariantu samodzielnego wykonania tego zadania publicznego przez gminę oraz wariantu powierzenia wykonania poszczególnych działań przedsiębiorcom.

Przyjęta problematyka badawcza odnosiła się do sfery normatywnej, obejmującej sytuację prawną uczestników systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, jak również do sfery praktycznej odnoszącej się do stosowania regulacji prawnych dotyczących tego systemu.

Przedstawione w pracy doktorskiej wyniki badań zostały wykonane za pomocą metody analityczno-dogmatycznej oraz metody komparatystycznej. Autorka stosując metodę analityczno-dogmatyczną opierała się na samodzielnej analizie tekstu aktów normatywnych, z uwzględnieniem poglądów wyrażanych przez przedstawicieli nauki prawa, jak również przez orzecznictwo. Autorka stosując metodę komparatystyczną dokonała z zasady samodzielnej analizy aktów normatywnych właściwych porządkom prawnym Estonii i Czech. Autorka pomocniczo użyła metody historyczno-prawnej, w odniesieniu do analizy m. in. dysfunkcji w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi.

W konkluzji tej części recenzji, należy zaznaczyć, że Pani mgr. Joanna Kunc przyjęła rzadko spotykaną w nauce prawa perspektywę relacji pozycji gminy względem jej mieszkańców oraz przedsiębiorców względem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, co świadczy o znaczącym stopniu znajomości Autorki problematyki tego systemu.

Struktura, treść pracy i ocena merytoryczna

Struktura pracy doktorskiej jest prawidłowa. Praca doktorska obejmuje wstęp, pięć rozdziałów merytorycznych oraz zakończenie.

We wstępie wskazano zakres przedmiotowy badanej problematyki, jak również wskazanie hipotez badawczych.

Rozdział I odnosi się do problematyki zagadnień podstawowych, które obejmują pojęcia: instrumentu administracyjnoprawnego, gminy i jej organów, odpadu komunalnego oraz systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Pierwsze dwa pojęcia (instrumentu administracyjnoprawny oraz gminy i jej organów) są prezentowane z perspektywy gospodarowania odpadami.

Rozdział II odnosi się do problematyki instrumentów administracyjnoprawnych w gminnym systemie gospodarowania odpadami. W tym rozdziale, w oparciu o przedstawioną wcześniej problematykę w rozdziale I, zaprezentowano wyniki badań odnoszących się do instrumentów administracyjnoprawnych z perspektywy uczestników gminnego systemu gospodarowania odpadami: właściciela nieruchomości, przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne oraz podmioty zbierające i zagospodarowujące odpady.

Rozdział III dotyczy problematyki aspektów przedmiotowych i podmiotowych, które pośrednio odnoszą się do funkcjonowania gminnego systemu gospodarowania odpadami. Aspekty przedmiotowe odnoszą się do instalacji oraz sytuacji prawnej nieruchomości, na której te instalacje są położone. Aspekty podmiotowe odnoszą się do organizacyjnej formy prowadzenia przez gminę systemu gospodarowania odpadami.

W rozdziale IV przedstawiono problematykę dysfunkcji w gminnym systemie gospodarowania odpadami. Przedstawione dysfunkcje mają w znaczącej mierze aktualny charakter, a częściowo stanowią historyczne ujęcie.

Rozdział V odnosi się do problematyki porządków prawnych, w szczególności prawa odpadowego w Estonii i Czechach, i porównaniu przytoczonych regulacji względem regulacji właściwych porządkowi prawnemu w Polsce.

Zakończenie stanowi podsumowanie prezentowanych wyników badań.

Autorka w pracy doktorskiej szeroko prezentuje problematykę gminnego systemu gospodarowania odpadami, w zakresie obejmującym analizę płaszczyzny przedmiotowej oraz płaszczyzny podmiotowej tego systemu.

W pracy doktorskiej wykazano, że podstawowym podmiotem gminnego systemu gospodarowania odpadami jest gmina. Jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego może wykonywać zadania publiczne z uwzględnieniem swoistych aspektów lokalnej społeczności. Ze względu na charakter sposobu wytwarzania odpadów komunalnych, powierzenie gminie organizacji systemu gospodarowania odpadami jest zgodne z zasadą pomocniczości. W pracy wskazano, że prawodawca pozostawił gminie możliwość skutecznej realizacji działań odbioru odpadu oraz jego zagospodarowania, poprzez umożliwienie jej wykorzystanie zasobów zewnętrznych, w tym zasobów organizacyjnych oraz infrastrukturalnych. Gmina może sprywatyzować wykonanie tych działań, powierzając je przedsiębiorcom, a zagospodarowanie odpadami może odbywać się w instalacjach położonych poza jej obszarem.

Szczególnie interesującym aspektem prezentowanym w pracy jest analiza swobody gminy tworzącej gminny system gospodarowania odpadami. Swoboda ta odnosi się do problematyki przedmiotowej (określającej miejsce położenie instalacji) oraz problematyki podmiotowej (określającej podmioty odbierające i zagospodarowujące odpady). W świetle wyników badawczych swoboda organów gminy odnosi się także do rozstrzygnięć administracyjnych, które mają charakter środka nadzoru prewencyjnego oraz bieżącego. Zgodnie z prezentowanymi wynikami badań, zapewniona przez prawodawcę swoboda gminy odnosi się zarówno do sfery inicjowania oraz sfery wykonania działań odbioru i zagospodarowania odpadami, co ma szczególne znaczenie w przypadku prywatyzacji wykonania tych zadań. W myśl wyników badań, gmina, która powierza wykonanie tych działań przedsiębiorcy, posiada szeroki zakres środków nadzoru bieżącego, które umożliwiają jej zabezpieczenie prawidłowego wykonania tych działań. Środki te stanowią tym samym podstawowe zabezpieczenie ich wykonania, a

środki prywatnoprawne, zawarte w postanowieniach umownych, mają charakter uzupełniający.

Znaczącym aspektem przedstawianym w pracy jest stabilność i relatywna skuteczność gminnego systemu gospodarowania odpadami. W świetle wyników badań, obowiązujące przepisy prawa ustanawiają ramy prawne, które umożliwiają osiągnięcie większości stawianych przez prawodawcę celów. Zgodnie z prezentowanymi wynikami badań, realizacja założeń gminnego systemu gospodarowania odpadami jest możliwa głównie ze względu wyboru modelu relacji pomiędzy obowiązkami i uprawnieniami uczestników tego systemu. W myśl wyników badań podstawową relacją tego modelu jest sfera finansowa, co pozwoliło wykazać, że najbardziej obciążonym w systemie jest wytwórca odpadów.

W pracy doktorskiej wskazano problematykę dysfunkcji gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, mające zarówno aktualny, jak i historyczny charakter. Wyniki badań odnoszących się do dysfunkcji tego systemu mają szczególne znaczenie, ze względu na określenie skuteczności przepisów prawnych regulujących gospodarkę komunalną. Badania te odnoszą się bowiem do praktycznych aspektów odbioru i zagospodarowania odpadów. Znaczącym uzupełnieniem tych aspektów są wyniki badań nad problematyką prawa odpadowego w porządkach prawnych Estonii i Czech. Oba te dwa aspekty umożliwiają przyjęcie szerszej, pozanormatywnej perspektywy polskich regulacji dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi.

W pracy doktorskiej, Autorka wskazuje częściowe nieścisłości modelu gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym w odniesieniu do płaszczyzny podmiotowej badanej problematyki, dotyczącej właściciela nieruchomości posiadającego status wytwórcy odpadów. W świetle prezentowanych wyników badań, przyjęte przez prawodawcę ujęcie płaszczyzny podmiotowej stanowi ułatwienie dla gminy względem wykonywania tego zadania publicznego.

Zaznaczenia wymaga, że pomimo przedstawienia znaczącej problematyki gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, praca doktorska obejmuje nieprawidłowości semantyczne oraz merytoryczne. Należy podkreślić, że przedstawione nieprawidłowości mają charakter przykładowy.

Nieprawidłowości semantyczne obejmowały przyjęcie przez Autorkę niewłaściwego znaczenia używanych terminów w pracy doktorskiej. Autorka wskazała m. in., że „prawo administracyjne” jako gałąź prawa „nie (...) nadąża za zmieniającą się

legislacją” (str. 12). Autorka zamiennie stosuje terminy „stosunek prawny” oraz „sytuacja prawna” (str. 57). Autorka używała terminu „uchwała”, gdy ze względu na szeroki zakres analizowanego aktu normatywnego powinna stosować terminu „akt prawa miejscowego” (str. 60-61). Autorka stosuje niejednolicie termin „gminny system gospodarowania odpadami”, w niektórych częściach monografii stosując jego odpowiedniki, w tym „system odpadowy” (str. 73), gminny system odpadkowy (str. 85). Autorka stosuje nieprawidłowe określenia dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w postaci m. in. „plan zagospodarowania” (str. 133) lub „gminny plan zagospodarowania” (str. 136), a także „plan zagospodarowania przestrzennego” (str. 143, str. 185).

Nieprawidłowości merytoryczne w pracy doktorskiej stanowią błędy merytoryczne, które nie wpływają w sposób istotny na całościowy pozytywny odbiór tej pracy. Błędy merytoryczne odnoszą się do problematyki ubocznych zagadnień z perspektywy prezentowanych wyników badań naukowych. Autorka wymieniła zasady, na których powinien opierać się gminny system gospodarowania odpadami komunalnymi, lecz w dalszej pracy nie rozwinęła tych zasad prawa (str. 7-8). Autorka wskazała stosowanie w toku badań naukowych metod badawczych, jednakże nie przybliżyła szerzej wykorzystanych metod badawczych. Autorka wymieniła wśród zastosowanych metod badawczych, metodę skutków, która jest nieznaną szerzej przedstawicielom nauki prawa (str. 11). Autorka wskazała także, że wykorzystwała metodę porównawczo-prawną dla analizy odmiennych rozwiązań lokalnych (str. 11), pomimo powszechnego rozumienia tej metody jako sposobu prowadzenia badań komparatystycznych umożliwiających porównanie rozwiązań prawnych w porządkach prawnych w różnych państwach. Autorka wskazała, że gmina stanowi „autonomiczną jednostkę” (str. 17), pomimo powszechnego wykluczenia w nauce prawa autonomiczności gminy, i uznanie jej za samodzielny podmiot. Autorka zastosowała termin „organ administracji państwowej” (str. 19), pomimo odejścia od tego terminu przez prawodawcę i naukę prawa i stosowania terminu „organu administracji publicznej” lub „organu administracji rządowej/samorządowej”. Autorka nieprawidłowo wskazała, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała „ustawę budżetową” (str. 26). Autorka błędnie wskazała, że upoważnienie do załatwienia spraw w imieniu organu (...) stanowi przepis ustawy (przypis 66, str. 32). Autorka przytoczyła termin „studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy” jako

obligatoryjny akt prawa wewnętrznego (str. 34), pomimo, że w obowiązującym stanie prawnym właściwym dla pracy (31.12.2023) ten aktu planowania przestrzennego nie stanowi obligatoryjnego aktu prawa wewnętrznego, ze względu na wcześniejsze zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Autorka wskazuje, że „ograniczenia terytorialne prawa miejscowego daje możliwości indywidualizacji (...)” (str. 60) pomimo powszechnego przyjęcia, że akty prawa powszechnie obowiązującego obejmują z zasady normy generalne. Autorka błędnie wskazuje, że zgodnie z zasadą legalności „uchwały nie mogą być podejmowane w sprzeczności z innymi uchwałami własnymi i muszą w tym względzie być stale monitorowane i modyfikowane”, (str. 60) pomijając istnienie reguł kolizyjnych oraz braku obowiązku nowelizacji lub uchwalenia aktu prawa miejscowego w przypadku jego niezgody z innym aktem prawa miejscowego. Autorka błędnie wskazuje, że „przesłanki i procedury odszkodowania zawierają (...) prawo budowlane” (str. 138).

Ocena strony formalnej i wykorzystania źródeł

Praca stanowi prezentację wyników badawczych liczące 183 strony, poparte bibliografią obejmujące 128 pozycji literaturowych, 91 pozycji aktów normatywnych oraz 81 pozycji orzecznictwa. Język użyty jest w znaczącej części prawidłowy.

Autorka prezentuje także właściwy warsztat naukowy. W pracy zastosowano podstawowe elementy właściwe rozprawie doktorskiej, w tym spis treści, wykaz skrótów, wstęp, merytoryczne rozdziały, a także zakończenie i bibliografię.

Pani mgr. Joanna Kunc z zasady właściwie przywołuje źródła, poprzez ich wskazanie zarówno w przypisach, jak i w bibliografii. Autorka, w toku swoich badaniach, korzystała z szerokiej literatury naukowej odnoszącej się do szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska, w tym prawa odpadowego, prawa samorządowego, a także do ogólnych zagadnień właściwych nauce prawa administracyjnego.

Autorka wykorzystuje w swojej pracy także źródła odnoszące się do aktów normatywnych właściwych prawu polskiemu, prawa Unii Europejskiej, jak również właściwych prawu czeskiemu i prawo estońskiemu. Przedstawiono wyniki badań nad orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, oraz sądów właściwych sądownictwu administracyjnemu oraz sądownictwu powszechnemu.

Zaznaczenia wymaga, że pomimo prawidłowej formy odnoszącej się do znaczącej części pracy doktorskiej, praca ta obejmuje nieprawidłowości formalne, stylistyczne, jak również nieprawidłowości dotyczące podawania źródeł. Należy podkreślić, że nieprawidłowości te odnoszą się do nieznaczącej części pracy doktorskiej. Przedstawione nieprawidłowości mają charakter przykładowy.

Nieprawidłowości formalne obejmują m. in. - nieprzedstawienie skrótu ustawy przy pierwszym przytoczeniu aktu normatywnego, gdy akt normatywny jest powoływany także w późniejszej części monografii (przykład przypis 5, str. 7), (przykład przypisy 92-93, str. 43); niewyraźne wyartykułowanie hipotez badawczych, co utrudnia czytelnikowi ich poznanie (str. 8-10); nieprawidłowe wykorzystanie skrótu ustawy bez jej rozwinięcia w przypisie lub w tekście, np. wskazanie KPA bez podania rozwinięcia skrótu (str. 15), wskazanie k.c. bez podania rozwinięcia skrótu (str. 21); wskazanie tytułu aktu normatywnego bez pełnego jego rozwinięcia w przypisie lub w tekście, np. „ustawa o samorządzie gminnym” (str. 17); wskazanie danych przepisu prawnego bez podania danych ustawy (np. str. 17, str. 28, str. 54, przypis 108, str. 54, str. 92, str. 106, str. 152); wskazanie terminu „ustawa” z pominięciem wskazania danych ustawy (str. 118, str. 136, str. 142); nieujęcie części użytych skrótów w wykazie skrótów, w tym skrót „ppoż” (str. 143); niewskazanie daty dostępu do źródeł internetowych (np. przypis 351, str. 146; przypisy 389-393, str. 174); niejednorodność opisu danych dotyczących artykułów w czasopiśmie w zakresie dotyczącym numeru czasopisma np. „Przegląd Komunalny, nr 5, 2007” (str. 190), przy jednoczesnym podaniu w sposób odmienny danych dotyczących numeru czasopisma „Kwartalnik Naukowy Ośrodka Analiz Politologicznych Uniwersytetu Warszawskiego 2013, nr VI” (str. 191); niejednorodność używanych skrótów nazw czasopism, w tym m. in. częściowe skracanie nazwy czasopisma do jego skrótu „ST”, przy jednoczesnym częściowym pozostawianiu jego pełnej nazwy „Samorząd Terytorialny” (str. 194); pozostawienie numerów stron w wykazie literatury, w tym m. in. „Samorząd Terytorialny 1996, nr 5, s. 3-13” (str. 195).

Nieprawidłowości stylistyczne obejmują m. in. użycie następujących sformułowań: „możliwość podejmowania rzeczywistych działań” (str. 9); „wytocznych ustawowych” (str. 12); „I tu wracamy do zakresu pojęciowego, będącego istotnym węzłem gordyjskim” (str. 12); „regulujące administrację publiczną” (str. 13); „gmina: wspólnota mieszkańców, (...)” (str. 16); „są to decyzji (...), a jako sposób jej (...) rozstrzygnięcia przewidziana jest decyzja administracyjna” (str. 27-28); „kim jest i jakie

nakazy prawa musi spełniać” (str. 99); „pozostał jeszcze do określenia” (str. 99); „jeżeli poddamy tego wykonawcę (...) analizie” (str. 99); „narzędzia mobilizacyjne w postaci kar” (str. 116); „równowagi przyrodniczej z jednoczesna dbałość” (str. 128-129); „ z wagą prawidłowej działań” (str. 134); „pożary, gazy...” (str. 139); „różnica między musi i może” (str. 151); „łatwo czy dobrze” (str. 153); „śledząc regulacje ustawowe daje się zauważyć” (str. 154); „stwierdzenie dwóch niezaprzeczalnych faktów” (str. 173); „powinno skłonić naszego prawodawcę jak i organy gmin do wnikliwej refleksji” (str. 182).

W pracy doktorskiej zastosowano także terminy nieznane nauce prawa, w tym: „Encyklopedia prawa” (str. 13); „reglamentacja uznaniowa” (str. 99); „organ prawodawczy gminy” (str. 124).

Zaznaczenia wymagają także nieprawidłowości związane z podawaniem źródeł stosowanych w toku prowadzonych badań badawczych. Należy podkreślić, że te nieprawidłowości nie mają wpływu na ogólnie prawidłowe przygotowanie pracy doktorskiej. Nieprawidłowości związane z podaniem źródeł obejmuje m. in. pominięcie źródła w postaci orzeczenia sądowego, poprzez niewskazanie bazy danych, w którym zawarte jest powoływane orzeczenie (str. 21). Autorka pominęła podanie źródeł przytoczonych wyników badań. Sformułowanie „zgodnie z definicją doktryny system prawa (...)” (str. 42) pomija przytoczenie źródła. Sformułowanie „mimo, że wiele opracowań literaturowych (...)” (str. 55), także pomija przytoczenie źródła. Autorka pomija podanie źródeł także w odniesieniu do analizy rodzajów aktu administracyjnego (str. 73-74). Autorka pomija podanie źródeł również w przypadku sformułowania „do takich elementów możemy zaliczyć: warunki, termin czy zalecenie” (str. 75). Autorka pomija podanie źródeł w przypadku pierwszej analizy problematyki działalności regulowanej oraz reglamentacji (str. 99-100). Autorka pomija podanie źródeł w przypadku sformułowania „kolejne uszczegółowienie i zawężenie działalności gospodarczej (...) produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami (BDO)” (str. 100). Autorka pomija podanie źródła w przypadku drugiego akapitu na str. 180. Autorka w niektórych przypadkach jako źródło przytacza ogólnie nazwę aktu normatywnego, pomijając konkretne dane jednostki redakcyjnej tego aktu normatywnego (np. przypis 99, str. 45). Zaznaczenia wymaga, że pominięcie podania tych źródeł wydaje się mieć charakter błędu, ponieważ przytoczone wyniki badań odnoszą się do powszechnie uznanych twierdzeń. Błąd ten ma zatem charakter jedynie formalny.

Zaznaczenia wymaga, że w przypadku publikacji konieczna będzie kolejna recenzja wydawnicza właściwa monografii, po dokonaniu właściwych poprawek.

Konkluzje

W świetle przeprowadzonej oceny pracy doktorskiej Pani mgr Joanny Kunc, w zakresie właściwym prawem kryteriów wymagających spełnienia dla uzyskania stopnia naukowego doktora, należy stwierdzić, że kryteria te zostały spełnione. Przedstawiona do recenzji praca doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie istotnego problemu naukowego. Autorka wykazała w pracy doktorskiej, że gminny system gospodarowania odpadów komunalnych ma charakter stabilny i wypełnia znaczącą wielkość swoich celów, pomimo nieznaczących jego dysfunkcji. Wyniki badań wyrażone w pracy doktorskiej są gruntownie uzasadnione.

Wyniki badań zawarte w pracy doktorskiej potwierdzają pogłębioną wiedzę praktyczną Pani mgr. Joanny Kunc oraz znajomością regulacji prawnych dotyczących gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Autorka sporządziła pracę doktorską z pasją, wyrażając istotny głos w dyskusji nad obowiązującym modelem gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Ze względu na powyższe pozytywne uwagi względem pracy doktorskiej, przyjmuję **pozytywną konkluzję** o uznaniu recenzowanej pracy za spełniające wymagania prawne odnośnie stanowienia podstawy do nadania Pani mgr. Joannie Kunc stopnia doktora nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne. Postuluję dopuszczenie Pani mgr. Joannie Kunc do dalszych etapów procedury o nadanie stopnia doktora.

dr hab. Maciej Błazewski