



dr hab. Aneta Kaźmierska-Patrzyzna, prof. UŁ
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji
Zakład Prawa Ochrony Środowiska
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Łódzki

RECENZJA

**rozprawy doktorskiej Pani mgr Ewy Badowskiej-Domagaly -
*Skuteczność polskiej regulacji prawnej dotyczącej
gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi,*
Szczecin 2024, maszynopis ss. 321,
przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Marka Górskiego
oraz promotora pomocniczego dr hab. Anny Barczak, prof. US**

W wykonaniu uchwały Rady Naukowej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego z dnia 29 lutego 2024 r. o powołaniu mnie do pełnienia funkcji recenzenta w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora Pani mgr Ewie Badowskiej - Domagale przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej Pani mgr Ewy Badowskiej - Domagały pt. *Skuteczność polskiej regulacji prawnej dotyczącej gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi*, przygotowanej pod kierunkiem naukowym Pana prof. dr hab. Marka Górskiego oraz promotora pomocniczego Pani dr hab. Anny Barczak, prof. US.

Stwierdzam, że rozprawa doktorska Pani mgr Ewy Badowskiej - Domagały pt. *Skuteczność polskiej regulacji prawnej dotyczącej gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi* (Szczecin 2024) stanowi oryginalne rozwiązanie przez Autorkę problemu naukowego, wykazuje Jej szeroką wiedzę teoretyczną w podejmowanej tematyce oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Przedstawiona do recenzji dysertacja spełnia wymogi określone w art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.).

Biorąc powyższe pod uwagę wypowiadam się za dopuszczeniem Pani mgr Ewy Badowskiej - Domagały, po spełnieniu innych wymagań przewidzianych prawem, do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.



Uzasadnienie przedstawionej oceny rozprawy doktorskiej i wniosku o dopuszczenie do publicznej obrony

I. Uwagi ogólne

1. Wybór tematu rozprawy

Przedstawiona do recenzji dysertacja dotyczy niezmiernie ważnego problemu skuteczności polskiej regulacji prawnej w zakresie gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Jest to kwestia o niezwykle istotnym znaczeniu gospodarczym, środowiskowym oraz społecznym. Analizowane zagadnienie nie było dotąd w taki sposób przedstawione w doktrynie prawa administracyjnego. W związku z tym problematyka ta ma walor oryginalności, aktualności i doniosłości.

2. Ocena struktury pracy

Recenzowana rozprawa składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów merytorycznych oraz zakończenia zawierającego wnioski i odniesienia do tezy i celów badawczych sformułowanych we wstępie oraz bibliografii. Ponadto należy podkreślić, iż w poszczególnych rozdziałach merytorycznych zostały wyodrębnione podrozdziały o charakterze wprowadzającym i podsumowującym, zatytułowane jako Uwagi wstępne oraz Uwagi bądź Wnioski końcowe. Ujęcie tych części w strukturze rozdziałów tworzy pewną całość badanej w danym rozdziale tematyki i niewątpliwie ułatwia lekturę rozdziału, a w konsekwencji całej pracy. Jednakże pewnym mankamentem jest brak ujęcia tych - jakże ważnych fragmentów dysertacji - w spisie treści - przy rozdziałach I i IV.

Należy stwierdzić, że układ pracy jest prawidłowy. Poszczególne rozdziały, z których składa się recenzowana praca doktorska obejmują w wyczerpujący sposób problematykę określoną w tytule pracy. Z tego punktu widzenia tworzą one logicznie powiązaną całość. W pracy jasno i wyraźnie sformułowano pytania badawcze, które są bardzo rozwinięte oraz tezę pracy. Wyraźne są też metody badawcze.

2. Ocena merytoryczna

Wybór przez Doktorantkę tematyki rozprawy doktorskiej należy uznać za interesujący i merytorycznie uzasadniony. Jest to bowiem bardzo aktualne i istotne społecznie zagadnienie badawcze dotyczące polskiej regulacji prawnej w zakresie gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, które rodzi wiele problemów w praktyce jej stosowania oraz interpretacji. Dlatego też z aprobatą należy przyjąć podjęcie się przez Doktorantkę usystematyzowania najważniejszych elementów tego zagadnienia. W tym celu we Wstępie (s. 10-11) Doktorantka słusznie sformułowała główne pytanie badawcze: „czy przepisy polskiej regulacji prawnej dotyczącej opakowań i odpadów opakowaniowych są skuteczne, ponieważ realizują cele jakie stawia ustawodawca, skoro tak często się zmieniają i nie są zrozumiałe dla podmiotów je stosujących”, którego następstwem było postawienie przez Nią następującej tezy badawczej: „realizacja celów określonych w u.op. (skrót przyjęty w dysertacji przez Doktorantkę dotyczący analizowanej ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 160 ze zm.) oznacza, że normy prawne u.op. są skuteczne”. W świetle tak sformułowanej tezy badawczej został przeprowadzony Przez Doktorantkę proces badawczy odzwierciedlony w poszczególnych rozdziałach przedmiotowej dysertacji, a podstawowe pytanie badawcze zostało uszczegółowione do kolejnych pięciu: „1. Czy ustawodawstwo polskie w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych spełnia stawiane przed nim cele, a zatem czy jest skuteczne w ich realizacji?; 2. Jak ewolucja celów ustawodawstwa unijnego w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych wpływa na cele i narzędzia ich realizacji w polskich przepisach?; 3. Jakimi instrumentami organy administracji publicznej realizują stawiane przed nimi zadania w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych?; 4. Czy zadania wyznaczone organom administracji i instrumenty, w jakie zostały wyposażone, pozwalają na realizację stawianych im celów, a zatem czy polskie przepisy w zakresie odpadów opakowaniowych można uznać za skuteczne?; 5. Czy polskie przepisy nadążają za zmianami unijnymi i czy jakość prawodawstwa krajowego zapewnia realizację celów unijnych i polskich w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych?”. Poszukując odpowiedzi na tak sformułowane pytania Doktorantka słusznie podejmuje się badania celów polityki Unii Europejskiej i Polski w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych po podpisaniu przez Polskę traktatu akcesyjnego w 1991 r. oraz celów normatywnych przyjętych przez polskiego ustawodawcę, począwszy od 2001 r., tj. od daty uchwalenia ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych oraz ustawy o obowiązkach przedsiębiorców i opłacie produktowej, w korelacji z badaniem celów

normatywnych wyznaczonych przez unijnego ustawodawcę w dyrektywach dotyczących badanego obszaru. Doktorantka słusznie przyjmuje, że ustalenie celów normatywnych polskiego i unijnego ustawodawcy, a następnie dokonanie oceny ich realizacji pozwoli na zweryfikowanie postawionej przez nią tezy.

Zagadnienia będące przedmiotem rozprawy Doktorantka ujęła w dwóch podstawowych częściach. W pierwszej części Autorka koncentruje się na zagadnieniach ogólnych i wprowadzających do przedmiotowej problematyki (rozdz. I-II), natomiast w drugiej części (rozdz. III-VI) podejmuje się już analizy bardziej szczegółowych zagadnień, skupiając się przede wszystkim na zdefiniowaniu celów normatywnych polskiego i unijnego ustawodawcy, żeby następnie dokonać oceny ich realizacji. I tak punktem wyjścia dla prowadzonych rozważań Doktorantka uczyniła problematykę skuteczności prawa w ujęciu teoretycznym, która została przedstawiona w rozdziale pierwszym dysertacji. Rozdział ten ma charakter czysto wprowadzający i ma na celu przedstawienie teoretycznych rozważań na temat skuteczności prawa, które następnie dają Doktorantce podstawę do zdefiniowania elementów, na podstawie których dokonuje analizy skuteczności przepisów obowiązującej ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Podobny charakter ma drugi rozdział dysertacji zatytułowany „Zagadnienia terminologiczne. Zakres podmiotowy i przedmiotowy”, w którym dokonano usystematyzowania pojęć charakterystycznych dla analizowanej regulacji prawnej, takich jak opakowanie, odpady opakowaniowe, przedsiębiorcy, wprowadzenie do obrotu, organizacja odzysku opakowań, organizacja samorządu gospodarczego, użytkownicy opakowań, przedsiębiorcy prowadzący recykling odpadów opakowaniowych.

Najistotniejsze dla tematyki rozprawy zagadnienia znajdują się w kolejnych trzech rozdziałach rozprawy. I tak w rozdziale trzecim Doktorantka scharakteryzowała cele w zakresie gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, których realizacji podejmuje się pośrednio i bezpośrednio polski ustawodawca, dokonując ich zdefiniowania i przejrzystego usystematyzowania w podziale na nienormatywne cele w zakresie gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi wynikające z dokumentów politycznych i programów działania oraz normatywne wynikające z aktów normatywnych obowiązujących odpowiednio w Unii Europejskiej i Polsce (tu mała uwaga - we Wstępie na s. 12 Doktorantka przytacza inny tytuł rozdziału III niż wynika to ze Spisu treści i merytorycznej zawartości pracy – s. 83). Następnie w rozdziale czwartym dysertacji dokonano wnikliwej analizy obowiązków podmiotów podlegających przepisom ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Przedstawiono obowiązki podmiotów wprowadzających opakowania, obowiązki przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach, do których w szczególności

zaliczono obowiązek zapewnienia recyklingu odpadów opakowaniowych oraz obowiązek prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych, w charakterystyce którego wykorzystano wyniki badań własnych przeprowadzonych przez Doktorantkę (o czym szerzej w punkcie 3. recenzji pt. Ocena doboru i wykorzystania źródeł), a także obowiązki organizacji odzysku opakowań, przedsiębiorców prowadzących recykling odpadów opakowaniowych, eksportujących lub dokonujących wewnątrzspółnotowej dostawy odpadów opakowaniowych, przedsiębiorców dystrybuujących produkty w opakowaniach i organizacji samorządu gospodarczego. W rozdziale piątym dokonano ogólnej charakterystyki zadań administracji publicznej w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych, natomiast w rozdziale szóstym szczegółowej analizie poddano prawne instrumenty i formy działania administracji w zakresie celów realizowanych przez u.op., w podziale na instrumenty zobowiązująco-reglamentacyjne, instrumenty organizacyjne, instrumenty kontrolno-nadzorcze oraz instrumenty finansowo-prawne.

We wnioskach zawartych w Zakończeniu pracy, niezależnie od podsumowań opracowanych na koniec poszczególnych rozdziałów rozprawy, Doktorantka sformułowała trafne uwagi i wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*, które w większości podzielał. Przede wszystkim podzielał wnioski Doktorantki dotyczące wciąż nieodpowiedniej implementacji przepisów UE, która prowadzi do niestabilności polskiej regulacji prawnej w zakresie gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi a także zbytniego skomplikowania definicji takich jak: opakowanie, wprowadzenie do obrotu, obowiązek odzysku i recyklingu oraz nadmiernej liczby rozporządzeń wykonawczych doprecyzowujących przepisy u.op. Bardzo istotnym problemem obowiązującej regulacji i obowiązków z niej wynikających jest również brak wypracowania standardu interpretacyjnego stosowania obowiązujących przepisów prawnych, czego konsekwencją jest brak jednolitości w podejmowaniu decyzji administracyjnych w przedmiotowym zakresie przez marszałków województw, albowiem w podobnych stanach faktycznych w różnych województwach wydawane są odmienne decyzje administracyjne (s. 303).

W związku z powyższym za bardzo interesujące uważam sformułowane przez Doktorantkę przemyślenia i wnioski *de lege ferenda* ujęte w Zakończeniu dysertacji (s. 306-307), dotyczące proponowanych zmian legislacyjnych w ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, z którymi w większości się zgadzam, zwłaszcza w zakresie zmian polegających m. in. na uproszczeniu normatywnej definicji opakowania, wprowadzenia obowiązku w art. 15 u.op. umieszczenia na opakowaniach oznaczeń wskazujących na rodzaj materiałów, z których opakowanie jest wykonane, możliwość wielokrotnego użycia opakowań,

przydatności do recyklingu, czy wprowadzeniu w u.op. systemu weryfikacji wielkości opakowania i ograniczenia go do niezbędnego minimum, a także egzekwowania sankcji za nie spełnienie tego wymogu czy też zobowiązaniu organów administracji publicznej w postaci marszałka województwa (zapewne omyłkowo Doktorantka zaliczyła go do organów administracji centralnej – s. 307) do prowadzenia kampanii edukacyjnych w przedstawionym zakresie, kierowanych również do przedsiębiorców a nie tylko do konsumentów. Natomiast za dyskusyjny uważam postulat Doktorantki dotyczący wymierzania administracyjnej kary pieniężnej przewidzianej w art. 56 ust. 1 pkt 3 u.op. za nie ograniczenie wielkości opakowania do niezbędnego minimum, przez inspektora inspekcji handlowej, a nie wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

Pod kątem merytorycznym wartość rozprawy doktorskiej Pani mgr Ewy Badowskiej-Domagały oceniam pozytywnie. Doktorantka wykazała się umiejętnością w zakresie stawiania i rozwiązywania problemów o charakterze naukowym, a podjęty problem rozwiązała w sposób zadowalający. Autorka dokonała prawidłowej i wnikliwej analizy unijnych i krajowych przepisów prawnych, stanowisk polskiej doktryny oraz orzecznictwa, wykazując się przy tym zdolnością formułowania logicznych wniosków, co potwierdza umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Niewątpliwym walorem pracy jest przeprowadzenie przez Doktorantkę i wykorzystanie w dysertacji wyników własnych badań (podrozdział 4.3.2) oraz zaprezentowana we wnioskach zawartych w Zakończeniu umiejętność syntetycznej weryfikacji poprawności przyjętej głównej tezy badawczej, wykazując, że przepisy u.op. nie są skuteczne.

3. Ocena doboru i wykorzystania źródeł

Pozytywna merytoryczna ocena wartości recenzowanej rozprawy doktorskiej jest również podyktowana odpowiednim i prawidłowym doborem materiałów źródłowych wykorzystanych do jej opracowania. Zostały one ujęte w Bibliografii (s. 309-322), w ramach której zawarto wykaz publikacji zwartych (70 pozycji), wykaz artykułów (16 pozycji), wykaz aktów prawnych, który niestety nie został uporządkowany i obejmuje – zgodnie z wyliczeniem (ss. 313-320) - 104 pozycje, w tym również orzeczenia sądowe, które należałoby ująć w odrębnym wykazie i uzupełnić o powołane w treści rozprawy. Jeżeli chodzi o literaturę przedmiotu została ona wykorzystana w wystarczającym zakresie – biorąc również pod uwagę wskazaną w wykazie Publikacje internetowe, zawierającym 20 pozycji. Ponadto należy zauważyć, że analizy dotyczące praktycznych aspektów stosowania przedmiotowej regulacji zostały również oparte na praktycznych doświadczeniach Doktorantki wynikających z

wieloletniego doświadczenia zawodowego - świadczenia pomocy prawnej w ramach zawodu radcy prawnego na rzecz organizacji odzysku opakowań i przedsiębiorców. W tym zakresie Autorka dysertacji korzystała z materiałów własnych oraz wyników badania ilościowego i jakościowego postaw konsumentów kosmetyków oraz badania jakościowego z udziałem producentów kosmetyków i opakowań w ramach kampanii edukacyjno-informacyjnej „Opakowanie w sam raz”, która została zorganizowana przez stowarzyszenie Międzynarodowe Forum Kobiet z siedzibą w Warszawie, działające przy Szkole Głównej Handlowej, której celem jest zwiększenie świadomości konsumentów w zakresie funkcji jakie pełnią opakowania, oznakowania, surowce, z których są wykonane oraz dalszego postępowania z opakowaniami, gdy staną się odpadem. Wnioski z badania przeprowadzonego w ramach kampanii „Opakowanie w sam raz” zostały uwzględnione w podrozdziale 4.3.2 niniejszej dysertacji naukowej. Dodatkowo, dla zobrazowania sytuacji faktycznej, Doktorantka posługiwała się danymi statystycznymi dotyczącymi opakowań i odpadów opakowaniowych publikowanych w raportach GUS, w bazie danych o produktach i opakowaniach, danych sprawozdawanych przez Polskę do Komisji Europejskiej, danych zawartych w Krajowych Planach Gospodarki Odpadami, ujmując je w czytelne tabele i schematy (spis rysunków, schematów i tabel - s. 308).

Dokonując oceny doboru źródeł wykorzystanych przez Doktorantkę do przygotowania rozprawy doktorskiej należy stwierdzić, że są to bardzo zróżnicowane materiały, których analiza wymagała od Autorki samodzielności i dużego nakładu pracy własnej.

4. Ocena formalnej strony pracy

Strona formalna pracy nie nasuwa istotnych zastrzeżeń. Dysertacja jest obszerna, liczy 321 strony maszynopisu (numeracja stron wskazuje na 322). Jest napisana poprawnym, komunikatywnym językiem. Posługiwanie się językiem prawnym i prawniczym nie nastrocza Autorce kłopotów, co sprawia, że jej lektura stanowi przyjemność. Efekt ten czasami zakłóca obecność w głównym tekście publikatorów powoływanych aktów prawnych czy orzecznictwa, które powinny znaleźć się w przypisach (np. s. 246), które generalnie Doktorantka wykorzystuje do dokumentowania prowadzonych przez siebie rozważań, wykazując się znajomością zasad ich budowy. Dokonując oceny formalnej strony pracy należy wskazać, że Autorka mogła również dokonać staranniejszej korekty pracy, w której oprócz drobnych uchybień literowych, np. na s. 15, znajdują się również błędy w nazwiskach Autorów powoływanej literatury przedmiotu, np. w odmianie nazwiska współautorki często powoływanego komentarza do ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych z 2009 r.

Pani Karoliny Rynkiewicz (s. 286), a także innych Autorów: na s. 223 (przypis nr 302), s. 260 (przypis nr 371) i dalej w Bibliografii (s. 313).

II. Konkluzja

W konkluzji stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska Pani mgr Ewy Badowskiej-Domagaty pt. *Skuteczność polskiej regulacji prawnej dotyczącej gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi* stanowi oryginalne i samodzielne opracowanie, spełniając tym samym ustawowo określone wymagania dla rozpraw doktorskich. Ponadto jest wartościową pracą, która jest rezultatem rzetelnej i wnikliwej analizy unijnego i polskiego systemu prawnego i jego funkcjonowania, stanowiąc bogate źródło informacji przede wszystkim dla kreowania rodzimych rozwiązań legislacyjnych, w związku z czym zachęcam Doktorantkę do jej opublikowania.

Biorąc powyższe pod uwagę, w mojej ocenie recenzowana rozprawa doktorska spełnia prawem określone wymagania dla rozpraw doktorskich i bez wątplenia może stanowić podstawę dalszych etapów postępowania w sprawie nadania stopnia doktora Pani mgr Ewie Badowskiej-Domagale.



dr hab. Aneta Kaźmierska-Patrzyzna, prof. UŁ

Łódź, dnia 3 września 2024 r.