

Dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. UKW
Katedra Administracji
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

Recenzja osiągnięcia naukowego dr Artura Krzysztofa Modrzejewskiego stanowiącego podstawę ubiegania się o stopień doktora habilitowanego.

1. Ocena osiągnięcia naukowego dr Artura Krzysztofa Modrzejewskiego, stanowiącego znaczny wkład w rozwój dyscypliny – nauki prawne.

Zgodnie z art. 219 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce podlegającym ocenie osiągnięciem naukowym osoby ubiegającej się o stopień doktora habilitowanego jest co najmniej:

- a) 1 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 z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, lub
- b) 1 cykl powiązanych tematycznie artykułów naukowych opublikowanych w czasopiśmie 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 z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, lub
- c) 1 zrealizowane oryginalne osiągnięcie projektowe, konstrukcyjne, technologiczne lub artystyczne.

Pan dr Artur Krzysztof Modrzejewski przedstawił do oceny cykl powiązanych tematycznie publikacji naukowych na który składa się 27 publikacji, w tym jedna monografia,

17 artykułów naukowych opublikowanych w czasopismach naukowych i 9 rozdziałów w wieloautorskich monografiach naukowych (choć na str. 1 wykazu osiągnięć naukowych albo artystycznych, stanowiących znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny wskazano na 26 – ale w samym wykazie, jak też w autoreferacie pojawia się omówienie 27 publikacji). Cykl ten ocenić można pod względem ilościowym jako bardzo obszerny, wskazujący główny przedmiot zainteresowań badawczych Habilitanta. Spełnia on z całą pewnością wymagania określone w art. 219 ust. 1 pkt 2 ppkt b ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce w kontekście pojęcia cyklu powiązanych tematycznie artykułów naukowych opublikowanych w czasopismach naukowych. Wskazane w cyklu publikacje to materiały wydane w latach 2012 – 2019.

Cykl publikacji naukowych dr Artura Krzysztofa Modrzejewskiego zatytułowany został „Polski system gospodarowania odpadami komunalnymi”. Przedstawione do oceny publikacje zasadniczo mieszczą się w zakresie tematycznym określonym przez Habilitanta. Jedyną wątpliwość w tym zakresie mam co do monografii „Komerccjalizacja zadań jednostek samorządu terytorialnego w polskim systemie prawnym”, której jedynie niewielkie fragmenty dotyczą stricte kwestii gospodarki odpadami komunalnymi. Uznaję, oczywiście, iż problematyka ogólna komercjalizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego ma związek z gospodarką odpadami komunalnymi, gdyż akurat ta sfera jest jednym z większych przykładów takiej komercjalizacji, to jednak ogólne rozważania w tym zakresie mieszczą się jedynie pośrednio w tematyce cyklu publikacji dr Artura Krzysztofa Modrzejewskiego zatytułowanego „Polski system gospodarowania odpadami komunalnymi”. Tą wątpliwością nie podważam także poziomu naukowego samej monografii, ani jej wartości merytorycznej.

W tytule cyklu brakuje mi też wskazania na jego prawniczy charakter. Mając na względzie także niewyczerpujący charakter, o czym mowa szerzej w dalszej części, omówienia polskiego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wydaje mi się, że bardziej trafnym sformułowaniem tematy byłoby „Wybrane zagadnienia prawne w zakresie polskiego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi”.

Problematyka prawnych uwarunkowań gospodarowania odpadami komunalnymi należy do najszerszej omawianych w ostatnich latach w zakresie prawa ochrony środowiska. Niemniej jednak podkreślenia wymaga, iż stopień skomplikowania tych regulacji prawnych i ich częsta zmienność uzasadnia takie podejście doktryny prawa ochrony środowiska. Z uwagi na stopień niejasności i skomplikowania tych przepisów ich interpretacja i stosowanie dostarczają wielu problemów natury teoretycznej, dogmatycznej i praktycznej. Co więcej do dnia dzisiejszego znaleźć można takie obszary prawa gospodarowania odpadami

komunalnymi, które nie zostały w stopniu wystarczającym zbadane. To powoduje, iż na aprobatę zasługuje zajęcie się przez dr Artura Krzysztofa Modrzejewskiego tą tematyką. Ponadto podkreślić można, iż ma ona nie tylko swoje znaczenie teoretyczne, ale także ważne znaczenie praktyczne – poprzez wpływ na życie gospodarczo-społeczne w kraju, co szczególnie widoczne było w ostatnich miesiącach w świetle podwyżek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Tak więc doniosłość społeczna relacji definiowanych wskazanymi w tytule cyklu unormowaniami jest ewidentna. W związku z powyższym temat badań należy uznać za naukowo doniosły i godny publikacji habilitacyjnej.

Habilitant wskazał na sześć obszarów badawczych, które podjął w cyklu publikacyjnym:

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 każdego z tych obszarów przypisane zostały konkretne publikacje.

Analizując obszar badawczy Habilitanta wskazać można na dominantę kwestii podmiotowych związanych z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi (punkty 2-5; łącznie 18 publikacji, czyli 2/3 całości z cyklu). Nie oznacza to, że przebadane zostały wszelkie zagadnienia w tej materii. Habilitant skoncentrował się na wybranych podmiotach funkcjonujących w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (punkty 3-5; łącznie 11 publikacji, ale też niektóre publikacje wskazane w punkcie 2, co powoduje, iż jest to około połowy publikacji składających się na cykl). Nie zarzucam tutaj dr Arturowi Krzysztofowi Modrzejewskiemu brak omówienia wszelkich zagadnień składających się na zakres podmiotowy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Dokonał on autorskiego wyboru materii w tej kwestii odnoszących się do określonych kategorii podmiotów wskazując to wprost w swoich obszarach badawczych i w ramach tych kategorii przedstawił stosunkowo wyczerpujące omówienie poszczególnych problemów. Mając na względzie tak duży treściowo (normatywnie) zakres tematyki, jakim jest system gospodarowania odpadami komunalnymi konieczne jest z natury podejmowanie w badaniach wybranych zagadnień, jeśli ich efektem mają być pojedyncze artykuły, a nie synteza w formie monografii.

Pierwszy z wyżej wskazanych obszarów badawczych ma charakter zagadnień wprowadzających do systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Z pewnością taki charakter mają dwa artykuły odnoszące się do analizy zagadnień składających się na czystość i porządek oraz kwestii zarządzania odpadami komunalnymi w zakresie koncepcji New Public Management. Jako zagadnienie wprowadzające można by jeszcze potraktować kwestie nadzoru RIO i wojewodów nad czystością i porządkiem w gminach - choć o zdecydowanie bardziej szczegółowym charakterze. Wątpliwości moje budzi jedynie publikacja omawiająca szwedzkie rozwiązania w zakresie ich systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, co do jej lokalizacji w tej właśnie części. Z drugiej strony z pewnością jest ona publikacją mieszczącą się w ramach szeroko określonego tematu cyklu i ulokowanie jej w którymś z dość szczegółowo określonych przez Habilitanta obszarów badawczych nie jest zadaniem jednoznacznym.

W kontekście zakresu przedmiotowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi dr Artur Krzysztof Modrzejewski skoncentrował się na zagadnieniach związanych z określonymi frakcjami występującymi w ramach odpadów komunalnych (odpady selektywnie zebrane, „frakcja energetyczna”, odpady promieniotwórcze, pochodzące ze spalania odpady niebezpieczne). Ponadto dokonał analizy problematyki prawnych uwarunkowań selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.

Oceniając całościowo wybór obszarów badawczych przez Habilitanta podkreślić trzeba, iż są to istotne kwestie z punktu widzenia polskiego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Wiele z publikacji dr Artura Krzysztofa Modrzejewskiego ma charakter nowatorski – dotyczy kwestii wcześniej w literaturze prawniczej naukowej nie poruszanych. Autor w ten sposób przyczynia się do rozwoju nauki prawa gospodarki odpadami, a przez to nauki prawa ochrony środowiska, czy szerzej nauki prawa administracyjnego.

Podjmując badania dr Artur Krzysztof Modrzejewski postawił hipotezę, że funkcjonujące rozwiązania prawne, pomimo swej pozornej spójności – zawierają wiele obszarów niedoregulowanych (bądź też mogących prowadzić do sprzecznych wykładni), co prowadzi do braku szczelności systemu gospodarki odpadami komunalnymi. W podsumowaniu prowadzonych badań Habilitant wskazuje zresztą na problemy z systemem gospodarki odpadami komunalnymi zarówno w zakresie przedmiotowym (podkreślając je w odniesieniu do selektywnej zbiórki, czy systemowego podejścia do odpadów komunalnych z uwzględnieniem pozostałości z sortowania), jak i podmiotowym (co do podmiotu

zobowiązanego do realizowania obowiązków, czy możliwych form wykonywania zadań powierzonych).

W zakresie w sposób powyżej przedstawionej tezy sformułowanej przez dr Artura Krzysztofa Modrzejewskiego nie sposób się z nią nie zgodzić. Autor, w moim przekonaniu, udowodnił ją w wielu przykładach zaprezentowanych w swoich publikacjach. Co więcej także poza zakresem przedmiotowym badań Habilitanta – w pozostałych kwestiach składających się na system gospodarki odpadami komunalnymi jest ona widoczna. Podkreślić przy tym trzeba, iż w okresie badań Habilitanta przepisy dotyczące systemu gospodarki odpadami komunalnymi ulegały wielokrotnym, czasem radykalnym zmianom. Nawet w chwili obecnej (połowa listopada 2020 r.) procedowane są kolejne zmiany w regulacjach prawnych odnoszących się do systemu gospodarki odpadami komunalnymi, które niestety nie wydają się doprowadzić do faktycznej spójności oraz pełnej szczelności systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Także kolejne nowelizacje zapowiadane już na I połowę 2021 r. przynajmniej w warstwie założeniowej nie doprowadzą do wskazanego wyżej pożądanego rezultatu. Niestety wydaje się, że nie jest to na razie celem ogólnokrajowego projektodawcy legislacyjnego. Skupia się on wyłącznie na rozwiązywaniu, często połowicznym i niepełnym głównie problemów doraźnych, zwłaszcza umożliwiającym mu przedstawienie PR-owskiego sukcesu legislacyjnego. Stąd chociażby pospieszne konsultacje społeczne projektowanych aktów prawnych, uniemożliwiające sensowne odniesienie się do nich poprzez analizę długofalowych skutków, jakie nowe rozwiązania prawne mogą przynieść. Jest to zresztą problem charakterystyczny nie tylko dla systemu gospodarki odpadami komunalnymi, ale dla większości regulacji z zakresu prawa ochrony środowiska, czy szerzej prawa administracyjnego.

Patrząc przez pryzmat chronologii opracowań stanowiących cykl powiązanych tematycznie publikacji pt „Polski system gospodarowania odpadami komunalnymi” można powiedzieć, że następujące po sobie kolejne materiały recenzowanego cyklu stanowią dowód stopniowego, a zarazem wyraźnego naukowego dojrzewania Habilitanta. Publikacje stają się coraz bardziej syntetyczne, szczegółowe opisy pojawiają się tylko wówczas, gdy jest to niezbędne, rozwinięciu ulegają wnioski i konkluzje. Stąd znaczenie dla ogólnej oceny cyklu ma także prawidłowy sposób ujęcia i usytuowania podstawowych problemów, zagadnień i kwestii, będących przedmiotem prowadzonych badań.

Ogólnie warsztat naukowy, którym posługuje się dr Artur Krzysztof Modrzejewski cechuje się rzetelnością. Publikacje są wnikliwe, dostarczają interesujących wniosków

zarówno od strony teoretycznej jak i praktycznej. Dostrzeżone problemy badawcze zostały w większości właściwie zdiagnozowane, przedstawione i skomentowane z uwzględnieniem poglądów doktryny i stanowisk prezentowanych w orzecznictwie sądowym.

Na pozytywną ocenę zasługuje także umiejętne zastosowanie metod badawczych. Habilitant opiera się na szerokiej bazie źródłowej – wykorzystuje dostępne publikacje z jego tematyki badawczej. Zna gruntownie akty prawne i praktykę działania administracji publicznej w Polsce.

Publikacje od strony formalnej nie nasuwają zastrzeżeń. Następuje prawidłowe posługiwanie się tzw. aparatem naukowym (przypisy, skróty, bibliografia). Przywoływana literatura została wykorzystana w sposób prawidłowy i zasadny. Dr Artur Krzysztof Modrzejewski odwoływał się do odpowiednich opracowań tylko wtedy gdy było to merytorycznie uzasadnione.

Język publikacji jest jasny i precyzyjny. Autor prawidłowo posługuje się terminologią przyjętą w doktrynie. Prowadzony wywód jest co do zasady czytelny i logiczny.

Podsumowując część dotyczącą wskazanego przez Habilitanta osiągnięcia naukowego należy uznać, że recenzowany cykl powiązanych tematycznie publikacji pt „Polski system gospodarowania odpadami komunalnymi” jest rzetelnym, twórczym i naukowo doniosłym dziełem.

2. Ocena pozostałych osiągnięć naukowych dr Artura Krzysztofa Modrzejewskiego.

Poza cyklem powiązanych tematycznie publikacji pt „Polski system gospodarowania odpadami komunalnymi” Habilitant zaprezentował w Autoreferacie także inne swoje publikacje naukowe dotyczące szeroko pojmowanego prawa administracyjnego. Podzielił je na kilka obszarów badawczych:

- międzynarodowe prawo administracyjne – w ramach którego mieszczą się cztery zróżnicowane publikacje dotyczące międzynarodowego aktu administracyjnego, uznania administracyjnego w postępowaniu o wydanie wizy jednolitej, kontraktualizacji w globalnym i europejskim prawie administracyjnym oraz prawa do złóż ropy i gazu ziemnego i ich eksploatacji w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej;
- prawne instrumenty partycypacji społecznej – w ramach którego mieści się monografia w języku angielskim dotycząca politycznej partycypacji cudzoziemców jako instrumentu

integracji w ustawodawstwie polskim, niemieckim i Wielkiej Brytanii oraz artykuły dotyczące zakresu przedmiotowego referendum lokalnego, udziału społeczeństwa w konstruowaniu „uchwał śmieciowych” (który z niewiadomych dla mnie przyczyn nie został ujęty w ramach cyklu powiązanych tematycznie publikacji pt „Polski system gospodarowania odpadami komunalnymi”, pomimo, iż bez najmniejszych wątpliwości w nim się mieści), organu administracji publicznej w postępowaniu mediacyjnym;

- administracyjnoprawne zagadnienia procesu inwestycyjnego – w ramach którego analizie poddano następujące zagadnienia: proces decyzyjny w ramach postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy, farmy fotowoltaiczne i wiatrowe a ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym, środowisko dobrem chronionym przez „zainteresowaną społeczność” w gospodarowaniu odpadami wydobywczymi, zrealizowana inwestycja a uzyskanie decyzji w sprawie warunków zabudowy;

- informatyzacja działalności administracji publicznej – Autor zajmował się w tym zakresie tematyką informatyzacji działalności administracji w świetle „funkcyjnie pojętej misji państwa”, nowymi technologiami komunikacji w działaniu administracji i korzyściami wynikającymi z ich wykorzystania oraz problematyką pisma elektronicznego w administracyjnym postępowaniu wyjaśniającym;

- realizacja zadań jednostek samorządu terytorialnego – w ramach którego analizowano następujące zagadnienia: przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, używanie herbów i nazw miast dla celów komercyjnych, uzgodnienie koncesji na wydobycie kopalin a kwestia ochrony gruntów leśnych, wpływu prawotwórczej działalności Trybunału Konstytucyjnego na funkcjonowanie administracji publicznej a kwestia zaufania do władz publicznych, określenia wysokości cen i opłat za usługi publiczne przez organy samorządu terytorialnego, zasada określoności przepisów prawa jako dyrektywa kierowana do ustawodawcy w szczególności w obszarze pomocy społecznej;

- administracja publiczna jako przedmiot nauczania – w tym zakresie Autor wskazuje dwa artykuły, których był współautorem opublikowane w języku angielskim w wydawnictwach zagranicznych, których przedmiotem była problematyka nauczania administracji na poziomie akademickim z perspektywy doświadczeń trzech krajów: Polski, Słowacji i Czech.

Moim zdaniem, zakres przedstawionych przez dr Artura Krzysztofa Modrzejewskiego pozostałych osiągnięć naukowych nie mieszczących się w cyklu powiązanych tematycznie publikacji pt „Polski system gospodarowania odpadami komunalnymi” wskazuje na jego szerokie zainteresowania badawcze z zakresu prawa administracyjnego. Wskazane przez Habilitanta publikacje ukazały się w renomowanych pracach zbiorowych przygotowywanych

pod redakcją powszechnie uznawanych autorytetów w zakresie prawa administracyjnego: prof. Stanisława Wrzoska, prof. Bogdana Dolnickiego, prof. Marka Wierzbowskiego, prof. Jacka Jagielskiego, prof. Elżbiety Ury, prof. Małgorzaty Stahl, prof. Zofii Duniewskiej, prof. Jana Zimmermanna, czy uznanych krajowych czasopism takich jak Przegląd Legislacyjny, Samorząd Terytorialny, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego. Potwierdza to poza samym cyklem powiązanych tematycznie publikacji pt „Polski system gospodarowania odpadami komunalnymi” znaczny wkład Habilitanta w rozwój dyscypliny – nauki prawne.

3. Ocena pozostałej działalności Habilitanta.

Na podkreślenie zasługuje także moim zdaniem udane dzielenie pracy naukowo-dydaktycznej z praktyką zawodową. Poza zatrudnieniem na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku dr Artur Krzysztof Modrzejewski wykonuje zawód radcy prawnego, pełni funkcję członka Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku (aktualnie etatowego), w okresie od 2012 roku był także zatrudniany na różnych stanowiskach w podmiotach zajmujących się gospodarką odpadami komunalnymi. To praktyczne doświadczenie znajduje swoje pozytywne odzwierciedlenie w publikacjach naukowych Habilitanta – widać w nich znajomość nie tylko regulacji prawnych w zakresie odpadów komunalnych, ale umiejętność szerszego spojrzenia na całą branżę gospodarki odpadami komunalnymi.

Dr Artur Krzysztof Modrzejewski wykazał się także wystarczającą dla stopnia doktora habilitowanego aktywnością naukową zagraniczną: był uczestnikiem międzynarodowych konferencji naukowych na których wygłaszał referat, odbywał staże naukowo-dydaktyczne (Uniwersytet w Tartu w Estonii, Uniwersytet w Granadzie i Uniwersytet w Kordobie), odbył staż w Parlamencie Europejskim, odbywał biblioteczne kwerendy zagraniczne i brał udział w warsztacie naukowym organizowanym przez podmiot zagraniczny.

Także aktywność dydaktyczna, w tym publikacyjna oraz organizacyjna na Uniwersytecie w Białymstoku oraz związana z organizowaniem konferencji naukowych wskazują na osiągnięcie przez dr Artura Krzysztofa Modrzejewskiego odpowiedniego stopnia doświadczenia dydaktycznego i organizacyjnego potwierdzającego jego samodzielność w tym zakresie. Z racji uczestnictwa w licznych krajowych konferencjach naukowych Habilitant jest też osobą znaną w środowisku naukowym osób zajmujących się zarówno prawem ochrony środowiska, jak i prawem administracyjnym. Jego wystąpienia na konferencjach cechują się wysokim poziomem merytorycznym i odpowiednią dojrzałością naukową.

4. Konkluzje.

Reasumując stwierdzam, iż przedstawione do oceny w ramach recenzji osiągnięcia naukowe dr Artura Krzysztofa Modrzejewskiego, w ramach którego mieści się cykl powiązanych tematycznie publikacji pt „Polski system gospodarowania odpadami komunalnymi” stanowią znaczny wkład w rozwój dyscypliny – nauki prawne, a więc odpowiada wymogom określonym w art. 219 ustawy ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

W autoreferacie przedstawione zostały także inne osiągnięcia naukowe Habilitanta, jego doświadczenie dydaktyczne i organizacyjne. Na tej podstawie można stwierdzić, iż dr Artur Krzysztof Modrzejewski wykazuje się także istotną aktywnością naukową realizowaną w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej, w szczególności zagranicznej, a ponadto posiada odpowiednie doświadczenie dydaktyczne i organizacyjne potwierdzające jego samodzielność także w tej materii.


Dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. UKW