

Prof. dr hab. Jerzy Supernat

Uniwersytet Wrocławski

Recenzja rozprawy doktorskiej Grzegorza Samitowskiego

Koncepcja systemu zadań publicznych w ramach gminnej gospodarki odpadami komunalnymi,

Kraków 2017, ss. 385

Odnosnie do tytułu pracy – nie jestem przekonany co do poprawności jego sformułowania. W moim przekonaniu rozprawa doktorska Grzegorza Samitowskiego nie przedstawia koncepcji systemu zadań publicznych w ramach „gminnej gospodarki odpadami komunalnymi” (czyżby istniała też powiatowa i wojewódzka gospodarka odpadami komunalnymi?), lecz koncepcję systemu zadań publicznych na przykładzie gospodarki odpadami komunalnymi. Tak zresztą autor pisze na s. 6: „Proponowana w ramach niniejszej pracy [notabene po co „w ramach” i po co „w niniejszej”? – J.S.] metodologia [wcześniej na s. 5 autor pisze o „projektowaniu metod”, a przecież metodologia i metoda nie są tym samym – J.S.], ujęta w postulowaną kategorię pojęciową określoną mianem **systemu zadań publicznych**, zilustrowana została na przykładzie zadań publicznych realizowanych przez samorząd gminny w obrębie gospodarki odpadami komunalnymi”. Rozprawa zatem zawiera (ma zawierać) rozważania na trzech płaszczyznach: systemu zadań publicznych, zadań publicznych samorządu gminnego oraz zadań publicznych samorządu gminnego w obrębie gospodarki odpadami komunalnymi. Autor ma ambicję sformułowania ogólniejszej koncepcji, dla której gminna gospodarka odpadami jest jedynie przykładem. Potwierdza to sformułowanie przedmiotu i celu pracy na s. 5: „Jej przedmiotem jest analiza charakterystyki [*sic!*] zadań publicznych realizowanych przez samorządy gminne, ze szczególnym uwzględnieniem typologii tego rodzaju zadań oraz kwestii związków funkcjonalnych między nimi. Analiza ta przeprowadzona została w celu wypracowania swoistej [*sic!*] metodologii konstruowania podstaw prawnych w zakresie zadań publicznych, opartej na dorobku nauki zarządzania [...]”. Konkludując, powiem metaforycznie, że tytuł rozprawy przywołuje obraz lalki matrioszki, w „ramach” której znalazła się... większa lalka. Nadto na stronie tytułowej, na której nie powinno być żadnego błędu, mamy błędny skrót „dr” przed nazwiskiem prof. dr. hab. Wojciecha Jakimowicza.

Przedmiot i cel pracy nawiązują do „założeń wstępnych” przedstawionych w pierwszym akapicie pracy. Zarówno język tych założeń, jak i język całej pracy, nie jest niestety dobry. Założenie pierwsze autor przedstawia następująco: „[...] jakość realizacji zadań publicznych wyznaczonych do wykonywania przez administrację stanowi – w istotnej mierze – odzwierciedlenie stanu regulacji

prawnej ustanowionej na cele ich urzeczywistnienia” (s. 5). „Stan regulacji prawnej ustanowionej na cele urzeczywistnienia zadań publicznych” – tak pisze autor rozprawy, w której analizuje triadę: interes publiczny – cel publiczny – zadania publiczne. Dodam, że autor może mieć własny język, ale nie jest właścicielem reguł językowych¹. Drugie założenie jest z kolei takie: „[...] pomimo rozpowszechnionej w piśmiennictwie krytyki aktualnego stanu regulacji administracyjnoprawnej, za szerokie należy nadal uznać pole dla projektowania metod umożliwiających podnoszenie standardu tejże regulacji” (s. 5). Doprawdy, nie rozumiem języka i logiki tego założenia. Być może słabości sformułowania problematyki rozprawy udało się uniknąć, gdyby autor uwzględnił fundamentalną dla jego pola badawczego pracę Piotra Korzeniowskiego, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014, ss. 572, w tym następującą dyrektywę badawczą (notabene o zastosowaniu ogólniejszym): „Badania naukowe nad systemem prawa gospodarki odpadami należy rozpocząć od sformułowania problemu naukowego. Jego odpowiednie ustalenie jest zadaniem podstawowym w obrębie szeroko pojętej metody naukowej i polega na nadaniu mu postaci pytania. Zdecydowana większość problemów naukowych da się sformułować w postaci pytań” (tamże, s. 147-148).

Niewątpliwie ważne jest założenie autora, że w analizowanym przez niego polu badawczym „zachowania aparatu administracji” z zasady „nie stanowią wyizolowanych, odrębnych czynności, lecz przybierają zazwyczaj postać swoistego konglomeratu działań realizowanych na potrzeby osiągnięcia danego celu publicznego” (s. 5-6). W konkretnym przypadku w skład tego „konglomeratu działań” wchodzi – wskazuje autor – zarówno działania władcze, jak i działania niewładcze. Zdaniem autora: „[d]ostrzeżenie tej specyfiki [...] skłania do poszukiwania efektywnych metod konstruowania regulacji prawnej w obszarze zadań publicznych, umożliwiających systemowe podejście do tego zagadnienia”. Zgadzam się z autorem, w tym z konkluzją o potrzebie systemowego (kompletnego i spójnego) podejścia, z tym że przedmiotową specyfikę dostrzegli znacznie wcześniej inni, proponując koncepcję „ciągu działań” i należało o tym napisać. Koncepcja ciągu działań (prawnych i faktycznych, generalnych i indywidualnych, władczych i niewładczych) została zaproponowana i opracowana przez wrocławską szkołę nauki administracji i nauki prawa administracyjnego, zwłaszcza w pracach: A. Chełmońskiego, *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Seria A, nr 116, Wrocław 1966, s. 144-145, tegoż, *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań. Propozycja metodologiczna*, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 163, Prawo XXXVIII, Wrocław 1972, s. 17 i n., J. Jendroński, *Postępowanie administracyjne w kodyfikacjach europejskich państw socjalistycznych*, Państwowe Wydawnictwo

¹ Kompromitujący jest zwrot „na te cele” w akapicie pierwszym na s. 7: „Przyjęto, iż na potrzeby odpowiedniego scharakteryzowania instytucji zadania publicznego, niezbędne jest wykazanie jej relacji w stosunku do kategorii interesu publicznego oraz celu publicznego. Na te cele przeprowadzono analizę stanowisk doktryny [...]”. „Pogratulować” autorowi można też zwrotu: „wykazanie relacji w stosunku”.

Naukowe, Warszawa 1970, s. 46-47, T. Kuty, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Seria A, nr 132, Wrocław 1969, s. 79 i n. oraz K. Nowackiego, *O ciągu prawnym instrumentów ochrony środowiska w ujęciu prawnoporównawczym*, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 2018, Przegląd Prawa i Administracji XXXVIII, *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym i w nauce administracji*, pod redakcją A. Błasia, Wrocław 1997, s. 179 i n. Jest też zdumiewające, że proponując podejście systemowe w rozprawie *Koncepcja systemu zadań publicznych w ramach gminnej gospodarki odpadami komunalnymi*, Grzegorz Samitowski nie dostrzegł wskazanej powyżej pracy Piotra Korzeniowskiego *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, w której znalazł się odrębny punkt poświęcony metodzie systemowej badań prawa gospodarki odpadami (s. 152-157).

We *Wstępie* oprócz punktu *Przedmiot i cel pracy* znalazł się jeszcze punkt *Konstrukcja pracy*. W pierwszym zdaniu tego punktu autor odwołuje się do „założeń konstrukcyjnych” pracy: „Z punktu widzenia założeń konstrukcyjnych niniejszej pracy”, których wcześniej jako żywo nie przedstawił, aby powiedzieć, że z punktu widzenia tych nieujawnionych czytelnikowi założeń konstrukcyjnych „jako priorytet przyjęto ustrukturyzowanie jej zgodnie z tzw. zasadą MECE” (s. 6), wyjaśniając następnie ten skrót i zasadę w przypisie 4, co notabene oznacza, że autor nie potrafi wprowadzić skrótu. Zatem należy przyjąć, że założeniem konstrukcyjnym pracy jest zasada MECE, o czym zresztą autor pisze już wyraźnie w pokracznym zdaniu drugim: „W celu zadośćuczynienia przedmiotowemu założeniu, niniejsza praca skonstruowana została w podziale na trzy części tematyczne” (s. 6-7). Dokonana przez autora zwięzła charakterystyka treści poszczególnych części (s. 6-9) kończy *Wstęp*, pozostawiając czytelnika w osłupieniu, ponieważ w żadnym fragmencie *Wstępu* autor nie mówi o metodzie badawczej rozprawy doktorskiej. Za metodę tę nie można uznać zasady MECE, o której autor pisze w przypisie 4, że stanowi ona „metodologię prowadzenia procesu badawczego”. Nawet przy najlepszej woli nie można też dojrzeć metody badawczej we wskazaniu, że w interpretacji triady pojęciowej: interes publiczny – cel publiczny – zadanie publiczne „starano się uwzględnić aspekty [sic!] z pogranicza prawa oraz innych nauk społecznych” (s. 7) czy we wskazaniu, że zagadnienie realizacji zadań publicznych poddano analizie „w oparciu o kontekst [sic!] wykraczający poza obszar nauk prawnych” (s. 7). Braki *Wstępu* przypieczętowanie „klasyfikacja zadań publicznych” (s. 9), która *de facto* nie jest klasyfikacją, lecz typologią, co oznacza, że autor rozprawy doktorskiej nie odróżnia klasyfikacji od typologii.

Nie mam zastrzeżeń odnośnie do przyjętego przez Grzegorza Samitowskiego rozumienia kluczowych dla jego pracy pojęć interesu publicznego, celu publicznego i zadania publicznego. Chociaż podkreślając, że pojęcie zadania publicznego w jego pracy jest kategorią kluczową (s. 5), autor powinien uwzględnić jeszcze pojęcie władztwa zadaniowego gminy (w postępowaniu z

odpadami komunalnymi) i odnieść się do relacji między pojęciami zadania publicznego i władztwa zadaniowego. Przydatne byłyby tutaj prace: K. Nowackiego, *Zasięg władztwa zadaniowego i ustrojowego gminy*, [w:] *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, pod red. M. Górskiego i K. Nowackiego, Wrocław 2012 oraz P. Korzeniowskiego, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*. Niestety, prac tych brakuje w *Wykazie literatury* (notabene rozprawa G. Samitowskiego nie zawiera wykazu aktów prawnych i orzecznictwa). Pominięcie wskazanej pracy K. Nowackiego i w ogóle dorobku K. Nowackiego jest wyjątkowo przykre, jako że dotyczy jednego z najbardziej zasłużonych badaczy i twórców prawa ochrony środowiska, także na poziomie europejskim.

Ważne jest rozróżnienie interesu publicznego na etapie stanowienia prawa i interesu publicznego na etapie stosowania prawa i zgadzam się ze spostrzeżeniem, że „niedoskonałości w interpretacji interesu publicznego poczynione przez ustawodawcę na etapie stanowienia prawa rozciągają się na etap stosowania prawa, gdzie są co do zasady nieodwracalne. Może to prowadzić do sytuacji, w których zgodne z prawem działania organów administracji pozostają w nieusuwalnej sprzeczności z interesem publicznym” (s. 21). Nie mogę się natomiast zgodzić z praktyką **cytowania** przepisów prawnych z wprowadzaniem do **cytatów** niestosowanych przez ustawodawcę wyróżnień. W konkretnym przypadku wygląda to następująco: „Wątpliwości co do zakresu obowiązku uwzględniania interesu publicznego analizowane były w polskiej literaturze administracyjnej w odniesieniu do treści art. 7 k.p.a, zgodnie z którym »w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszystkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, **mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli**«” (s. 21). Jeżeli ustawodawca nie dokonał wyróżnienia w treści przepisu prawnego, autor nie ma prawa go zastępować i *de facto* zmieniać znaczenia cytowanego przepisu, w ogóle przy tym nie informując czytelnika o swojej ingerencji. Takich nieuprawnionych ingerencji jest w pracy wiele, aby dla przykładu wskazać ingerencję w treść art. 63 Konstytucji (w przypisie 33 na s. 16) i art. 5 Kodeksu cywilnego (w przypisie 56 na s. 22). W ogóle z cytowaniem autor ma problemy jeszcze innego rodzaju, a mianowicie z precyzją cytowania. W konkretnym przypadku autor pisze: „W. Jakimowicz wiąże tę konstrukcję [konstrukcję legalności celu – J.S.] z założeniem stanowiącym, iż »kierunek legalności działalności administracji wyznaczają prócz zasad ogólnych postępowania administracyjnego również te normy prawne, które wskazują organowi zadania, cele, kryteria działania«,” umieszczając po tym zdaniu odsyłacz 55 (s. 22). Tymczasem na s. 150 pracy W. Jakimowicza wskazanej w przypisie 55 (notabene przypis ten w zestawieniu z przypisem 54 jest skonstruowany błędnie) nie ma żadnego „kierunku legalności działania”, lecz jest „kierunek legalnego działania”.

Nie robi na mnie wrażenia punkt 2.1. *Pojęcie celu w ujęciu nauk społecznych* (s. 25-27), który zapewne ma wskazywać na erudycję autora. Na niecałych trzech stronach pojawia się w tekście głównym i w przypisach kilkanaście wielkich nazwisk, ale pożytek z przytoczenia wybranych relewantnych poglądów jest w konkretnym przypadku niewielki lub żaden. Aby nie być gołosłownym, wskażmy na następujący fragment: „W wydanej w 1861 r. pozycji *Prawo starożytne* zwracał on [H.S. Maine – J.S.] uwagę nie na »czynnik walki« w procesie tworzenia prawa, lecz na spójny z podejściem ewolucjonistycznym rozwój instytucji prawnych od prymitywnych do niezwykle wyrafinowanych (wskazując przejście »od statusu do kontraktu« jako podstawową ścieżkę tego rozwoju)” (s. 27). Zapytam retorycznie: jaką wartość informacyjną ma dla mniej zaawansowanego czytelnika przywołana teza o przejściu „od statusu do kontraktu”? Czyżby autor zakładał, że czytelnikami jego rozprawy będą wyłącznie emerytowani profesorowie? Nadto po zwrocie „od statusu do kontraktu” pojawia się odsyłacz kierujący do przypisu 71 o treści następującej: H.S. Maine, *Ancient Law: Its Connection with the Early History of Society, and Its Relation to Modern Ideas*, Londyn 1861. I tu pytanie: czy autor rzeczywiście miał w dłoniach oryginalne wydanie z 1861 roku. Jeżeli tak, to powinien zacytować tytuł bez błędu interpunkcyjnego i wskazać jako miejsce publikacji London. Przed wszystkim zaś powinien wskazać stronę, na której znajduje się zwrot *from status to contract*. Jeżeli jednak korzystał z drugiej ręki (co notabene raczej nie powinno się zdarzyć, jako że książka jest dostępna w Internecie), to powinien wskazać, z czyjego pośrednictwa korzystał. Nie chcę użyć zbyt mocnych słów, ale z obowiązku recenzenta muszę jednak powiedzieć, że w przypisie 71 na stronie 27 mamy do czynienia z nierzetelnością naukową i niechlujstwem redakcyjnym.

Tylko w bezrefleksyjnej imaginacji autora istniała na przełomie wieków XIX i XX „administracja europejska”, operująca środkami prawnymi (s. 37-38). Administracja i prawo administracyjne były wtedy zjawiskami krajowymi, a administracja europejska (i europejskie prawo administracyjne) wyłania się dopiero w ostatnim czasie, i to nie bez oporów. W wymiarze normatywnym administracja europejska pojawiła się w art. 298 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: „Wykonując swoje zadania, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii korzystają ze wsparcia otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej”. Notabene Unia Europejska ciągle nie jest utrwalonym systemem i badanie jej przyczynia się do rozumienia systemów w trakcie tworzenia, a zwłaszcza wyłaniającego się systemu administracyjnego w Unii Europejskiej. Możliwe jest badanie tego, jak na co dzień funkcjonują ten wyłaniający się system i jego poszczególne składniki, a w szczególności: badanie nowych organizacji i struktur oraz ich zmiany (w tym tak istotnych dla zdolności europejskiego systemu administracji agencji europejskich), badanie procedur decyzyjnych i dynamiki behawioralnej w centrach i subcentrach wykonawczych (administracyjnych) Unii Europejskiej oraz badanie wpływu rozwiązań w tych dwu obszarach na kształtowanie europejskich polityk publicznych. Przy okazji: pisząc o „europejskim kontekście normatywnym” celów

publicznych realizowanych przez gminę w zakresie gospodarki odpadami (s. 116 i n.), autor odwołał się tylko do dwóch publikacji z literatury europejskiej (przypisy 312 i 350) i nie przytoczył ani jednego wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub opinii rzecznika generalnego. Nie odwołał się też do polskiej doktryny. Chociaż trzeba dostrzec i docenić, że doktorant podjął się autorskiej analizy wiążących i niewiążących aktów regulujących europejskie cele publiczne w badanym polu.

Jakież trzeba mieć wybujałe poczucie własnej ważności i wyjątkowości, aby punkt 5.1.2. *Pojęcie samorządu terytorialnego* rozpocząć od zapowiedzi, że autor podejmuje w nim „pogłębione rozważania nad pojęciem **samorządu terytorialnego**” (s. 88), tak jakby wcześniej takich rozważań nie prowadzili już koryfeusze polskiej nauki prawa administracyjnego, w tym pominięty w tym punkcie – co poraża – twórca klasycznej koncepcji samorządu terytorialnego Tadeusz Bigo (zob. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928)². Nadto nie dostrzegł autor pracy Jerzego Korczaka, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2012, s. 151 i n. Notabene szumna zapowiedź autora podjęcia „pogłębionych rozważań” nie przyniosła niczego nowego, bo żadnej nowości nie widzę we wskazaniu, że „**decentralizacja nie jest jedynym sposobem nabywania przez samorzady terytorialny [sic!] jego zadań**. Równie istotny wydaje się bowiem »**prąd oddolny**«, a więc ciążenie ze strony wspólnot lokalnych o przejęcie przez administrację publiczną zadań realizowanych dotychczas przez te wspólnoty i objęcie ich instrumentarium administracyjnym, **wspomagającym w określonych przypadkach efektywność ich realizacji**” (s. 89). Przy okazji autor odkrywa zasadę subsydiarności: „Wśród określeń prawidłowo odzwierciedlających opisywane zjawisko wskazać należy inne pojęcie [inne niż decentralizacja – J.S.] szeroko wykorzystywane na potrzeby opisywania cech samorządu terytorialnego. Pojęciem tym jest **subsidiarność**” (s. 91). W tymże punkcie autor ujawnia także predylekcję do wyjątkowo napszonego stylu, który przynosi niezamierzone efekty komiczne. Jest tak w przypadku „zasady wyrażonej treścią art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego” (s. 94). Nie do przyjęcia dla mnie jest także bałamutne twierdzenie, że celem może być założenie: „Celem ograniczonej ingerencji centralnej w samodzielność wspólnoty samorządowej jest założenie, iż powinna ona stale poszukiwać najefektywniejszych metod zaspokajania określonych potrzeb lokalnych” (s. 95).

² O pracy tej J. Boć napisał: „Choć nie zajmował się [Tadeusz Bigo – J.S.] astronomią czy matematyką, pokazywał w swych dziełach wartości nieprzemijające. Jego praca habilitacyjna o związkach publiczno-prawnych w świetle ustawodawstwa polskiego jest dziś z powodzeniem cytowana i przepisywana. Okoliczność ta daje wiele do myślenia. Okazuje się, iż podstawowe ustalenia w sprawach stosunków społeczno-prawnych mogą być – mimo pędu cywilizacyjnego – równie trwałe, jak składowe elementy materii fizycznej”, J. Boć, *Tadeusz Bigo (1894-1975)*, [w:] *Pamięci zmarłych Profesorów i Docentów Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 1945-2010*, pod red. L. Lehmann i M. Maciejewskiego, Wrocław 2010, s. 23.

Szokuje językowa dezynwoltura autora wynikająca z niewiedzy, że pojęcie wymaga dopełniacza. W konkretnym przypadku jeden z punktów nosi tytuł „Pojęcie »**gospodarka komunalna**«” (s. 105), a w jego pierwszym akapicie mamy już – poprawnie – „pojęcie **gospodarki komunalnej**” (s. 105). Nie do przyjęcia jest przypisywanie terminowi „data” takiego znaczenia, które prowadzi autora do następujących niebywałych pokracznych zwrotów: „W dacie przyjęcia powyższego dokumentu, administracja szczebla lokalnego funkcjonowała już w istotnie zmodyfikowanych realiach [...]” (s. 150) oraz „Przywołany spór interpretacyjny stanowił w dacie wydania orzeczenia TK zagadnienie o znaczeniu marginalnym [...]” (s. 152). W języku autora mamy także oprócz ustawy tajemniczy „grunt ustawy”, na którym znajdują się ważne dla niego definicje (*de facto* znajdują się one w ustawie): „Analizując omawiane pojęcie należy uwzględnić, iż dwie jego składowe definiowane są na gruncie ustawy o odpadach” (s. 183). Z kolei na s. 319 pojawia się jeszcze równie tajemnicza „baza ustawy”. Nie rozumiem także, dlaczego autor pisze na s. 320 o sposobie „kreacji” zobowiązania „opłatowego”, który jest „oparty na mechanizmie określonym w art. 21 § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa”. Przecież we wskazanym artykule ustawodawca określił „powstawanie” zobowiązania podatkowego. Równie szokująca jest redakcyjna dezynwoltura autora, której przejawem jest niespotykana praktyka umieszczanie wszystkich nieparzystych numerów stron nie na zewnętrznym lewym marginesie strony (parzyste numery stron zostały umieszczone prawidłowo), lecz wewnątrz strony (przy grzbiecie), co skutecznie utrudnia przeszukiwanie stron nieparzystych. Jednolitość nie jest zatem dla autora żadną wartością, co potwierdza między innymi pisownia „novum” na s. 144 i dla odmiany „*novum*” na ss. 147 i 282. Zastrzeżenia budzi wskazywanie w przypisach wydań elektronicznych pozycji literaturowych, w sytuacji gdy publikacje te są dostępne w wersji tradycyjnej (zob. np. prace wskazane w przypisach 623-624 na s. 312). Jest to tym bardziej niezrozumiałe, że większość wydań elektronicznych (pochodzących z typowych systemów informacji prawnej) nie zawiera numeracji stron. A zatem nie sposób zweryfikować poglądów, które przytacza autor. Dalej, na ss. 90-91 autor cytuje wystąpienie sekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska bez wskazania jego źródła. Z kolei na s. 374 w przypisie 686 autor cytuje pogląd J. Łętowskiego, *Administracja. Prawo. Orzecznictwo sądowe*, Wrocław 1985, s. 98 i n., jednak czyni to za Piotrem Doboszem, a tymczasem w krakowskich bibliotekach bez najmniejszego problemu można odszukać cytowaną publikację: pod koniec marca 2017 r. w Bibliotece Jagiellońskiej było dostępnych 7 egzemplarzy tej książki. Wreszcie, cytując orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, autor nie wskazuje punktu uzasadnienia, w którym znajduje przywoływany przez niego pogląd.

Osobno trzeba wspomnieć, o częstym posługiwaniu się przez autora terminem „zapis” w znaczeniu przepis prawny (tytułem przykładu: na s. 146 mamy „zapisy rozporządzenia Rady Ministrów”, a na s. 169 „zapisy ustawy”). Każe mi to przypomnieć, co napisałem o posługiwaniu się tym terminem w 2005 r. w pracy *Zarządzanie*:

Chociaż termin „zapis” jest używany bardzo często, szczególnie przez dziennikarzy i polityków, to jednak jest to termin pseudoprawniczy, a posługiwanie się nim świadczy o traktowaniu prawa jako po prostu zbioru zapisanych słów i zdań, które w każdej chwili można zmienić. Innymi słowy, używanie terminu „zapis” uczy lekceważenia i podważa autorytet prawa. Można przypuszczać, że osoby, które nie widzą różnicy pomiędzy przepisem prawnym i zapisem, nie widzą również różnicy pomiędzy demokratycznym państwem prawnym i demokratycznym państwem zapisów, pomiędzy systemem rządów prawa i systemem rządów zapisów czy też pomiędzy Dziesięciorgiem Przykazań i dziesięcioma zapisami (tak Stanisław Ehrlich, *Norma. Grupa. Organizacja*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000).

Wiesław Staśkiewicz ironicznie zauważa, że zapisy stały się w Polsce „nową formą prawa”, której źródłem jest „wiera posłów, że są władcami i sumieniem narodu”: „Polski system prawa w chwili obecnej w dużej mierze składa się z zapisów przekonań posłów o instytucjach prawnych”. Prowadzi go to zresztą do paradoksalnego wniosku, że „tak słusznie krytykowany termin «zapis» najlepiej oddaje stan polskiego ustawodawstwa”, tenże, *Demokratyczne państwo prawne w Polsce lat dziewięćdziesiątych: eufunkcjonalność teorii i dysfunkcjonalność praktyki*, [w:] *Prawo i ład społeczny. Księga dedykowana Profesor Annie Turskiej*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Katedra Socjologii Prawa, Warszawa 2000.

W kluczowej dla celów pracy części III *Charakterystyka systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w kontekście koncepcji systemu zadań publicznych* (przy okazji: tytuł tej części jest żonglerskim odwrócenie tytułu pracy: *Koncepcja systemu zadań publicznych w ramach gminnej gospodarki odpadami komunalnymi*) rozczarowuje przyjęta (przejęta) przez autora doktrynalna definicja „systemu gospodarowania odpadami komunalnymi”, której podstawowym elementem konstrukcyjnym jest: system prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych (s. 183). W ramach tego systemu autor proponuje dla celów dokonania stosownej analizy następujące rodzaje zadań gminy: 1) zadania organizatorskie, 2) zadania w zakresie finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, 3) zadania informacyjno-edukacyjne, 4) zadania kontrolne i nadzorcze oraz 5) zadania analityczne (s. 197). Najwięcej uwagi autor poświęca zadaniom organizatorskim, które stanowią „szczególną kategorię zadań gminy w zakresie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, jako że służą one stworzeniu swoistej »obudowy« tegoż systemu, zarówno na **płaszczyźnie instytucjonalnej, technicznej, jak i formalnej**” (s. 200). Zaraz potem autor gubi się we własnych propozycjach definicyjnych, jako że „płaszczyznę instytucjonalną” rozumie jako „sferę organizowania zadań podmiotów wykonujących działania na rzecz funkcjonowania systemu [...]” (s. 200), a ponieważ chodzi o „zadania organizacyjne”, czytelnik zostaje uraczony rozważaniami na płaszczyźnie instytucjonalnej będącej organizacją do kwadratu: sferą organizowania zadań organizacyjnych. Dalej autor wskazuje, że z zadaniami organizatorskimi na płaszczyźnie formalnej ściśle wiążą się zadania organizatorskie na płaszczyźnie technicznej, jako że

„efekty ich wykonania stanowią częstokroć wsad merytoryczny dla aktów prawnych, przyjmowanych w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi” (s. 267). Kabaretowy „wsad merytoryczny” pojawia się tylko raz i niewątpliwie bije na głowę synonimiczne „podłoże merytoryczne”: „odpowiednie podłoże merytoryczne na potrzeby formułowania uchwał »systemowych«, przyjmowanych przez radę gminy”, będące notabene „zagadnieniem o podłożu analitycznym obecnym [...] w ramach kategorii zadań organizatorskich” (s. 360). Dokonując oceny rozważań autora poświęconych zadaniom organizatorskim realizowanym przez gminę w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, należy powiedzieć, że autor trzymał się długo, aby w efekcie powiedzieć niewiele. W trzydziściu punkcie 7.2.2.5. *Podsumowanie* czytelnik znajduje ogólne stwierdzenie z bałamutnym utożsamieniem zadań z działaniami, zaklinającym rzeczywistość „odpowiedzialnym wyważeniem” oraz z ulubionym ostatnio przez dziennikarzy i polityków „balansem”: „Konkludując [...] należy stwierdzić, że zadania organizatorskie realizowane przez gminę w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi stanowią rozbudowany katalog niejednorodnych działań, których realizacja wymaga odpowiedzialnego wyważenia szeregu specyficznych wartości (np. odpowiedni balans pomiędzy projektowanym zakresem usług »systemowych« , zapewniającym zaspokojenie potrzeb właścicieli nieruchomości, a wysokością ponoszonych przez nich opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi” (s. 309).

Analiza pozostałych przedmiotowych zadań gminy, a mianowicie zadań w zakresie finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, zadań informacyjno-edukacyjnych, zadań kontrolnych i nadzorczych oraz zadań analitycznych jest już skromniejsza i nie przynosi żadnej nowości poza może nowym podejściem do rozumienia władczego działania administracji. Autor wiąże mianowicie podejście władcze z „wyraźnym zamiarem wywołania przez administrację określonej kategorii zachowań u podmiotów administrowanych” (s. 337-338). Taka autorska propozycja pozwala mu zaliczyć niewspierane przymusem administracyjnym działania społeczno-organizatorskie (informacyjno-edukacyjne) administracji do działań władczych. Zupełnie nie przekonuje mnie to stanowisko. Administracja jest systemem utworzonym do osiągnięcia licznych i ciągle rosnących celów (zadań), korzystającym z władzy (władztwa) oraz pozostałych zasobów, z których korzystają wszystkie organizacje: ludzi, rzeczy, pieniędzy i informacji. Korzystanie z tych zasobów oznacza korzystanie z instrumentów władczych (opartych na władzy) oraz instrumentów opartych na pozostałych zasobach administracji, aby wywołać określone zachowania mieszkańców i społeczeństwa. Stanowisko autora powoduje, że każde zewnętrzne intencjonalne działanie administracji (w tym oparte na środkach finansowych) jest działaniem władczym. W efekcie przyjętego przez autora elementu konstrukcyjnego „podejścia władczego” w postaci „zamiaru wywołania przez administrację określonej kategorii zachowań” (a przecież sensem istnienia administracji jest działanie ukierunkowane z zasady na zewnątrz) rozmywa się fundamentalny dla

administracji i prawa administracyjnego podział działań administracji na działania władcze i działania niewładcze.

W końcowej części pracy autor dokonuje oceny „w jakim zakresie regulacja systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wpisuje się w wymagania wyznaczone względem modelowego systemu zadań publicznych” (s. 364). Z ustaleń autora wynika, że to „wpisywanie się w wymagania wyznaczone względem modelowego systemu zadań publicznych” nie przedstawia się najlepiej. W konsekwencji autor dostrzega potrzebę dokonania stosownych zmian: „w obecnym stanie prawnym zaproponowany w ramach niniejszej pracy **sposób postrzegania optymalnego modelu uregulowania dziedziny funkcjonowania administracji publicznej**, jakim jest postulowany model **systemu zadań publicznych** [analitycznych, organizatorskich, kierunkujących i kontrolnych – J.S.], znajduje pewne punkty wspólne z regulacją systemu gospodarowania odpadami, lecz związek ten jest niedostateczny i – co wymuszać będą, jak można przypuszczać, »oddolne« potrzeby samorządów gminnych – dla efektywności funkcjonowania omawianej dziedziny życia społecznego konieczne będzie stopniowe dostosowywanie regulacji prawnej w tym obszarze do wskazanych w ramach niniejszej pracy standardów, umożliwiających administracji publicznej skuteczne wykonywanie postawionych przed nią zadań, przy wykorzystaniu odpowiedniego instrumentarium administracyjnego” (s. 371). Z oceną taką można się zgodzić, z tym że w moim przekonaniu zaproponowana przez autora „koncepcja **systemu zadań publicznych, rozumiana jako metodologia budowy kompletnego i logicznie powiązanego konglomeratu zadań publicznych wykonywanych przez administrację publiczną w określonej dziedzinie, składającego się co najmniej z zadań analitycznych, organizatorskich, kierunkujących oraz kontrolnych**” (s. 373) jest tak ogólna, że jej praktyczną wartość można sprowadzić do znanej dyrektywy: najpierw pomyśl, potem zrób, a wyda czyn owoce. W ostatnich dwóch zdaniach pracy autor wyraża przekonanie, że „teoria stanowienia prawa” powinna uwzględniać „ustrukturyzowane schematy formułowania regulacji administracyjnej” oraz iż „za inspirację dla dalszych rozważań w tym względzie służyć może przykład tego rodzaju schematu, jakim jest scharakteryzowany w ramach niniejszej pracy system zadań publicznych” (s. 375). Nie podzielam poglądu autora odnośnie do użyteczności jego „schematu”. Dokonane przez niego zestawienie proponowanego systemu zadań publicznych z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi pokazuje w istocie, że abstrakcyjność tego pierwszego czyni go na poziomie aplikacyjnym bezużytecznym dla tego drugiego. Dyrektywa, że należy myśleć przed działaniem i kontrolować jego przebieg należy od zawsze do kanonu wiedzy praktycznej. Jej abstrakcyjność pozwala odnieść ją do każdej dziedziny aktywności ludzkiej, także notabene naukowej.

Mogłoby się wydawać, że powyższe uwagi nakazują ocenić negatywnie rozprawę doktorską Grzegorza Samitowskiego *Koncepcja systemu zadań publicznych w ramach gminnej gospodarki odpadami komunalnymi*. Tak jednak uczynić nie mogę i nie powinienem. Recenzowana praca ma

bowiem trzy mocne zalety, które nie pozwalają ocenić jej negatywnie. Po pierwsze, autor wykazał się umiejętnością samodzielnego prowadzenia badań naukowych, a w szczególności umiejętnością myślenia modelowego, które jest jądrem myślenia naukowego. To, że sformułowany przez niego podstawowy dla pracy model systemu zadań publicznych nie znalazł mojej akceptacji jest sprawą odrębną, a nadto przecież o każdym modelu można powiedzieć, że jest zły, bo na przykład upraszcza analizowaną rzeczywistość. Po drugie, formułując model systemu zadań publicznych, autor wykorzystuje nie tylko dorobek nauk o administracji, ale także innych nauk społecznych, co uważam w kontekście celów pracy za uzasadnione, a nawet konieczne i co dobrze świadczy o jego horyzontach badawczych. Po trzecie, dobre, a nawet bardzo dobre są w pracy obszerne dogmatyczne analizy relewantnego unijnego i polskiego materiału normatywnego w postaci aktów prawnych i orzeczeń sądowych, w konkretnym przypadku wartościowe dla nauki i praktyki są rozważania autora na temat charakteru prawnego opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z odniesieniem się do unijnej zasady „zanieczyszczający płaci” (s. 313). W końcowej konkluzji mogę zatem z czystym sumieniem recenzenckim stwierdzić, że rozprawa G. Samitowskiego *Koncepcja systemu zadań publicznych w ramach gminnej gospodarki odpadami komunalnymi* spełnia przesłanki 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 (Dz. U. Nr 65, poz. 595) i może być przedmiotem dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Wrocław, 2 kwietnia 2017 r.

