

Recenzja pracy doktorskiej Pana magistra Grzegorza Samitowskiego na temat "Koncepcja systemu zadań publicznych w ramach gminnej gospodarki odpadami komunalnymi"

I. Uwagi ogólne.

Rozprawa doktorska Pana magistra Grzegorza Samitowskiego na temat "Koncepcja systemu zadań publicznych w ramach gminnej gospodarki odpadami komunalnymi" przygotowana została pod kierunkiem naukowym Pana prof. Wojciecha Jakimowicza.

Rozprawa liczy 385 stron maszynopisu. Składa się ze wstępu, trzech części (rozdziałów), podsumowania zawierającego wnioski i odniesienia do tez i hipotez badawczych oraz wykazu literatury. Brak w niej wykazu wykorzystanych aktów prawnych i orzecznictwa. Zgodnie z wykazem w pracy wykorzystano 193 publikacje literatury. Rozprawa ma charakter pracy teoretycznej w zakresie nauki o administracji i prawa ochrony środowiska.

Aktualność wyboru tematu

Praca dotyczy niezmiernie ważnego problemu kategoryzacji zadań publicznych z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi. Kwestia stworzenia koncepcji systemu zadań publicznych nie była w ostatnim czasie w Polsce przedmiotem nowych rozważań doktrynalnych. Powszechnie stosowano tradycyjne, klasyczne w tym zakresie koncepcje, które sięgają I połowy XX wieku.

W związku z powyższym wybór przez Doktoranta tematyki badawczej należy uznać za interesujący i merytorycznie uzasadniony. Problematyka ta była w ostatnim czasie w Polsce przedmiotem szczegółowego opracowania o charakterze monograficznym, co czyni ją też zamierzeniem nowatorskim, gdyż za takie uznać trzeba wypełnienie lub dopełnienie luki poznawczej w rozpatrywanej dziedzinie.

Ocena merytoryczna

Tematem rozprawy jest " Koncepcja systemu zadań publicznych w ramach gminnej gospodarki odpadami komunalnymi". Podzielona została na trzy części, z których pierwsza ma charakter wprowadzający.

Podstawowa struktura pracy oraz kolejność poszczególnych części jest prawidłowa (szczegółowe uwagi co do niektórych elementów zawarte zostaną poniżej). Nie każda część zawiera podsumowanie odnoszące się do omawianej treści merytorycznej.

Wstęp opracowany został bardzo zwięźle. Zawiera cel i przedmiot rozprawy oraz omówienie konstrukcji pracy. Brak w nim tradycyjnej w rozprawach doktorskich tezy badawczej. Pierwszym celem pracy jest wypracowanie "swoistej metodologii konstruowania podstaw prawnych w zakresie zadań publicznych, opartej na dorobku nauki zarządzania" (str.5). Drugim celem jest ocena czy aktualny stan regulacji prawnej w zakresie gminnej gospodarki odpadami komunalnymi odpowiada wymogom strukturalnym wyznaczonym na bazie autorskiej koncepcji systemu zadań publicznych (str. 6).

Całkowicie we wstępie brak jest omówienia dotychczasowego stanu doktryny w zakresie analizowanego zagadnienia, przy czym przez badany zakres należy rozumieć nie tylko weryfikację przedstawionej w pracy hipotezy badawczej, ale cały zakres prowadzonych w pracy badań.

We wstępie Autor stwierdza o niedawnym włączeniu gospodarki odpadami komunalnymi w zakres zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym (str. 6). Trudno się z tym zgodzić, gdyż praktycznie od 1990 roku samorząd gminny realizował tego rodzaju zadanie, zmieniał się jedynie jego zakres (pomijając już historycznie realizację tego zadania przez gminy w okresie międzywojennym).

W zakresie uwag ogólnych odnoszących się do całej pracy mam wrażenie, iż Autor ma problem z rozdzieleniem pomiędzy nauką a praktyką prawa. Czy Autorów poradnika praktycznego można traktować jako przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego (str. 221-222). Druga kwestia to dominanta publikacji macierzystych Katedry doktoranta. Wynika to pewno z najlepszej znajomości tych prac przez Autora, jednakże wydaje mi się, że zachodzi odrobinę zbyt nadmierne wykorzystywanie w tekście takich właśnie publikacji.

Część pierwsza pracy dotyczy charakterystyki kluczowych kategorii pojęciowych. Na tle istniejącej literatury przedstawiono pojęcia interesu publicznego, celu publicznego oraz zadania publicznego. Kluczowy merytorycznie w tej części jest punkt 3.3 dotyczący koncepcji systemu zadań publicznych. Doktorant zaproponował w nim autorską koncepcję tego systemu poprzez wyodrębnienie zadań: analitycznych, organizatorskich, kierunkujących i kontrolnych (pkt 3.3.2). Jak sam Doktorant zauważył w pkt 3.3.3 nie jest to jedyna podjęta w doktrynie próba systemowego ujęcia takich zadań - nawet jeśli miała ona ograniczony z punktu widzenia materialnego zakres. Wydaje się w takim razie konieczne szersze przybliżenie tych innych koncepcji i to na bazie źródeł bezpośrednich (a nie pośrednich - poprzez inne publikacje) oraz wskazanie na różnice pomiędzy własnym systemem a innymi. Szerszy powrót do tych klasyfikacji nastąpił zresztą na str. 195-198. Niejasne jest dlaczego niektóre z tych klasyfikacji zostały wykorzystane w obu fragmentach pracy, a niektóre w jednym. Nota bene przywoływana w tej części pracy A.Barczak w tej, a także w kolejnej monografii (napisanej wraz z E.Kowalewską "Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe" Warszawa 2015) proponuje podział zadań na: organizatorskie, bezpośrednio wykonawcze, zobowiązująco-reglamentacyjne oraz kontrolno-nadzorcze (przytaczając zresztą szerszą od Doktoranta ilość proponowanych w doktrynie prawa ochrony środowiska klasyfikacji w tej materii). Kuriozalne jest, iż na str. 196-197 Doktorant przywołuje tę klasyfikację A.Barczak, ale nie bezpośrednio, lecz za pośrednictwem monografii prof. Rakoczego.

Podkreślić trzeba, iż zasadniczo propozycja Doktoranta w zakresie klasyfikacji zadań publicznych wykazuje odrębność od innych wyżej wskazanych, chociaż większość kategorii zadań powiela się w tych systemach. Nie jest dla mnie w pełni jasne jakie kategorie zadań administracyjnych Autor przypisuje do poszczególnych kategorii. Dopiero z rysunku 2 wskazującego na przykłady zadań kierunkujących wynika, iż obejmuje on zadania wykonawcze oraz zadania reglamentacyjne.

Podkreślić muszę, iż podsumowanie tej części pracy wykracza poza wcześniej omawiane kwestie - w zakresie oceny jakości obecnie funkcjonującego modelu tworzenia prawa. Ta dodatkowa materia ewentualnie winna zaistnieć jako odrębny punkt, a nie jako część podsumowania.

Część druga składa się z dwóch rozdziałów - dotyczącego zadań publicznych realizowanych przez samorząd gminny oraz celów publicznych realizowanych przez gminę w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Wydaje mi się, że czytelniejsze byłoby wyodrębnienie tych rozdziałów jako osobnych części pracy. Mam wrażenie, że takie merytoryczne rozdzielenie wynika nawet z charakterystyki pracy przedstawionej przez Autora we wstępie.

W pierwszym punkcie części drugiej pracy (pkt 5) Doktorant odnosi się do istoty samorządu gminnego oraz charakterystyki zadań realizowanych przez ten samorząd. W części dotyczącej cech samorządu terytorialnego Autor wskazał na zjawisko "prądu oddolnego" nabywania przez samorzady terytorialne zadań. Zostało to zobrazowane przykładem proponowanych zmian w Prawie wodnym dotyczącym windykacji świadczeń na rzecz spółek wodnych przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta. G.Samitowski określa, że jest to ciążenie wspólnot lokalnych do przejęcia zadań. Jedynym źródłem potwierdzającym taką chęć samorządów jest wystąpienie sekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska. Akurat zmiany w tym zakresie były kwestionowane przez samorzady gminne - patrz stanowisko Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej: http://www.zgwrp.pl/attachments/article/544/3_stanowisko%20Zarz%C3%84%E2%80%A6du%20ZGWRP_ws%20za%C4%B9%E2%80%9Ao%C4%B9%C4%BDe%C4%B9%E2%80%9E%20o%20projektu_ustawy_Prawo_Wodne_kwiec2014.pdf (negatywne stanowisko wyraził nota bene także Związek Powiatów Polskich). Pokazuje to jak złudne może być wyciąganie uogólnionych wniosków na podstawie pojedynczego przykładu zaprezentowanego w pracy doktorskiej.

Od str. 116 do końca części trzeciej Autor w bardzo ograniczonym stopniu (zwłaszcza w porównaniu z wcześniejszymi elementami pracy) sięga do literatury przedmiotu. Przykładowo w punkcie dotyczącym europejskiego prawa gospodarki odpadami nie sięga do ani jednej publikacji odnoszącej się do tej materii, pomimo istnienia bardzo obszernej literatury w tym zakresie, także krajowej. Część publikacji pojawia się w przypisach jedynie w formule pośredniej. Fragmentarycznie można odnieść wrażenie, że Autor sięga jedynie do publikacji elektronicznych. Nie wykorzystano w pracy dominującej większości publikacji Autorów specjalizujących się w prawie gospodarki odpadami komunalnymi takich, jak: M.Górski (w tym jego monografii dotyczącej prawa gospodarki odpadami), J.Jerzmański,

B.Rakoczy (także zresztą w zakresie jego publikacji dotyczących gospodarki komunalnej, z jedynym podręcznikiem w Polsce w tym zakresie), czy kluczowej z punktu widzenia omawianego systemu gospodarki odpadami monografii P.Korzeniowskiego "Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne". Powoduje to, że znaczna część rozważań zawartych w tych częściach pracy nie można uznać za oryginalne badania, gdyż większość rozważanych kwestii została już w literaturze podjęta i rozstrzygnięta.

Brak znajomości podstaw doktrynalnych w zakresie omawianych zagadnień z zakresu prawa gospodarki odpadami skutkuje błędami i lukami w pracy. W zakresie początków formułowania polityki środowiskowej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej Autor odwołuje się głównie do argumentacji naukowców, a nie do działań politycznych prowadzonych w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, w tym zwłaszcza Konferencji Sztokholmskiej. Bardzo lakonicznie w stosunku do wcześniejszych dokumentów z zakresu polityki gospodarki odpadami Unii Europejskiej omówione są najnowsze, pochodzące z ostatnich lat - Autor wspominał jedynie o komunikacie odnoszącym się do planu działania dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym i projekcie nowelizacji dyrektywy odpadowej. Dokumenty te wraz z szeregiem innych tworzą podwaliny gospodarki odpadami, w tym komunalnymi na najbliższe lata. Na tym tle zadziwiająca może być, iż Autor uznaje konieczność ograniczenia poziomu spalania odpadów komunalnych za trudną do uzasadnienia, pomimo, iż taki kierunek jest ewidentnie we wszystkich dokumentach unijnych z ostatnich trzech lat określany (i uzasadniany, wraz ze specjalnym komunikatem Komisji w tym zakresie ze stycznia 2017 r.).

Moim zdaniem pkt 6.2 ma mylący tytuł. Nie tyle dotyczy on celów publicznych realizowanych przez gminę w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, co rozwoju regulacji w zakresie zadań gminy dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi (czy w ogóle szerzej rozwoju regulacji dotyczących odpadów komunalnych).

Część trzecia pracy dotyczy charakterystyki systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w kontekście koncepcji systemu zadań publicznych. Jest to z punktu widzenia teoretycznego moim zdaniem najsłabsza część pracy, co jest prawdopodobnie skutkiem bardzo słabego wykorzystania dostępnej literatury, zwłaszcza naukowej (w szczególności niedostępnej w wersjach elektronicznych). Za taką nie mogę uznać części wykorzystanych publikacji, jak poradników praktycznych czy opinii kancelarii prawnych. Bardzo szczegółowe

rozważania dotyczące różnych problemów prawnych związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi przytłumiają dokonywane przez Autora przypisanie zadań do określonych kategorii. Ponadto w wielu miejscach Doktorant powołuje się na określone opinie środowisk samorządowych bez wskazywania jakichkolwiek przykładów w tej materii (np. str. 278, 279 – nie mogę się tu jednak zgodzić z tezą o jednoznacznie negatywnym odbiorze projektowanych rozwiązań prawnych; str.328, 333).

Na tle klasyfikacji zadań publicznych realizowanych przez gminę w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi można postawić pytanie czy zadanie te są wyłącznie określane przez ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminie. Moim zdaniem nie. Ma ona w tym zakresie podstawowe znaczenie, ale nie jest jedynym aktem określającym zadania w tej materii dla gmin.

W zakresie bardzo szczegółowego omówienia regulacji dotyczących zmian w ustawie odnośnie wymogów przetargowych i in-house'u umknęły moim zdaniem skutki, jakim było praktyczne wyeliminowanie z rynku małych podmiotów (nie tylko zresztą przez te przepisy ustawowe, ale także przez wymagania dla tych podmiotów określone w rozporządzeniu wykonawczym).

Na tle bardzo szczegółowych rozważań dotyczących różnych elementów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi dość ogólna wydaje mi się analiza pojęcia RIPOK-u, które w kontekście całego systemu ma dość istotne znaczenie (str. 235-236). Brakuje mi też przekonania, iż ustawodawca chciał zakazać gminom budowy instalacji finalnego zagospodarowania odpadów (str. 240, inna rzecz to chęci gmin w tym zakresie). Nie wydaje mi się też, aby w dominującej większości PSZOK-ów w Polsce zmiany ustawowe, które Autor opisuje u dołu strony 242 mogły zagrozić trwałości projektów (mając na względzie, iż mamy najczęściej do czynienia z kwestią dostawienia przenośnych pojemników na określone rodzaje odpadów). Zbyt dramatyczną jest dla mnie teza o zniweczeniu lokalnych skutecznie wdrożonych rozwiązań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych (str. 283), mając na względzie, iż w większości gmin de facto praktycznie nie prowadzono indywidualnej selektywnej zbiórki w ogóle (nie uznając za taką podziału na odpady suche i mokre). Kolejnym istotnym teoretycznym zagadnieniem jest problem czy na tle zasad techniki legislacyjnej możliwe jest stworzenie wyjątku dla regulaminu utrzymania czystości i

porządku, tak aby zawierał on przeniesienie regulacji z ustaw (str. 287-288). W moim przekonaniu nie ma dla takiego stanowiska merytorycznego uzasadnienia. Takowego też Autor nie przedstawił. Nieprawdziwa jest dla mnie teza o braku sformułowania zasad gospodarowania odpadami komunalnymi w dokumencie planistycznym (str. 366) – wszak dalej podstawowym aktem w tym zakresie jest gminny program ochrony środowiska.

Uwagi formalne

Autor poprawnie posługuje się językiem prawnym i językiem prawniczym. Stosuje właściwie i w odpowiednim miejscu podstawowe pojęcia i definicje. Praca jest staranna pod względem przygotowania edytorsko-redakcyjnego. Praktycznie brak w niej błędów w tym zakresie, czym różni się pozytywnie na korzyść nawet od publikacji renomowanych wydawnictw prawniczych.

II. Wnioski końcowe

Przedstawione powyżej uwagi krytyczne nie zmieniają ogólnej oceny zarówno merytorycznej, jak i formalnej przedstawionej do recenzji rozprawy. Stanowi ona samodzielne, oryginalne opracowanie. Autor dokonał zasadniczo prawidłowej analizy krajowych przepisów prawnych oraz orzecznictwa, w mniejszym stopniu stanowiska doktryny, przy czym Doktorant na tym tle wykazał się zdolnością formułowania logicznych wniosków. Ujawnia ona ogólną wiedzę kandydata w zakresie prawa, wskazuje na Jego umiejętność samodzielnego prowadzenia badań naukowych, a także jest poprawnie napisana. Dlatego stwierdzam, że recenzowana rozprawa spełnia warunki stawiane pracom doktorskim określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. *o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki* (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r. poz.1852 z późn.zm.).


dr hab. Zbigniew Bukowski

profesor nadzw. UKW

Kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego
i Prawa Ochrony Środowiska

Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego

w Bydgoszczy

Bydgoszcz, 10 kwietnia 2017 r.