

Prof. dr hab. Jerzy Stelmasiak
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji
Instytut Nauk Prawnych
UMCS w Lublinie

Recenzja

**rozprawy doktorskiej mgr Szymona Rudzkiego pt. *Konstytucyjne aspekty gospodarki odpadami ze szczególnym uwzględnieniem recyklingu,*
Wrocław 2022.**

Recenzowana rozprawa doktorska porusza pierwszy raz w doktrynie prawa problematykę konstytucyjnych aspektów gospodarki odpadami, w tym w szczególności zagadnień recyklingu. Jest to opracowanie w zasadzie spójne i kompleksowe, biorąc pod uwagę także jej prawidłowe założenia badawcze, w tym cel rozprawy doktorskiej. Słusznie bowiem Autor rozprawy doktorskiej formułuje wiodącą tezę badawczą, że dla prawidłowego rozwoju gospodarczo-społecznego w demokratycznym państwie prawa, niezbędne jest także konstytucyjne „zdeterminowanie” gospodarki odpadami. Oznacza to, że unormowania prawne regulujące gospodarkę odpadami powinny także uwzględniać system aksjologiczny z Konstytucji RP, jak i z prawa międzynarodowego oraz oczywiście pierwotnego i wtórnego prawa UE. Ponadto, weryfikacja powyższej tezy głównej rozprawy doktorskiej została dokonana także na podstawie analizy i oceny poglądów doktryny prawa, jak i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Należy podkreślić, że jest to pierwsze tego rodzaju opracowanie monograficzne w doktrynie prawa ochrony środowiska,

które poddaje analizie i ocenie tę problematyką badawczą w aspekcie prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego.

Z kolei tezy szczegółowe zostały sformułowane i poddane analizie i ocenie w poszczególnych rozdziałach pracy w ramach zastosowanej w pracy metody formalno-dogmatycznej. Ponadto stosowana jest w pracy aparatura pojęciowa z nauki prawa konstytucyjnego, jak i prawa administracyjnego.

Także konstrukcja pracy jest właściwa chociaż ujęcie problematyki recyklingu jako sposobu zagospodarowania odpadów dopiero w rozdziale V rozprawy doktorskiej jest dyskusyjne. Z kolei układ treści rozdziału IV w zakresie ustroju prawnego krajowej gospodarki odpadami budzi wątpliwości, co będzie przedmiotem dalszej oceny.

Słusznie już w rozdziale I pracy doktorskiej Autor poddał analizie i ocenie problematykę konstytucjonalizacji gospodarki odpadami, biorąc pod uwagę, że gospodarka odpadami jest częścią prawa ochrony środowiska. Oznacza to, że z tej przyczyny musi także uwzględniać zasadę zrównoważonego rozwoju, jak i należy wprowadzać konieczne ograniczenia korzystania z praw i wolności z powodu wymagań ochrony środowiska, które również uwzględniają ochronę zdrowia ludzi, jak i bezpieczeństwo ekologiczne. Dlatego też w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia wolności działalności gospodarczej o charakterze przedmiotowym, jak i obszarowym muszą także uwzględniać zasadę proporcjonalności, jak i ochronę prawa własności w świetle art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, w tym również zagospodarowania odpadów w świetle prawa do dysponowania rzeczą. Ponadto mogą to być także ograniczenia podmiotowe zasady wolności (str. 49) działalności gospodarczej wynikające z wymagań ochrony środowiska. Są to bowiem obowiązki nie tylko o charakterze prawno-finansowym (np. podatki, opłaty, opłaty podatkowe), co prawidłowo podkreśla Doktorant, lecz również o charakterze dokumentacyjno-sprawozdawczym, a

także dotyczące uzyskiwania nie tylko pozwoleń, lecz także zezwoleń oraz odpowiedzialności cywilnej przedsiębiorców.

Z kolei w rozdziale II Autor przeprowadził kompleksową analizę i ocenę gospodarki odpadami w świetle prawa międzynarodowego i prawa unijnego, w tym także co jest szczególnie istotne Konwencji Bazylejskiej, jak i Konwencji z Espoo i Konwencji z Aarhus. Ponadto Doktorant słusznie dokonał w tym rozdziale pracy analizy i oceny prawa pierwotnego i prawa wtórnego Unii Europejskiej w zakresie gospodarki odpadami. Dotyczy to również jego oddziaływania na prawo polskie, biorąc pod uwagę etap akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, jak i kolejne etapy implementacji w tym zakresie prawa Unii Europejskiej do prawa polskiego zarówno w formie rozporządzeń jak i dyrektyw.

Kolejny, czyli rozdział III rozprawy doktorskiej zawiera analizę wybranych przez Doktoranta zasad ogólnych prawa ochrony środowiska, które są, Jego zdaniem, szczególnie ważne dla zbudowania optymalnego i spójnego modelu gospodarki odpadami. Są to oprócz zasady zrównoważonego rozwoju, zasada kompleksowości, zasada „zanieczyszczający płaci” (*the polluter pays*), jak i zasada likwidacji odpadów u źródła i wybór ten uznaję za prawidłowy. Ponadto Autor rozprawy zasadnie stwierdza, że powyższe zasady stanowią swojego rodzaju pomost pomiędzy polskim w tym zakresie porządkiem prawnym, a prawem międzynarodowym i prawem unijnym.

Natomiast w rozdziale IV rozprawy Autor poddał analizie i ocenie ustrój prawny krajowej gospodarki odpadami, który, Jego zdaniem, w istocie obejmuje podstawy normatywne krajowej gospodarki odpadami w formie ustawowej, rozporządzenia w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP oraz aktów prawa miejscowego w świetle art. 94 Konstytucji RP. Z kolei w pkt 4.3 poddaje analizie zadania i kompetencje właściwych miejscowo i rzeczowo organów władzy publicznej w zakresie gospodarki odpadami. Dotyczy to Prezydenta RP,

który został wyodrębniony w pkt 4.3.2. jak i następnie właściwych organów administracji rządowej i samorządowej. Ponadto w pkt 4.4. została także przeprowadzona analiza sądowej kontroli działalności organów administracji publicznej w zakresie gospodarki odpadami, w tym w szczególności realizowanej przez sądy administracyjne. Jednak, powyższe ujęcie analizowanej w tym rozdziale problematyki badawczej nie jest, moim zdaniem, spójne ponieważ z jednej strony zawiera analizę źródeł prawa ochrony środowiska w zakresie gospodarki odpadami, a z drugiej strony zawiera analizę ustroju właściwych organów w tym zakresie przedmiotowym, a następnie nawet sądową kontrolę ich działalności w sprawach gospodarki odpadami.

Z kolei rozważania zawarte w rozdziale V pracy doktorskiej są szczególnie istotne biorąc pod uwagę jej założenia badawcze dotyczące recyklingu jako sposobu zagospodarowania odpadów. Stąd słusznie Doktorant w pierwszej kolejności poddał analizie pojęcie i istotę recyklingu, który jest kwalifikowaną formą odzysku, a następnie przedstawił jego zakres przedmiotowy oraz oczywiście zadania i kompetencje właściwych organów w zakresie recyklingu odpadów. Wyodrębnienie tej problematyki badawczej Autor pracy uzasadnia szczególną rolą jaką spełnia recykling w gospodarce odpadami, biorąc pod uwagę również jej konstytucyjne umocowanie. Ponadto, zdaniem Autora rozprawy doktorskiej, należy podkreślić, że przygotowanie do kolejnego ich użycia stanowi kwalifikowaną formę recyklingu i jest o wiele mniej uciążliwe dla środowiska niż składowanie odpadów. Jest to również zgodne z koncepcją tzw. społeczeństwa recyklingu oraz z „Polityką Surowcową Państwa” przyjętą w formie uchwały Rady Ministrów nr 39 z dnia 1 marca 2022 r. Należy jednak zaznaczyć, że recykling jest to techniczna metoda odzysku odpadów, czyli nie jest to instytucja prawna postępowania z odpadami.

Wnioski końcowe w pracy o charakterze *de lege lata* i *de lege ferenda* (str. 233-237) uznaję w zasadzie za prawidłowe, co dotyczy także problematyki

recyklingu odpadów. Należy bowiem podzielić stanowisko, że w pierwszej kolejności należy opracować kompleksowy, spójny model organizacyjno-prawny pod kątem maksymalnego ograniczenia wytwarzania odpadów, a dopiero następnie, w możliwie szerokim zakresie ich recyklingu. Oczywiście powinno to mieć swoje konstytucyjne umocowanie, biorąc pod uwagę, że gospodarka odpadami jako część ochrony środowiska wymaga także wprowadzenia kompleksowego i spójnego modelu gospodarki odpadami obejmującego również problematykę recyklingu.

Dokonując oceny recenzowanej rozprawy doktorskiej można jednak sformułować szereg uwag polemicznych, które nie obniżają jednak jednoznacznie pozytywnej oceny rozprawy doktorskiej.

Po pierwsze, wskazane byłoby precyzyjne zdefiniowanie już w rozdziale I na potrzeby rozprawy doktorskiej pojęcia „gospodarka odpadami”, biorąc pod wagę jej założenia badawcze.

Po drugie, co już wcześniej podniosłem w recenzji, wymaga przemyślenia konstrukcja rozdziału IV pracy, który zawiera analizę dotyczącą źródeł prawa gospodarki odpadami, jak i kwestie ustroju właściwych organów w tym zakresie, a nawet sądowej kontroli ich działalności w zakresie gospodarki odpadami. Postulowałbym podział tego rozdziału na zagadnienia ustrojowego prawa administracyjnego, a następnie źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a także sądowej kontroli w tym zakresie administracji publicznej, biorąc pod uwagę w szczególności orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych.

Po trzecie, należałoby, moim zdaniem, poddać szerszej analizie zasadę proporcjonalności (str. 108) w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz w związku z ochroną własności w rozumieniu art. 64 ust. 3 Konstytucji RP jak i uwzględnić te zagadnienia we wnioskach końcowych.

Po czwarte, w rozdziale V rozprawy doktorskiej podjęte rozważania są oparte na zbyt wąskiej analizie orzecznictwa sądów administracyjnych oraz powinny także uwzględniać orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Po piąte, wskazane byłoby chociaż krótkie omówienie w pracy orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie rozstrzygania sporów kompetencyjnych w sprawach gospodarki odpadami, biorąc pod uwagę np. rozważania zawarte w pkt 4.3. i pkt 4.4. rozprawy doktorskiej.

Po szóste, biorąc pod uwagę rozważania zawarte w rozdziale II pracy doktorskiej, wskazane byłoby chociaż krótkie omówienie tych zagadnień badawczych, przy zastosowaniu metody prawnooporównawczej w odniesieniu do wybranych państw Unii Europejskiej, które dokonały implementacji w tym zakresie prawa unijnego i występujących z tej przyczyny problemów.

Po siódme, wskazane byłoby uporządkowanie kolejności powołanych w wykazie aktów prawnych, według dat od „najstarszej” ustawy do „najmłodszej” (str. 254) oraz przyjęcie ich kolejności według hierarchii źródeł prawa, tj. konstytucja, ustawy, rozporządzenia i akty prawa miejscowego. Także wskazane byłoby wyodrębnienie z tego wykazu aktów prawa polskiego, aktów prawa międzynarodowego i prawa unijnego (str. 250 i str. 252).

Podnoszone wyżej uwagi polemiczne nie umniejszają pozytywnej oceny, że jest to wartościowe i oryginalne opracowanie poruszające ważne zagadnienia teoretyczne i praktyczne. Doktorant dokonał bowiem prawidłowej wykładni norm prawnych oraz właściwie wykorzystał poglądy doktryny jak i orzecznictwo sądowe również dla uzasadnienia formułowanych w rozprawie wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*. Także storna formalna pracy doktorskiej jest prawidłowa, biorąc pod uwagę jej język prawniczy, styl jak i opracowanie przypisów. Ponadto, chociaż występują drobne błędy językowe i stylistyczne, to oczywiście nie umniejszają wartości tej rozprawy doktorskiej.

Konkludując stwierdzam, że rozprawa doktorska Pana mgr Szymona Rudzkiego pt. *Konstytucyjne aspekty gospodarki odpadami ze szczególnym uwzględnieniem recyklingu* jest samodzielny i oryginalny opracowaniem, które spełnia wymagania stawiane rozprawom doktorskim w świetle 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. z 2017 r., poz. 1789 ze zm.), który w tym zakresie ma zastosowanie na podstawie art. 179 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r., poz. 1669) i stanowi podstawę do podjęcia kolejnych etapów przewodu doktorskiego, które zmierzają do nadania Panu mgr Szymonowi Rudzkiemu stopnia doktora w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne.

