

Katowice, dnia 29 września 2019 r.

Dr hab. Gabriela Jyż

Recenzja pracy doktorskiej Pani mgr Anny Pieniak pt.: „Sytuacja prawna przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne”

Rzeszów 2019 r, s. 226,

1. Uwagi wstępne

Jak często podkreśla się w recenzjach dysertacji doktorskich i habilitacyjnych nie ma jednolitych kryteriów wartościowania i oceniania prac naukowych. Wskazuje się jednak, iż dokonując oceny pracy na stopień doktora ocenić należy pięć zasadniczych elementów takiej pracy, tj.: wybór tematu pracy i jej zakres oraz cel, kompozycję rozprawy, zastosowaną metodę badawczą, treść merytoryczną pracy oraz jej stronę warsztatową. Wymienione elementy, spośród których najistotniejszy jest: wybór tematu rozprawy doktorskiej, jej treść merytoryczna i zastosowana metoda badawcza, będą przedmiotem analizy w dalszej części niniejszej recenzji.

2. Wybór tematu rozprawy doktorskiej i jej zakres oraz cel

Temat recenzowanej pracy doktorskiej obejmuje istotne i mało, jak do tej pory w literaturze przedmiotu, eksploatowane zagadnienie sytuacji prawnej przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne. Temat ten jest niewątpliwie trudny dla badacza zagadnień związanych z prawem administracyjnym. Jednak bez wątpienia jest istotny i doniosły, ponieważ dotyczy z jednej strony działalności ściśle oddziałującej na środowisko naturalne, którego ochrona przed zanieczyszczeniami jest (a przynajmniej winna być) jednym z najistotniejszych elementów polityki państwa, a z drugiej strony – interesów indywidualnego przedsiębiorcy, który prowadzi działalność gospodarczą w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Prowadzi to do konfliktu interesu indywidualnego przedsiębiorcy, który ma zagwarantowaną w Konstytucji RP wolność

gospodarczą z interesem publicznym, który wyraża się w ochronie dobra wspólnego (wartości), jakim jest środowisko naturalne.

Prócz aspektu badawczego niewątpliwie temat pracy ma swoje istotne znaczenie praktyczne, choćby z tego względu, że dotyczy terenu całego kraju, każdej gminy. Zauważyć należy, iż temat podjęty w recenzowanej pracy jest bez wątpienia tematem nowym, by nie powiedzieć „świeżym” w polskiej doktrynie. Brak jest bowiem, jak do tej pory, naukowej monografii w sposób całościowy poświęconej kwestii sytuacji prawnej przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne w świetle zmian wprowadzonych ustawą z dnia 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; dalej jako: ustawa nowelizująca). Można odnotować tylko pozycję autorstwa A. Korzeniowskiego: Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne, Łódź 2014 oraz artykuły zamieszczone w opracowaniach zbiorowych i czasopismach naukowych analizujące poszczególne aspekty tematu recenzowanej pracy doktorskiej, zwłaszcza artykuł M. Górskiego: Postępowanie z odpadami komunalnymi. Nowe systemy i okresy przejściowe, Przegląd Komunalny 2012, nr 1, czy też fragmenty w innych monografiach naukowych lub komentarzach do ustaw, wskazanych zresztą szczegółowo przez Autorkę w przypisach oraz Bibliografii na końcu pracy.

Celem recenzowanej pracy doktorskiej jest, jak deklaruje jej Autorka, ocena zakresu ochrony interesu prawnego podmiotu odbierającego odpady komunalne oraz jej efektywność. Zdaniem Autorki konieczność ochrony interesów tego podmiotu upatrywać należy w przeformułowaniu sposobu reglamentacji działalności w zakresie odbierania tych odpadów. Zasadniczy problem badawczy Autorka przedstawia w formie tezy sprowadzającej się do twierdzenia, iż zmiana sposobu prowadzenia działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych, wprowadzona ustawą nowelizującą, wpłynęła negatywnie na sytuację prawną przedsiębiorcy, w ten sposób, że ograniczyła jego prawa wynikające pierwotnie z zezwolenia, na podstawie którego przedsiębiorca prowadził tę działalność gospodarczą do czasu wejścia w życie znowelizowanych przepisów ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przyjęty przez znowelizowane przepisy sposób reglamentacji tego rynku jeszcze bardziej (w stosunku do zezwolenia) ogranicza zasadę swobody podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w tym zakresie, co w

konsekwencji rodzi pytanie o to czy takie ograniczenie jest uzasadnione. Jak akcentuje Autorka dysertacji, wprowadzone zmiany podyktowane były koniecznością dostosowania przepisów krajowych do celów wskazanych w prawie unijnym, tj. w dyrektywie nr 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. L 312 z 22.11.2008, s.3-30) oraz dyrektywie Rady nr 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. L 182 z 16.07.1999, s. 1, z późn. zm., Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 4, s. 228), które zobowiązywały Polskę do implementowania regulacji prawnych określających długofalową strategię gospodarowania odpadami, która miała przede wszystkim doprowadzić do zredukowania ilości odpadów kierowanych na składowiska, uszczelnić system gospodarowania odpadami komunalnymi i zapewnić selektywne zbieranie odpadów u źródła. Nie oznacza to jednak, iż system wprowadzony w zakresie sposobu funkcjonowania przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne w naszym kraju został prawidłowo prawem ukształtowany i że cel polegający na stworzeniu takich ram obrotu gospodarczego, które wyeliminują niekorzystny wpływ gospodarki na ochronę wartości jaką jest środowisko naturalne został przez polskiego ustawodawcę zrealizowany.

Autorka recenzowanej pracy sformułowała tezę, iż efektem zmian wprowadzonych w polskich przepisach ustawą nowelizującą jest radykalne pomniejszenie roli przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne w całym cyklu gospodarowania tymi odpadami. Rozwijając tę tezę badawczą Autorka rozprawy doktorskiej sformułowała tezy uzupełniające. Pierwsza z nich zakłada, że ustawodawca wprowadzając nowe zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie odbierania odpadów komunalnych winien wziąć pod uwagę zastaną sytuację prawną przedsiębiorcy. Tymczasem zmieniając dotychczasowy reżim reglamentacji tej działalności, normodawca naruszył prawa przedsiębiorcy wynikające z zezwolenia, jako decyzji administracyjnej. Druga sprowadza się do założenia, iż ustawa nowelizująca w sposób niejasny reguluje kwestie dotyczące praw nabytych przez przedsiębiorcę, z uwagi na brak przepisów przejściowych, które przewidywałyby wprost mechanizm odnoszący się do dotychczas funkcjonującego w obrocie prawnym zezwolenia, a przez to ustawa narusza zasady: praw nabytych i ochrony interesów w toku. Po trzecie w analizowanej ustawie brak jest przepisów, które zapewniałyby przedsiębiorcy ochronę jego praw podmiotowych, które wynikają z

zezwolenia jako decyzji administracyjnej, a w konsekwencji należy uznać, iż poszerzenie wolności gospodarczej w zakresie odbierania odpadów komunalnych, co było wskazywane w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy (druk sejmowy nr 3670) ma charakter pozorny. Można przyjąć, iż odnosi się ona przede wszystkim do nowych przedsiębiorców, którzy zamierzają rozpocząć taką działalność gospodarczą. Natomiast zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą dla przedsiębiorców, którzy uprzednio prowadzili działalność na podstawie zezwolenia jako ostatecznej decyzji administracyjnej, kształtującej dobrze nabyte i publiczne prawo podmiotowe, są niekorzystne, z uwagi na to, iż nie może on prowadzić działalności na dotychczasowych zasadach (ukształtowanych postanowieniami zezwolenia jako decyzji ostatecznej), ponieważ obowiązek zorganizowania gospodarki odpadami komunalnymi należy do gminy.

Autorka postanowiła odpowiedzieć na pytanie czy *de lege ferenda* obowiązujący obecnie system gospodarowania odpadami komunalnymi spełnia pokładane w nim nadzieje i czy wymaga wprowadzenia niezbędnych zmian. Odpowiadając twierdząco na ostatnią część tego pytania sformułowała kilka wniosków *de lege ferenda* podnosząc, iż obecnie obowiązujące uregulowania tej materii budzą zastrzeżenia, które wynikają z niewystarczająco precyzyjnych przepisów przejściowych, w tym zwłaszcza redakcja art. 14 ust. 1 ustawy nowelizującej nie normuje w sposób bezsporny losu dotychczasowego zezwolenia, co prowadzi do chaosu w zakresie zasad związanych z ochroną prawa wynikających z tychże zezwoleń. Autorka akcentuje, iż przyjęcie, że zmiana reżimu reglamentacyjnego przyczyniła się do zwiększenia wolności gospodarczej, nie do końca odpowiada istniejącej sytuacji prawnej przedsiębiorcy, ponieważ ustawodawca nie odnosi się do wszystkich możliwych scenariuszy organizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. I tak ustawodawca nie dostrzega zagrożenia w postaci pozbawienia przedsiębiorcy możliwości wykonywania działalności w sytuacji, gdy nie wygrywa on przetargu na terytorium gminy, na którym został wprowadzony wyłącznie gminny system odbierania odpadów. Z tego powodu Autorka formułuje w pracy postulat *de lege ferenda*, aby ustawodawca doprecyzował sytuację prawną przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne w okresie przejściowym, tzn. ustawodawca wprowadzając zmiany w sposobie reglamentacji odbioru odpadów komunalnych powinien uwzględnić okres obowiązywania zezwolenia, wprowadzając zmiany

stopniowo, aż do czasu, gdy z obrotu prawnego zostałyby usunięte zezwolenia, z powodu upływu czasu na jaki zostały wydane. Jeżeli natomiast ustawodawca uznałby, iż czas ten byłby zbyt długi, a zmiany należy wprowadzić natychmiast, winien w przepisach przejściowych wskazać, iż zezwolenia tracą ważność z mocy ustawy. Stanowiłoby to uporządkowanie sytuacji prawnej przedsiębiorcy posiadającego ważne zezwolenia. Jak podkreśla Autorka pracy niezależnie od tego kluczowym zadaniem prawodawcy powinno być zagwarantowanie praw wynikających z zezwolenia, a w razie niemożności ich realizacji – zapewnienie przedsiębiorcy ekonomicznej rekompensaty.

Pozytywnie ocenić także trzeba analizę zagadnień związanych z tematem recenzowanej pracy na gruncie nie tylko prawa polskiego, ale również prawa międzynarodowego oraz prawa unijnego zawartą w pracy, choć zabrakło dokonania wyboru i prezentacji oraz porównania najbardziej, w ocenie Autorki, reprezentatywnych dla tematu pracy rozwiązań normatywnych znajdujących się w ustawodawstwach wewnętrznych państw, które podobnie jak Polska, uznają ochronę środowiska poprzez odpowiednie postępowanie z odpadami komunalnymi za istotny problem i wprowadziły w tym zakresie stosowne regulacje prawne.

3. Kompozycja rozprawy doktorskiej

Układ recenzowanej pracy doktorskiej jest klarowny i prawidłowy. Rozprawa podzielona została na cztery merytoryczne rozdziały. Autorka wychodzi od zagadnień ogólnych, które zostały pomieszczone w rozdziale pierwszym. Natomiast pozostałe rozdziały – od II – do IV – poświęcone są zagadnieniom szczegółowym.

W rozdziale pierwszym poddano analizie pojęcie wolności gospodarczej i jej ograniczeń, dokonano analizy teoretycznej funkcji reglamentacyjnej administracji publicznej w kształtowaniu gospodarki odpadami komunalnymi. Autorka pracy wskazała różnice między zezwoleniem, a działalnością regulowaną i ich zakresem oddziaływania na wolność gospodarczą. Nadto przedstawiono prawny charakter regulaminu utrzymania czystości i porządku jako podstawowego instrumentu prawnego służącego realizacji zadań gminy z zakresu utrzymania czystości i porządku, który to regulamin jest przyjmowany przez radę gminy w formie uchwały,

stanowiącej akt prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Rozważania zawarte w rozdziale pierwszym kończy podsumowanie, zawierające wnioski, które należy ocenić pozytywnie, zwłaszcza wniosek, który prowadzi do stwierdzenia, iż obecnie obowiązujące przepisy, wbrew twierdzeniom ustawodawcy zawartym w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy, nie spowodowały „liberalizacji przepisów ograniczających wolność gospodarczą w zakresie odbierania odpadów komunalnych.”

Rozdział drugi recenzowanej pracy poświęcony jest analizie pojęcia interesu publicznego, którym w gospodarce odpadami komunalnymi jest środowisko naturalne oraz interesu indywidualnego przedsiębiorcy, który stanowi przeciwwagę dla interesu publicznego. Jak podkreśliła Autorka pracy w rozdziale tym ważnym punktem rozważań jest charakterystyka relacji jakie zachodzą pomiędzy ochroną środowiska jako interesem publicznym (wspólną wartością, wspólnym dobrem), a interesem indywidualnym przedsiębiorców odbierających odpady komunalne. Wskazuje także na często występujące konflikty tych interesów. Podsumowując rozważania pomieszczone w tymże rozdziale pracy Autorka zasadnie podkreśliła, iż zadaniem gminy w gospodarce odpadami komunalnymi jest wartościowanie interesu publicznego i interesu indywidualnego przedsiębiorcy jakim jest wolność gospodarcza, tak aby zachowana została równowaga między dobrem, które podlega ochronie, a zaspokojeniem potrzeb ekonomicznych danego przedsiębiorcy. Interes publiczny w gospodarce odpadami komunalnymi to przede wszystkim interes społeczności lokalnej przejawiający się w dbałości o stan środowiska naturalnego, którego zachowanie jest wartością samą w sobie. Dlatego też ustawodawca coraz częściej wprowadza różnorodne ograniczenia. Środowisko naturalne jest uważane za istotną wartość konstytucyjną (dobro wspólne), które podlega szczególnej ochronie ze strony organów stanowiących i stosujących prawo. Organy publiczne zobowiązane są do wyznaczania granic bezpiecznego korzystania ze środowiska naturalnego i w tym celu zostały wyposażone przez przepisy prawa w kompetencje do sprawowania kontroli nad środowiskiem. W gospodarce odpadami komunalnymi funkcję taką spełnia reglamentacja tej działalności oraz sankcje administracyjne statutowane przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z kolei interes indywidualny przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne objawia się przede wszystkim w jak największej wolności (swobodzie) prowadzenia tejże działalności, co w konsekwencji przekłada się na wielkość jego wyniku finansowego z tejże działalności. Jak słusznie

wskazuje Autorka: „W gospodarce odpadami komunalnymi źródłem interesu indywidualnego przedsiębiorcy są uprawnienia przyznawane przez ustawę u.c.p.g., która uchyla zakaz wykonywania działalności gospodarczej. Wówczas interes indywidualny pokrywa się z interesem prawnym i jest urzeczywistniony przez zgodę organu administracji publicznej na podjęcie i wykonywanie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Zgoda wyrażona jest w formie aktu reglamentacyjnego. Z chwilą uzyskania prawa do wykonywania działalności interes prawny przedsiębiorcy podlega ochronie, gdyż jest on umocowany w normie materialnego prawa administracyjnego.” (s. 110 pracy). Odnosząc się do powstawania możliwych konfliktów na linii interes publiczny, a interes indywidualny przedsiębiorcy Autorka dysertacji doktorskiej zasadnie wskazuje, iż: „Z przeprowadzonej analizy wynika, że wspomniane konflikty pojawiają się w sytuacji niewłaściwego postrzegania przez ustawodawcę wartości, które poddawane są ochronie. Ustawodawca wprowadzając ochronę środowiska przed zanieczyszczeniami wyznacza kierunki prowadzenia działalności gospodarczej z zachowaniem ochrony środowiska. Nowe kierunki dla tej działalności gospodarczej powinny uwzględniać zaistniałą sytuację prawną dotychczasowego przedsiębiorcy, a także zachęcić go do większej aktywności na rzecz ochrony środowiska. Natomiast nie powinny radykalnie wkraczać w zakres uregulowanych uprzednio wolności.” (s. 111 pracy).

W rozdziale trzecim recenzowanej pracy doktorskiej Autorka przedstawiła sytuację prawną przedsiębiorcy ukształtowaną przepisami ustawy sprzed jej nowelizacji dokonanej w 2011 r. Dokonała analizy charakteru prawnego zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych, które kształtowało prawa i obowiązki przedsiębiorcy. Jak zaznaczyła zezwolenie to jako indywidualny i konkretny akt administracyjny zostało ujęte w pracy jak przesłanka ochrony interesu indywidualnego przedsiębiorcy, co wynika z cech zezwolenia, które należy ujmować jako publiczne prawo podmiotowe, prawo dobrze nabyte wynikające z ostatecznej decyzji administracyjnej. Cechy te zobowiązują ustawodawcę do przestrzegania uprawnień administracyjnoprawnych wynikających z zezwolenia. Jak zasadnie podkreśla się w konkluzjach do tegoż rozdziału pracy określenie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych przymiotnikami publiczne prawo podmiotowe, prawo nabyte i ostateczna decyzja administracyjna rodzi po stronie ustawodawcy obowiązek ochrony tych praw. Każda ingerencja w prawa, które wynikają z zezwolenia musi mieć odzwierciedlenie w

akcie normatywnym. Wprowadzając zmiany wpływające na sytuację prawną przedsiębiorcy ukształtowana indywidualnym aktem administracyjnym ustawodawca powinien kierować się zasadami określonymi w Konstytucji RP, a w szczególności zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji RP, czyli zasadą ochrony praw nabytych i ochrony interesów w toku. „Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy nowelizującej, ustawodawca w likwidacji zezwolenia nie dostrzega naruszeń zasad konstytucyjnych. Dlatego też nie zagwarantował przepisów chroniących prawa wynikające z zezwolenia. Głównym powodem takiego stanu rzeczy jest stwierdzenie, że zmiany w zakresie reglamentacji działalności gospodarczej powodują zwiększenie zakresu tych praw w aspekcie przedmiotowym i podmiotowym. W moim przekonaniu taka argumentacja jest właściwa w odniesieniu do przedsiębiorców nowych zamierzających podjąć działalność w tym zakresie. Nie ma ona zastosowania do przedsiębiorcy legitymującego się zezwoleniem na odbieranie odpadów komunalnych. Ustawodawca likwidując zezwolenia nie ustosunkował się do praw z nich wynikających. Ingerencja ustawodawcy w przysługujące przedsiębiorcy prawa podmiotowe powinna umożliwić dostosowanie się do nowych warunków wykonywania działalności gospodarczej. Możliwe było to na dwa sposoby: przez zastosowanie długiego *vacatio legis*, albo za pomocą odpowiednich norm intertemporalnych.” (s. 154 pracy). Jak słusznie podkreśla Autorka we wniosku końcowym do tegoż rozdziału dysertacji w realiach obecnie obowiązującego prawa okres *vacatio legis* był za krótki dla regulacji, które wprowadziły całkiem nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce.

Czwarty rozdział pracy obejmuje analizę zagadnienia możliwości sądowej ochrony interesu prawnego przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne. Podkreślono w nim, że podstawowym warunkiem ochrony interesu takiego przedsiębiorcy jest prawo do sądu, wynikające z norm konstytucyjnych. W ocenie Autorki pracy doktorskiej wadliwość decyzji wygaszającej zezwolenie jest przesłanką do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. „Podjęte przez sąd orzeczenie rozstrzyga sytuację sporną pomiędzy organem a przedsiębiorcą, przyczyniając się do przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Wniesienie skargi do sądu administracyjnego i uzyskanie wyroku stanowi ochronę interesu przedsiębiorcy. Jednocześnie otwiera drogę do realizacji roszczenia odszkodowawczego przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne. Przyznanie odszkodowania za

wadliwą decyzję wzmacnia ochronę interesu przedsiębiorcy. Stanowiłoby rekompensatę za utratę zysków i przyszłych korzyści z prowadzonej działalności. Dlatego ważne jest rozstrzygnięcie, czy ustawa nowelizacyjna przewiduje przyznanie takiego odszkodowania. Zdaniem ustawodawcy przedsiębiorcy nie przysługuje odszkodowanie, gdyż ustawa nowelizacyjna nie narusza publicznych praw podmiotowych posiadanych przez przedsiębiorców.” (s. 196-197 pracy). Zasadnie Autorka konkluduje, iż nie można podzielić takiego stanowiska, ponieważ ma ono charakter uogólniający. Tymczasem ustawa nowelizująca odnosi się do dwóch sytuacji. „Pierwsza, w której na terenie gminy funkcjonują równoległe dwa systemy: system przetargowy i system wolnego wyboru. W tym przypadku można przyjąć, że ustawa nie pozbawia, ale ogranicza możliwość korzystania z praw posiadanych przez przedsiębiorcę. Konsekwencją tego jest małe prawdopodobieństwo powstania roszczenia ze względu na wygaszenie zezwolenia. Druga sytuacja, to wprowadzenie na terenie gminy w drodze uchwały tylko systemu przetargowego. Rozwiązanie to może doprowadzić do powstania szkody. Pozbawia ono przedsiębiorcę, który nie wygrał przetargu prawa do wykonywania usług, pomimo że miał uprawnienia do świadczenia usług na terenie gminy. W związku z tym, o ile uchwała rady gminy nie uwzględni rekompensaty za decyzję wygaszającą zezwolenie, przedsiębiorcom będzie przysługiwało prawo do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w trybie art. 417¹ § 2 k.c.” (s.197 pracy). Autorka końcowo formułuje wniosek, iż brak regulacji dotyczących prawa do odszkodowania w ustawie nowelizującej to rozwiązanie wadliwe, ponieważ pozbawia przedsiębiorcę możliwości uzyskania rekompensaty za utracone korzyści gospodarcze, a to z uwagi na fakt, iż w obecnych warunkach uzyskanie odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu administracji publicznej jest bardzo sformalizowane i trudne do zrealizowania. Wniosek ten, w mojej ocenie, jest zasadny.

Po czterech rozdziałach merytorycznych w pracy umieszczono zakończenie obejmujące podsumowanie przeprowadzonych wywodów, poprzez wyartykułowanie wniosków oraz postulatów *de lege ferenda*. Uważam, iż bardzo dobrym rozwiązaniem konstrukcyjnym przyjętym przez Autorkę pracy doktorskiej było umieszczenie na wstępie pracy wprowadzenia oraz wniosków na zakończenie każdego rozdziału pracy, a nie tylko zamieszczenie wniosków w tej części pracy, która została nazwana zakończeniem.

Największym mankamentem recenzowanej pracy, jak już zaznaczono wyżej, jest jednak brak zastosowania metody prawnoporównawczej, tj. nie zawarcie w pracy omówienia i analizy wybranych ustawodawstw państw obcych w zakresie kształtowania w nich sytuacji prawnej przedsiębiorców zajmujących się odbieraniem odpadów komunalnych. Recenzentka oczywiście dostrzega trudności, które się wiążą z tym zabiegiem, choćby polegające na odwiecznym dylemacie autorów dysertacji na stopnie naukowe – ile obcych systemów prawnych uwzględnić należy oraz to czy wybór tych ustawodawstw obcych, a pominięcie innych nie będzie budziło zastrzeżeń osób oceniających pracę. Niemniej jednak w pracach doktorskich z dziedziny nauk prawnych jest to element nie tylko oczekiwany, ale i pozwalający na wnikliwszą i szerszą ocenę polskich unormowań w tym zakresie.

Pozytywnie należy ocenić cechy warsztatowe recenzowanej pracy – dobór i umiejętne wykorzystanie literatury przedmiotu oraz orzecznictwa sądowego obejmującego zarówno orzeczenia sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego, jak i Trybunału Konstytucyjnego.

Strona techniczna recenzowanej pracy doktorskiej co do zasady nie budzi zastrzeżeń. Jednak Autorka nie ustrzegła się pewnych błędów, takich jak: tzw. „literówki”, niezręczności stylistyczne (np. s.111, s. 154 pracy), braki elementów koniecznych w opisie bibliograficznym pozycji (np. poz. 36 w bibliografii – brak miejsca i roku wydania), niezachowanie porządku chronologicznego w wykazie obejmującym orzecznictwo sądowe (Bibliografia II. Orzecznictwo sądowe), brak miejsc publikacji wskazanych w tymże wykazie orzeczeń przy jednoczesnym braku informacji „nie publikowane”. Brakuje także w tekście pracy ujęcia dosłownych cytatów z cudzych tekstów w cudzysłów. Samo wskazanie źródła cytatu, w mojej ocenie, jest niewystarczające. Nadto brak jest w pracy spisu aktów prawnych, o których mowa jest w treści pracy z ich pełnymi opisami bibliograficznymi. Dodać trzeba, iż w niektórych miejscach pracy Autorka wskazuje nieaktualne miejsca publikacji ustaw – np. w wykazie skrótów odnośnie ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach – winno być: t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 701 ze zm. Błąd ten występuje także we wstępie do pracy na s. 14 (przypis nr 8).

4. Metody badawcze pracy

Pozytywnie należy ocenić zastosowanie przy pisaniu recenzowanej pracy kilku metod badawczych, tj. przede wszystkim metody dogmatycznej opierającej się na analizie językowej i logicznej materiału normatywnego stanowiącego podstawę funkcjonowania przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne. Nadto metodę tą uzupełniono analizą poglądów prezentowanych w doktrynie i judykaturze oraz w ograniczonym zakresie zastosowano metodę porównywania wewnątrzsystemowego, która jak uzasadnia to Doktorantka, umożliwiła sięgnięcie do analogicznych regulacji prawnych funkcjonujących w ramach polskiego porządku prawnego, ale w różnych jego obszarach. Stosując tą metodę dokonano porównania instytucji procesowych w prawie cywilnym i w prawie administracyjnym.

5. Konkluzja

Rozprawę doktorską Pana mgr Anny Pieniak należy, w mojej ocenie, uznać za dobrą, oryginalną, wartościową i dojrzałą pod względem naukowym, co nie jest niestety zbyt częstą cechą dysertacji doktorskich, zwłaszcza powstających w ostatnich kilkunastu latach. Waga problemów, jakie poddała analizie naukowej Doktorantka jest istotna nie tylko z punktu widzenia aspektów naukowych, ale także praktyki. Mankamenty pracy wskazane wyżej nie zmieniają tej pozytywnej opinii.

Recenzowana rozprawa wskazuje także na rozległą teoretyczną wiedzę Doktorantki w zakresie nauk prawnych (w tym zwłaszcza prawa administracyjnego) oraz dobre przygotowanie warsztatowe do samodzielnego prowadzenia badań naukowych i ogłaszania ich wyników.

Uważam, że przedłożona mi do recenzji rozprawa doktorska Pani mgr Anny Pieniak pt.: „Sytuacja prawna przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne” stanowi samoistne, twórcze i oryginalne rozwiązanie podjętego tematu, odpowiadając tym samym w pełni wymaganiom stawianym pracom doktorskim w treści art. 12 ust. 1 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 maja 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t. j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 882 ze zm.). Mając powyższe na względzie wnioskuję o dopuszczenie jej Autorki do dalszych etapów przewodu doktorskiego.