

Warszawa, 2 września 2020 r.

dr hab. Adam Szafrński
Zakład Administracyjnego
Prawa Gospodarczego i Bankowego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski

Recenzja

**osiągnięć naukowych dr. Artura Krzysztofa Modrzejewskiego
sporządzona w postępowaniu o nadanie stopnia naukowego doktora habilitowanego**

1.Przedmiot i kryteria oceny

Przedmiot i kryteria oceny określa ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 20 lipca 2018 r. (Dz. U. poz. 1669 ze zm.; dalej ustawa). Zgodnie z art. 219 ust. 1 ustawy stopień doktora habilitowanego nadaje się osobie, która posiadając stopień doktora posiada w dorobku osiągnięcia naukowe, stanowiące znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny, w tym co najmniej:

- a) monografię naukową wydaną przez wydawnictwo, które w roku opublikowania monografii w ostatecznej formie było ujęte w wykazie sporządzonym zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 267 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy, lub
- b) cykl powiązanych tematycznie artykułów naukowych opublikowanych w czasopismach naukowych lub w recenzowanych materiałach z konferencji międzynarodowych, które w roku opublikowania artykułu w ostatecznej formie były ujęte w wykazie sporządzonym zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 267 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy.

Ponadto, habilitant powinien wykazać się istotną aktywnością naukową realizowaną w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej, w szczególności zagranicznej.

We wniosku z 17 stycznia 2020 r. Habilitant jako osiągnięcie naukowe stanowiące znaczny wkład w rozwój dyscypliny nauk prawnych wskazał cykl powiązanych tematycznie artykułów naukowych lub w recenzowanych materiałach z konferencji międzynarodowych o zbiorczym tytule „Polski system gospodarowania odpadami komunalnymi”.

2. Przedstawienie Habilitanta

Pan Artur Modrzejewski uzyskał stopień doktorski z zakresu nauk prawnych dnia 26 marca 2010 r. na Wydziale Prawa na Uniwersytecie w Białymstoku, po przedstawieniu rozprawy doktorskiej pt. „Standaryzacja reguł wydawania wiz jednolitych w Unii Europejskiej”, przygotowanej pod kierunkiem prof. dr hab. Barbary Kudryckiej.

Z dokumentów przesłanych przez Uniwersytet w Białymstoku wynika, że Habilitant nie ubiegał się dotychczas o nadanie mu stopnia doktora habilitowanego.

Zgodnie z przedstawionymi dokumentami Habilitant pracuje na Wydziale Prawa na Uniwersytecie w Białymstoku na stanowisku adiunkta od 1 marca 2011 r. Ponadto jest radcą prawnym, pracującym w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Białymstoku. Dotychczas pracował także jako doradca prawny w Przedsiębiorstwie Usługowo-Handlowym „LECH” Sp. z o.o., świadczącym usługi w zakresie odpadów komunalnych.

3. Ocena osiągnięcia naukowego, o którym mowa w art. 219 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy

3.1 Ocena 26 publikacji z wyłączeniem monografii o komercjalizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego w polskim systemie prawnym

Zgodnie z art. 219 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy cykl publikacji może stanowić osiągnięcie naukowe przedstawione w postępowaniu habilitacyjnym. Ponieważ cykl artykułów jest czymś innym niż monografia, należy zastanowić się, czym jest cykl publikacji, o którym mowa w ustawie, tak aby dokonać właściwej oceny osiągnięcia naukowego przedstawionego przez Habilitanta.

Podstawowa intuicja językowa zakłada, że cyklem artykułów czy też fragmentów publikacji w materiałach konferencyjnych jest szereg tematycznie powiązanych publikacji. Określenie „cykl” wskazuje także na „powtarzalność jego części składowych, odpowiadającą z góry ustalonym założeniom, który to cykl jako całość powinien stanowić znaczny wkład w

rozwój określonej dyscypliny lub z innymi odpowiednimi osiągnięciami składać się w istotny sposób na taki znaczny wkład”¹.

Wobec powyższego, przedstawione przez Habilitanta osiągnięcie powinno być usystematyzowanym zbiorem artykułów, publikowanych w sposób z góry założony z czytelną systematyką. Należy w przypadku cyklu oczekiwać od Habilitanta wyjaśnienia w autoreferacie, dlaczego zdecydował się na ten właśnie sposób pracy. Publikacja cyklu, jak można przypuszczać, może wynikać z długiego okresu badań, których rezultaty lepiej dla rozwoju danej dyscypliny publikować w częściach niż dopiero po kilku latach w całości. Tego typu sposób pracy może być ważny tak dla nauk przyrodniczych, jak i społecznych czy też humanistycznych.

W przedstawionym przez Habilitanta zbiorze publikacji, stanowiących jego zdaniem cykl, znajduje się 27 pozycji, po części publikowanych w języku polskim, po części angielskim. Są to prace przygotowane wyłącznie przez Habilitanta lub we współautorstwie. Publikowane były w różnych czasopismach lub materiałach pokonferencyjnych. Jedną z tych pozycji jest obszerna monografia poświęcona komercjalizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego w polskim systemie prawnym, nienawiązująca ani w tytule ani w układzie pracy do tytułu cyklu a więc regulacji odpadów komunalnych.

Habilitant wskazał 6 obszarów badawczych, które składają się na cykl. Są to:

- 1) podstawy organizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi;
- 2) wybór formy organizacyjnoprawnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi;
- 3) właściciel nieruchomości w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi
- 4) odbierający odpady komunalne. Relacja odbierający – zagospodarowujący odpady komunalne
- 5) podmioty zagospodarowujące odpady komunalne
- 6) zakres przedmiotowy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Do poszczególnych obszarów Habilitant przypisał 27 publikacji publikowanych od 2012 do 2019 r.

¹ Hubert Izdebski, komentarz do art. 216 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, w: H. Izdebski, Jan Michał Zieliński, *Komentarz do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, Lex 2020.

W pierwszym obszarze badawczym, poświęconym podstawom organizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi Habilitant wskazał na 4 publikacje. W pierwszej z nich opisał wybrane zagadnienia wynikające z ustawy nowelizującej ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach², w tym przede wszystkim zmianę polegającą na przekazaniu gminom kompetencji organizatora i zarządzającego odpadami komunalnymi. W drugim artykule Habilitant wskazał na Szwecję jako modelowy sposób zarządzania odpadami, z którego Polska powinna brać przykład. Wskazał na podstawowe fakty dotyczące ilości odpadów składowanych i poddawanych recyklingowi oraz na rozwiązania prawne temu służące. Wnioski dla Polski wynikające z artykułu zostały zawarte w skromnym podsumowaniu. W artykule dotyczącym New Public Management (napisanym we współautorstwie) Habilitant przedstawił paradygmat administracji publicznej opisywany w literaturze zachodniej i po dokonaniu analizy polskiego prawodawstwa oraz praktyki przedstawił tezę, jakoby organizacja systemu gospodarowania odpadami komunalnymi była przykładem próby przeniesienia sfery usług prowadzonej do tej pory w ramach komercyjnej działalności gospodarczej w obszar działania administracji publicznej, wraz z przekazaniem władztwa nad odpadami gminom, co uznał za bardzo trudne w oparciu o metodę i zasady New Public Management. W ostatnim artykule, z tego obszaru badawczego, Habilitant przedstawił zagadnienie nadzoru regionalnych izb obrachunkowych i wojewodów nad czystością i porządkiem w gminach, by dojść do wniosku, że istnieje kontrowersja dotycząca podziału kompetencji nadzorczych między regionalnymi izbami obrachunkowymi a wojewodami w nadzorze gmin w odniesieniu do utrzymania czystości.

Z przedstawionego przez Habilitanta materiału wynika, że uznał on, iż podstawy organizacji systemu gospodarowania odpadami opisują w dostateczny sposób 4 przez niego wskazane publikacje. Pierwszy z nich dotyczy nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, kolejne prawo odpadów w Szwecji, New Public Management oraz nadzoru wojewodów oraz regionalnych izb obrachunkowych.

Każdy z artykułów napisany został przy zastosowaniu właściwych naukom prawniczych metod badawczych (przede wszystkim metody dogmatycznej oraz komparatystycznej). Jednocześnie, co zasługuje na aprobatę, Habilitant przywołuje fakty społeczne, bez opisu których (wg danych GUS, badań opinii publicznej, innych dostępnych danych dotyczący produkcji odpadów i ich dalszych losów) wskazywanie na problemy czy rozwiązania byłoby niezrozumiałe i mogło sugerować przypuszczenie, że ustawodawca lub

² Ustawa z 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r., nr 152, poz. 897).

przedstawiciele nauki prawa proponują rozwiązania abstrakcyjne, oderwane od tego, co praktyczne.

Pozytywna opinia na temat każdego z artykułów nie zmienia oceny, że trudno byłoby je uznać za usystematyzowany cykl publikacji wyczerpujących temat organizacyjnych podstaw gospodarowania odpadami komunalnymi. Autor nie opisuje podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie odpadami komunalnymi na jakiejś wybranej przez siebie osi czasu. Nie wskazuje na podział zadań pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, nie prowadzi refleksji, dlaczego powinno być to zadanie państwa, a w jego ramach gmin. Nie prowadzi refleksji pogłębionej czy to konstytucyjnej czy to prawnoeuropejskiej. Jest to raczej nie cykl, co zbiór artykułów, które dotyczą wybranych kwestii z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi. Z pewnością artykuły nie stanowią spójnej całości, która wynikałaby z usystematyzowanych badań nad problematyką prawną gospodarki odpadami komunalnymi. Warto już w tym miejscu zauważyć, że uwaga ta *pars pro toto* odnosi się do zbioru kolejnych artykułów. Będzie się zatem powtarzała w odniesieniu do kolejnych zaproponowanych przez Habilitanta obszarów badawczych z mniejszym lub większym natężeniem.

W ramach drugiego obszaru badawczego dotyczącego wyboru form organizacyjnoprawnych znajduje się 7 publikacji. Pierwsza z nich dotyczy aksjologii wyboru form organizacyjno-prawnych realizacji zadań publicznych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Habilitant stara się wskazać, które z wartości decydują o wyborze formy organizacyjnoprawnej przez gminę, by dojść m.in. do wniosku, że brak legislacyjnych podstaw wyszczególnienia „drugiego piętra” powoduje, że określenie tego, co determinuje wybór takiej czy innej formy, nosi często oznaki subiektywizmu. Publikacja ta dotyczy ogólnie wyboru form organizacyjno-prawnych, nie ograniczając się do gospodarki odpadami komunalnymi.

W publikacji poświęconej spółce LECH, której miasto Białystok powierzyło zadanie gospodarowania odpadami komunalnymi, Habilitant w interesujący sposób przedstawił zagadnienie powierzenia zadania podmiotowi zewnętrznemu organizacyjnie wobec gminy, zadania gospodarowania odpadami komunalnymi oraz wartości, którymi kierowało się miasto Białystok.

Kontynuacją rozważań o organizacji odpadów komunalnych w Białymstoku była publikacja o upoważnieniu zarządu spółki komunalnej na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu utrzymania czystości i porządku. Habilitant rozważał sytuację typową dla gospodarki odpadami, a więc powierzenie

jej spółkom kapitałowym przy jednoczesnym upoważnieniu ich do rozstrzygania spraw indywidualnych.

Upoważnianie przez gminy spółek komunalnych na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wzbudziło w praktyce na tyle duże wątpliwości, że wymagały one ostatecznie podjęcia przez NSA uchwały, która zapadła 19 grudnia 2016 r. (II FPS 3/16). Habilitant nie kwestionując stanowiska NSA podjął się analizy zagadnienia związania ww. uchwałą „od dnia jej podjęcia”. Doszedł przy tym do wniosku, że uchwała NSA pozostaje bez wpływu na sprawy dotyczące decyzji indywidualnych i to bez znaczenia kiedy decyzje te wydano (przed, czy po uchwale NSA).

Przedostatnią publikacją z serii 7 w tym obszarze badawczym jest część monografii poświęcona udostępnianiu zarządowi spółki komunalnej danych z rejestrów prowadzonych przez organy jednostek samorządu terytorialnego celem weryfikacji informacji zawartych w deklaracji „śmieciowej”.

Serię publikacji na temat wyboru form organizacyjnych zamyka wskazana przez Habilitanta monografia na temat komercjalizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego w polskim systemie prawnym, licząca ponad 400 stron. Ponieważ przekracza ona znaczenie objętościowo pozostałe części cyklu, potraktowana zostanie odrębnie jako znacząca pozycja w dorobku Habilitanta. W tym miejscu należy jedynie zaznaczyć, że monografia dotyczy zadań w ogóle i nie ogranicza się do gospodarki odpadami komunalnymi.

Poszczególne części zbioru publikacji w ramach wskazanego przez Habilitanta obszaru badawczego dotyczą kwestii wyboru form organizacyjnych gospodarki odpadami komunalnymi, ale nie stanowią na tyle spójnej całości, by twierdzić, że jest to cykl. Pierwsza publikacja dotyczy aksjologii wyboru form organizacyjnych *tout court*. Wydawałoby się zatem, że kolejnym zagadnieniem do wyjaśnienia byłaby aksjologia wyboru form organizacyjnych gospodarki odpadami komunalnymi. W jakiejś mierze tego tematu dotyczy artykuł poświęcony gospodarce odpadami w Białymstoku. Nie jest to jednak po prostu kontynuacja badań, lecz uwagi na kanwie konkretnego przypadku, znanego Habilitantowi z własnej praktyki. Kolejne dwie publikacje dotyczą upoważnienia zarządu spółki komunalnej na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym i niewątpliwie wiążą się z wyborem formy organizacyjnej, podobnie jak i kolejna publikacja dotycząca korzystania z rejestrów gminnych. Habilitant nie wyjaśnia ani w publikacjach ani w autoreferacie, czy zagadnienie wyboru form organizacyjnych zostało omówione kompleksowo w ramach wskazanego obszaru badawczego. Byłoby interesującym wiedzieć, w jakich innych formach organizacyjnych prowadzona jest gospodarka odpadami komunalnymi i jakie wiążą się

z tym problemy, tak dotyczące upoważnienia jak i korzystania z rejestrów. Brakuje również uwag czy spostrzeżeń o charakterze komparatystycznym lub też wyjaśnienia, dlaczego wystarczy ograniczyć się do problematyki prawa polskiego. Powyższe uwagi nie umniejszą znaczenia i wartości publikacji traktowanych jako odrębne całości. Metodologicznie są one poprawne, spostrzeżenia są cenne i dotyczą ważnych zagadnień dla praktyki prawa. Habilitant bierze odważnie udział w dyskusji naukowej a jego głos, co sam podkreślił w autoreferacie, dostrzegany jest w dyskursie naukowym.

Wreszcie warto zauważyć, że ostatnia publikacja będąca elementem zbioru z obszaru badawczego o formach organizacyjnoprawnych gospodarki odpadami stanowi monografię przerastającą rozmiarami i rozmachem pozostałe części zbioru nie tylko tego obszaru badawczego, ale w ogóle pozostałych 26 publikacji potraktowanych łącznie. Jest ona na tyle poważnym dziełem, że w swoich rozważaniach na temat osiągnieć Habilitanta poświęcę jej odrębny fragment recenzji.

Trzeci obszar badawczy wskazany przez Habilitanta dotyczy właściciela nieruchomości w systemie gospodarki odpadami komunalnymi. W ramach tego zbioru publikacji znajdują się 4 artykuły. Pierwszy z nich dotyczy właściciela i nieruchomości w świetle nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z 2012 r., która dokonała zasadniczej zmiany modelu gospodarowania odpadami, prowadząc do przejęcia organizacji gospodarki odpadami przez gminy. Habilitant w publikacji tej dochodzi do wniosku, że nowelizacja budzi wątpliwości co do podmiotu obowiązku (gdyż pojęcia właściciela i nieruchomości odbiegają od znaczeń przypisywanych im w prawie cywilnym), jak i możliwości egzekwowania go przez gminy.

Kolejny artykuł dotyczy zmiany koncepcji właściciela nieruchomości w kontekście nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z 2014 r. W tej publikacji Habilitant wyjaśnia znaczenie pojęcia właściciela nieruchomości jako podmiotu zobowiązanego na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Odpowiedzialność solidarna w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi to kolejna publikacja Habilitanta w omawianym obszarze badawczym. W tej publikacji Habilitant dochodzi do wniosku, że ustawa o czystości i porządku w gminach zakłada solidarną odpowiedzialność właścicieli nieruchomości, mimo że nie stanowi tego wprost.

Ostatnia publikacja w omawianym obszarze badawczym dotyczy również odpowiedzialności solidarnej w zakresie ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie

odpadami komunalnymi. Habilitant niestety nie przedstawił jej w materiałach przesłanych do recenzji.

Przedstawione do recenzji publikacje nie budzą zastrzeżeń. Habilitant dostrzega problem zasadniczy dla prawidłowości funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi czyli ustalenie podmiotu zobowiązanego do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Uwag podnoszonych dotychczas nie trzeba w tym miejscu powtarzać a jedynie podtrzymać. Publikacje w tym obszarze badawczym wydają się być zbiorem publikacji na temat właściciela i nieruchomości w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi a nie cyklem publikacji z góry ustaloną systematyką.

Czwarty obszar badawczy obejmuje 3 publikacje na temat odbierających odpady komunalne, z czego dwie ukazały się w języku angielskim we współautorstwie jako dwie części większej całości a trzecia to artykuł dotyczący odmowy przyjęcia odpadów komunalnych do regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych. W dwóch pierwszych publikacjach Habilitant i współautorka omówili szereg zagadnień związanych ze statusem prawnym odbierającego odpady, w dużej mierze skupiając się na zagadnieniu reglamentacji tej działalności.

W artykule dotyczącym odmowy przyjęcia odpadów Habilitant poddał analizie przesłanki odmowy przyjęcia odpadów komunalnych do instalacji przetwarzania odpadów ze względu na tzw. inne przyczyny, które, jak słusznie przyjął, należy odczytywać w kontekście doktryny *essential facilities*. Doszedł przy tym do wniosku, że zgodnie z orzecznictwem sądownoadministracyjnym powinny być to względy techniczne i incydentalnie ekonomiczne.

Piąty obszar badawczy zgłoszonego przez Habilitanta cyklu dotyczy podmiotów zagospodarowujących odpady komunalne i zawiera 4 publikacje.

Pierwsza z nich dotyczy wyboru regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, prowadzonej przez podmiot wewnętrzny. Habilitant w tej pracy skupia się na formie organizacyjnoprawnej regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych i zastosowaniu procedury zamówień publicznych.

Kolejna publikacja poświęcona została tematyce powierzania spółkom komunalnym zadań zagospodarowania odpadów komunalnych w świetle prawa zamówień publicznych, wprowadzającego podział zadań ze względu na kryterium działania na rzecz gminy macierzystej i usług komercyjnych, co ma znaczenie dla zastosowania prawa zamówień publicznych.

Dalej, w tej serii publikacji znajduje się artykuł o „zrównoważonym” tworzeniu wojewódzkich planów gospodarowania odpadami i współpracy międzygminnej. Habilitant podkreśla w nim, iż mimo braku jednoznacznych przepisów, nie ma wątpliwości, że zadaniem gminy jest zagospodarowanie odpadów oraz, że możliwe jest tworzenie wojewódzkich planów gospodarowania odpadami o zasięgu przekraczającym jedno województwo.

Ostatnia publikacja we wskazanym przez Habilitanta obszarze jest publikacją na temat porozumień i związków międzygminnych w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi, w której Habilitant dochodzi do wniosku, że forma związku międzygminnego wydaje się być właściwa, mimo sformalizowania, dla realizacji zadania gospodarowania odpadami komunalnymi.

Nie powtarzając w tym miejscu uwag formułowanych w odniesieniu do wyżej omówionych obszarów badawczych, warto jedynie w tym miejscu zauważyć, że Habilitant mógłby, traktując publikacje jako cykl, pokusić się o wyjaśnienie, jakie jego zdaniem najistotniejsze problemy dotyczą podmiotów zagospodarowujących odpady. Z jego publikacji wynika, że jest to status prawny gospodarujących odpadami oraz zastosowanie prawa zamówień publicznych, w jakiejś mierze także wojewódzkie plany gospodarowania odpadami, ale nie dał temu wyrazu w publikacji wstępnej lub podsumowującej.

Szóstym i zarazem ostatnim obszarem badawczym, wskazanym przez Habilitanta w ramach cyklu, jest zakres przedmiotowy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W tej części zbioru Habilitant pomieścił 5 publikacji.

Pierwsza z nich dotyczy segregacji odpadów oraz odróżnienia odpadów komunalnych od pozostałych. Habilitant dochodzi do wniosku, że podział odpadów na frakcję suchą i mokłą prowadzi do obejścia przepisów prawa. Ponadto sugeruje wzmoczenie kontroli i określenie minimalnej opłaty za gospodarowanie odpadami.

W kolejnej publikacji Habilitant rozważa prawne uwarunkowania selektywnej zbiórki odpadów komunalnych jako elementu zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. W publikacji tej Habilitant przeprowadził analizę regulacji rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów³, by dojść do wniosku, że stanowi ono istotny instrument w odniesieniu do wprowadzenia selektywnej zbiórki odpadów „u źródła”, podkreślając zarazem brak spójnej długotrwałej polityki dotyczącej odpadów.

³ Rozporządzenie z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. poz. 19).

Dalej, w ramach omawianego obszaru badawczego Habilitant opisał zagadnienia związane z „frakcją energetyczną” pochodzącą z odpadów komunalnych, gdzie przede wszystkim zastanawiał się nad odróżnieniem frakcji zmieszanej od energetycznej i władztwa nad nimi.

Kolejną publikacją Habilitanta był artykuł o zasadzie „zanieczyszczający płaci” w odniesieniu do odpadów promieniotwórczych w odpadach komunalnych, w której Habilitant zastanawia się, kto powinien pokryć koszty zagospodarowania odpadów promieniotwórczych.

Ostatnią w omawianym obszarze badawczym publikacją jest artykuł o ubocznych produktach spalania jako odpadach niebezpiecznych.

Dokonując oceny wszystkich obszarów badawczych potraktowanych wspólnie należy po pierwsze stwierdzić, że publikacje zaprezentowane przez Habilitanta w postępowaniu habilitacyjnym stanowią niewątpliwy wkład w naukę prawa, w której uwagę poświęca się rozwiązywaniu praktycznych problemów związanych z gospodarką odpadami. Publikacje te są interesujące, poruszają ważne problemy, metodologicznie są poprawne, bazując przede wszystkim na metodzie dogmatycznoprawnej, a więc opierającej się na dekodowaniu treści normy prawnej z przepisów przy znajomości kontekstu gospodarczego, społecznego i przy znajomości orzecznictwa i literatury. Jednocześnie nie ma wątpliwości, że Habilitant zna bardzo dobrze problematykę prawną gospodarowania odpadami komunalnymi i porusza się bardzo swobodnie w obszarze badawczym.

Jednakże istnieją poważne wątpliwości, czy zbiór publikacji przedstawiony przez Habilitanta jest cyklem. Sam Habilitant tej oceny nie ułatwia, nie wyjaśniając w autoreferacie, dlaczego wszystkie publikacje poświęcone odpadom komunalnym (i nie tylko) postanowił przedstawić jako osiągnięcie naukowe będące cyklem. W moim przekonaniu, aby publikacje uznać za cykl, należy wykazać w nich strukturalną jedność poszczególnych części, które zmierzają w jasno obranym i przedstawionym przez autora kierunku. Tak w tym przypadku nie jest. Zbiór publikacji przedstawiony przez Habilitanta to artykuły, części monografii, pisane raz po polsku, raz po angielsku, raz samodzielnie, innym razem we współautorstwie, pogrupowane tematycznie w sześć obszarów badawczych, nie za każdym razem zresztą spójnie.

Jedną z ważniejszych umiejętności naukowca jest umiejętność problematyzacji zagadnień dla danego obszaru badawczego i uzasadnienie ujęcia tematu oraz metody badawczej. Habilitant przedstawiając cykl nie zawarł tego typu uwag w żadnej z części cyklu ani też w autoreferacie. O metodzie wspominał jedynie w jednym miejscu, twierdząc, że posługuje się metodą dogmatyczną oraz empiryczną, ale nie wyjaśnił ich rozumienia, co w

odniesieniu do tej drugiej byłoby szczególnie interesujące. Uwagi metodologiczne mogą dla niektórych wydawać się zbędne, ale badaczka właśnie to wyróżnia, że jest świadom metody, jaką się posługuje oraz wie, jakie są jej ograniczenia. Tego typu uwag Habilitant nie zawarł w przedstawionym przez siebie cyklu publikacji.

Wracając do zagadnienia problematyki, warto zauważyć, że poza już wspomnianym brakiem przedstawienia przez Habilitanta uzasadnienia wyboru tematów istotnych dla badanej materii – gospodarki komunalnej, należy postawić zarzut niepełnego przedstawienia tytułowego dla cyklu zagadnienia. Jako punkt odniesienia mogą tu posłużyć dwie dostępne na temat odpadów monografie, Elżbiety Zębek⁴ oraz Czesławy Rosik-Dulewskiej⁵. Wprawdzie obie dotyczą odpadów w ogóle, a nie tylko odpadów komunalnych, ale sposób ujęcia tematu przez obie autorki jest jak najbardziej właściwym kamieniem probierczym dla osiągnięcia naukowego Habilitanta. W monografii Elżbiety Zębek pierwsze rozdziały poświęcone zostały przedstawieniu prawa międzynarodowego, europejskiego i polskiego odpadów, włącznie z ich ewolucją i genezą. Następnie przedstawiła zasady gospodarki odpadami, by następnie poruszyć szereg szczegółowych zagadnień, z instrumentami ekonomicznymi, analizą efektywności oraz aspektami prawnokarnymi włącznie. Druga wspomniana autorka wyróżniła siedem rozdziałów, wśród których znalazły się rozdziały ogólne o prawie UE i prawie polskim i klasyfikacji odpadów, a także rozdziały lub ich fragmenty poświęcone charakterystyce odpadów komunalnych. Ta druga praca nie jest pracą prawniczą, ale jest bardzo cenna dla zrozumienia problematyki odpadów w ogóle. W obu pracach widać wyraźnie, że dokonano problematyki dla obszaru badawczego, czytelna jest struktura opracowania wyników badań oraz zachowane są właściwe proporcje między poszczególnymi częściami.

Nie należy oczekiwać od Habilitanta powtórzenia schematów obecnych w innych pracach. Chodzi raczej o unaocznienie, na czym polega w jego cyklu istotny brak. W cykl przedstawiony przez Habilitanta nie został włożony trud choćby porównywalny do tego, jakiego wymaga przemyślana struktura, zachowanie proporcji między częściami i przemyślenie na tyle badanych zagadnień, by móc uzasadnić kompleksowość ich ujęcia.

Podsumowując ten fragment recenzji, należy podkreślić dwie kwestie, czyniące stosunek do przedstawionego dorobku przez Habilitanta ambiwalentnym. Po pierwsze poszczególne publikacje są wartościowe, stanowią interesujące opracowania, prawniczo poprawne. Po drugie nie stanowią cyklu, który byłby porównywalny z czymś, co prezentuje się jako osiągnięcie naukowe w postępowaniu habilitacyjnym.

⁴ Elżbieta Zębek, *Zasady gospodarki odpadami w ujęciu prawnym i środowiskowym*, Olsztyn 2018.

⁵ Czesława Rosik-Dulewska, *Podstawy gospodarki odpadami*, Warszawa 2015.

3.2. Ocena monografii *Komercjalizacja zadań jednostek samorządu terytorialnego*

3.2.1 Tematyka pracy i adekwatność tytułu pracy do poruszanych zagadnień

Monografia autorstwa Habilitanta zatytułowana *Komercjalizacja zadań jednostek samorządu terytorialnego w polskim systemie prawnym* stanowi obszerną pracę liczącą ponad 400 stron, wydaną w Białymstoku w 2019 r. Treść monografii odpowiada tytułowi, chociaż wbrew temu, co stara się zasugerować Habilitant, nie ogranicza się do gospodarki odpadami komunalnymi i trudno ją z tego powodu zakwalifikować do cyklu publikacji, poświęconemu systemowi polskiego prawa gospodarki odpadami komunalnymi. Habilitant wprawdzie wyjaśnia w autoreferacie, że przykłady, którymi operuje we wskazanej monografii pochodzą z obszaru gospodarki odpadami komunalnymi, to jednak i tytuł i potem treść nie potwierdzają tej sugestii.

Poruszana przez Habilitanta tematyka miała przede wszystkim odzwierciedlenie w literaturze nauk prawnych i ekonomicznych w odniesieniu do komercjalizacji usług opieki zdrowotnej i zamówień *in house*. Te dwa zagadnienia wymagały bieżących omówień, wynikających z potrzeby praktyki. Monografia Habilitanta natomiast posiada walor podstawowy, że nie ogranicza się do jednego obszaru gospodarki, lecz dotyczy komercjalizacji zadań w ogólności i nie pozostaje zarazem abstrakcyjna, lecz odnosi się do wielu przykładów z funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

Zagadnienie powierzania zadań, ich komercjalizacji i prywatyzacji nie jest w literaturze nowe, ale wkład istotny do nauki w przypadku tej pracy nie polega tyle na nowości, co świeżości w spojrzeniu na tematy już znane oraz na propozycjach autorskich Habilitanta. Jest to zatem praca i dojrzała i odpowiadająca na szereg pytań, jakie do tej pory nie zostały szerzej omówione, dostrzeżone lub na nowo ujęte.

3.2.2 Terminologia prawnicza

Rejestr języka prawniczego, którym posługuje się Habilitant jest naukowo dojrzały. Nie ma w nim maniery przeintelektualizowania, charakterystycznej dość często dla młodych badaczy. Zarazem Habilitant pisze w sposób interesujący, nie przekraczając granicy, poza którą znajdują się kolokwializmy, stylistyczne niepoprawności czy retoryczne popisy.

3.2.3 Metoda badawcza

We wstępie do monografii Habilitant wskazuje, że posługuje się metodą interpretacji prawniczej z zastosowaniem metod interpretacyjnych w postaci analizy logicznej, argumentacji i hermeneutyki prawniczej (za J. Stelmachem). Metoda ta odpowiada metodzie gdzie indziej określanej metodą dogmatycznoprawną. Habilitant bardzo sprawnie posługuje się nią i co zasługuje na podkreślenie, nie boi się przy jej użyciu formułować własnych opinii i wniosków.

Ta ostatnia uwaga wymaga podkreślenia. Niekiedy zastosowanie metody badawczej ogranicza autora właściwie do erudycyjnego przywoływania cudzych poglądów prezentowanych w literaturze przedmiotu lub poglądów obecnych w orzecznictwie. Habilitant natomiast ma odwagę prezentować własne przemyślenia i formułuje cenne wnioski *de lege ferenda*.

Na uwagę zasługuje również w tym miejscu badanie, jakiego dokonał Habilitant analizując blisko 80 uchwał jednostek samorządu terytorialnego w obszarze powierzania zadań, wskazując na błędy i konieczność zmian prawa. To badanie metodologicznie poprawnie przeprowadzone świadczy o nie abstrakcyjności prowadzonych przez Habilitanta rozważań i zasługuje na uznanie.

W niewielkim zakresie Habilitant posługuje się metodą komparatystyczną, ale też wyjaśnia, że charakter badań ze względu na polską specyfikę, ograniczył niemal wyłącznie do polskiego prawa (z wyjątkiem jednego wyimku poświęconego stanowi prawa w badanym obszarze w Wielkiej Brytanii).

3.2.4 Dobór źródeł

Ze względu na polski charakter badań Habilitant ogranicza się do zasadniczo do literatury prawniczej, publikowanej w Polsce oraz analizy orzecznictwa polskich sądów i organów administracji ze stosownymi i koniecznymi odniesieniami do orzecznictwa sądów europejskich.

W ramach określonego przez siebie obszaru badawczego posługuje się prawidłowo źródłami wiedzy, zwłaszcza w odniesieniu do literatury prawniczej.

3.2.5 Podstawowe tezy pracy

W recenzowanej monografii Habilitant przedstawił szereg tez badawczych i wniosków *de lege ferenda*. Wpierw uporządkował znaczenie takich pojęć, jak prywatyzacja zadaniowa, komercjalizacja, powierzenie zadania, zadanie publiczne (własne i zlecone), zadanie użyteczności publicznej oraz usługi użyteczności publicznej. Praca porządkująca pojmowanie rzeczywistości prawnej, badanej przez Habilitanta, umożliwiła mu sformułowanie wniosków i tez, które wskazane zostaną poniżej.

Komercjalizacja zadania publicznego czyli inaczej „urynkowienie” go, lecz nie nieprzekazanie na zewnątrz administracji, zdaniem Habilitanta, powinna odbywać się za pomocą aktu powierzenia (podobnie jak i zakres przekazywanego zadania). Habilitant jednocześnie wskazał, że określenie wysokości opłat powinno mieć na względzie koszty realizacji zadania, ale również konieczność zapewnienia powszechności dostępności określonej usługi i zapewnienie równości dostępu do niej. W związku z tym Habilitant proponuje, aby istniał prawny wymóg załączania do uchwały o opłatach za usługi komunalne świadczone przez podmiot wewnętrzny w wyniku powierzenia kalkulacji kosztów. Taka kalkulacja powinna być przygotowywana przy każdorazowej zmianie cennika.

Dalej, zdaniem Habilitanta, akt powierzenia powinien być jednolity, bez względu na to, czy chodzi o przekazanie takiego zadania w ramach prywatyzacji czy komercjalizacji. Jednocześnie Habilitant zauważa, że należy odróżnić powierzenie zadania na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o gospodarce komunalnej. Ten dualizm nie jest na tyle oczywisty, że wymagałby zmian w ustawie o gospodarce komunalnej, które by go w większym stopniu sankcjonowały i formalizowały.

Samo przekazanie zadania, zdaniem Habilitanta, może wymagać niekiedy przekazania także kompetencji władczych, umożliwiających rozstrzygnięcie o indywidualnych sprawach osób znajdujących się na zewnątrz administracji publicznej. Takie przekazanie kompetencji powinno mieć wyraźną podstawę prawną i ten postulat jest zarazem wnioskiem *de lege ferenda* Habilitanta.

Rezultatem prawa UE i orzecznictwa sądów europejskich jest określenie podmiotu wewnętrznego w relacji do jednostki samorządu terytorialnego oraz właściwych proporcji prowadzonych przez niego zadań na rzecz jednostki samorządu terytorialnego i na rzecz innych podmiotów komercyjnie. Zdaniem Habilitanta konsekwencją takiego stanu prawnego powinno być raportowanie przez spółki komunalne o stanie proporcji pomiędzy rodzajami prowadzonej działalności (przez wskazywanie źródeł przychodu), tak by możliwe było dokonywanie oceny

zachowania wymaganego współczynnika proporcji między działalnością komercyjną a związaną z realizacją powierzonych zadań użyteczności publicznej.

Habilitant na podstawie badanych przez siebie uchwał powierzających doszedł do wniosku, że potrzebne są w polskim porządku prawnym regulacje określające cechy podmiotu wewnętrznego również w zakresie powierzenia na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej.

Innym postulatem Habilitanta jest wprowadzenie obok aktu powierzenia, będącego władczym rozstrzygnięciem, umowy wykonawczej między jednostką samorządu terytorialnego a podmiotem wewnętrznym. Jak zauważył Habilitant w praktyce występuje w tym miejscu rozbieżność, którą prawo powinno usunąć.

Ostatecznie Habilitant proponuje uregulowanie zasad powierzania jednostkom organizacyjnym jednostek samorządu terytorialnego zadań publicznych.

3.2.6 Wnioski

Powyżej przywołane tezy i wnioski wynikające z badań nie pozostawiają wątpliwości, że monografia stanowi istotny wkład w rozwój określonej dyscypliny nauk prawnych i jako taka spełnia kryterium osiągnięcia naukowego, o którym mowa jest w art. 219 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Może budzić jedynie zdziwienie, dlaczego Habilitant postanowił umieścić recenzowaną monografię jako część cyklu, czego nie można nazwać cyklem, jednocześnie przedstawiając do recenzji pracę monograficzną w pełni spełniającą samodzielnie kryteria wymagane prawnie dla osiągnięcia naukowego.

4. Ocena pozostałego dorobku naukowego Habilitanta

Do zbioru pozostałych publikacji Habilitanta spoza zgłoszonego przez niego cyklu należy zaliczyć 21 publikacji (przygotowanych po uzyskaniu stopnia doktora), będących częściami ksiąg jubileuszowych, monografii czy publikacji pozjazdowych. Habilitant nie pogrupował tematycznie przedstawionych do recenzji publikacji. Świadczą one o szerokich zainteresowaniach badawczych Habilitanta – od publikacji natury ogólnej jak choćby artykuł dotyczący zasady określoności prawa do publikacji bardziej szczegółowych, np. publikacja na temat farm fotowoltaicznych i wiatrowych.

Do dorobku Habilitanta należy także zaliczyć 5 tego samego typu publikacji przygotowanych przed uzyskaniem stopnia doktora.

Odrębna, przedstawiona przez Habilitanta lista zawiera 5 publikacji w czasopiśmie naukowych po uzyskaniu stopnia doktora i 10 publikacji przed uzyskaniem stopnia doktora. Również tutaj dorobek jest tematycznie zróżnicowany – od prawa budowlanego do prawa konstytucyjnego (w przypadku referendum lokalnego).

Habilitant był także redaktorem dwóch monografii prawniczych.

Publikacje Habilitanta ukazywały się w cenionych czasopiśmie lub reprezentatywnych dla środowiska publikacjach zbiorowych, posiadających recenzentów. Habilitant publikował m.in. w Przeglądzie Prawa Publicznego, Przeglądzie Legislacyjnym, Zeszytach Naukowych Sądownictwa Administracyjnego i Forum Prawniczym. Ponadto jego publikacje, w tym monografie ukazywały się w najbardziej znanych wydawnictwach prawniczych, w Wydawnictwie C.H. Beck oraz w Wydawnictwie Wolters Kluwer.

Ponadto warto zauważyć, że Habilitant wziął czynny udział w 35 konferencjach krajowych, brał udział w 3 zespołach badawczych realizujących projekty finansowane w drodze konkursów krajowych lub zagranicznych.

Warsztat naukowy przedstawionych do recenzji publikacji nie pozostawia wątpliwości, że Habilitant wykazuje się osiągnięciami naukowymi spełniającymi wymogi prawa dla potrzeb uzyskania stopnia doktora habilitowanego. Dane naukometryczne dla nauk prawnych są mało miarodajne z tego powodu nie są w tym miejscu przywoływane.

5. Ocena istotnej aktywności naukowej realizowanej w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej, w szczególności zagranicznej.

Zgodnie z art. 219 ust. 1 pkt 3 ustawy Habilitant powinien wykazywać się istotną aktywnością naukową realizowaną w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej, w szczególności zagranicznej.

Udział Habilitanta w konferencjach krajowych, publikacjach zbiorowych i zespołach badawczych świadczą o aktywnym udziale Habilitanta w obiegu naukowym nauk prawnych w Polsce. Jest to udział aktywny i owocny.

Ponadto Habilitant wykazuje się aktywnością międzynarodową. We współpracy z Jurajem Nemeč i Davidem Spacek przygotował dwie publikacje poświęcone tematyce *Public Management*. Prowadził także gościnne wykłady na Uniwersytecie w Kordobie.

Wobec powyższych okoliczności, należy uznać, że Habilitant spełnia wymogi aktywności naukowej poza swoim macierzystym uniwersytetem, w tym także za granicą.

6. Informacje o osiągnięciach dydaktycznych, organizacyjnych i popularyzujących naukę kandydata do stopnia doktora habilitowanego.

Habilitant pełnił liczne funkcje o charakterze organizacyjnym na Wydziale Prawa na Uniwersytecie w Białymstoku. Wśród nich można wymienić pracę w funkcji koordynatora kursu przygotowującego do egzaminów na aplikacje prawnicze, członka w zespołach ds. jakości kształcenia lub ds. promocji Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Był także członkiem Uczelnianej Komisji Dyscyplinarnej ds. Nauczycieli Akademickich. Jego osiągnięcia organizacyjne nie budzą zatem wątpliwości.

O osiągnięciach dydaktycznych świadczy praca na stanowisku adiunkta, która wiąże się z dydaktyką.

Z dokumentów przedstawionych przez Habilitanta nie wynika, aby miał szczególnie wkład w popularyzację nauki.

Osiągnięcia dydaktyczne, organizacyjne i popularyzujące naukę Habilitanta należy ocenić pozytywnie.

7. Konkluzja

Podsumowując należy uznać, że Habilitant spełnia wymogi przewidziane przez art. 219 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wymagane dla uzyskania stopnia doktora habilitowanego w dyscyplinie nauk prawnych, czemu nie przeczy formalnie, w moim przekonaniu, niepoprawne zakwalifikowanie 27 publikacji do cyklu zatytułowanego przez Habilitanta *Polski system gospodarowania odpadami komunalnymi*.

Za samodzielne i dojrzałe osiągnięcie naukowe stanowiące wkład do nauki uznałem monografię zatytułowaną *Komercjalizacja zadań jednostek samorządu terytorialnego w polskim systemie prawnym*, która spełnia wymogi także w odniesieniu do wymogów dotyczących wydawnictwa.