



**dr hab. Tomasz Bojar-Fijałkowski prof. ucz.**  
**Wydział Prawa i Ekonomii**  
**Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy**

Kowale, dnia 19 maja 2024 roku

**Recenzja rozprawy doktorskiej**  
**„Skuteczność polskiej regulacji prawnej dotyczącej gospodarki opakowaniami**  
**i odpadami opakowaniowymi”**  
**napisanej przez mgr Ewę Badowską-Domagalę**  
**pod kierunkiem promotora prof. dr hab. Marka Górskiego**  
**i promotor pomocniczej dr hab. Anny Barczak prof. US**

**I. Podstawa prawna**

Podstawą sporządzenia niniejszej recenzji jest Uchwała Nr 32/2024 Rady Naukowej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego z dnia 29 lutego 2024 roku w sprawie wyznaczenia recenzentów w postępowaniu w sprawie nadania stopnia naukowego doktora w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne mgr Ewie Badowskiej-Domagale, która w § 1 powołała mnie do zaszczytnej funkcji recenzenta.

**II. Kryteria oceny**

Zgodnie z art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, (Dz.U. 2023 poz. 742 z późn. zm.):

1. Rozprawa doktorska prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie albo dyscyplinach oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej.



2. Przedmiotem rozprawy doktorskiej jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej albo oryginalne dokonanie artystyczne.
3. Rozprawę doktorską może stanowić praca pisemna, w tym monografia naukowa, zbiór opublikowanych i powiązanych tematycznie artykułów naukowych, praca projektowa, konstrukcyjna, technologiczna, wdrożeniowa lub artystyczna, a także samodzielna i wyodrębniona część pracy zbiorowej.
4. Do rozprawy doktorskiej dołącza się streszczenie w języku angielskim, a do rozprawy doktorskiej przygotowanej w języku obcym również streszczenie w języku polskim. W przypadku gdy rozprawa doktorska nie jest pracą pisemną, dołącza się opis w językach polskim i angielskim.

Kierując się powyższym w ocenie pracy doktorskiej mgr Ewy Badowskiej-Domagały przyjąłem następujące kryteria oceny: wybór i waga podjętej tematyki; cele i metody badawcze; struktura pracy; wykorzystane źródła; treść merytoryczna; strona formalno-techniczna.

### **III. Wybór i waga podjętej tematyki**

Wybór tematyki podjętej przez mgr Ewę Badowską-Domagałę jest ze wszech miar trafny, interesujący i stanowi wyzwanie naukowe. Przy czym z tytułu pracy można byłoby usunąć słowo „dotyczącej” skracając go, ale bez uszczerbku merytorycznego, do „*Skuteczność polskiej regulacji prawnej gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi*”.

Przytoczone przez Autorkę we wstępie (str. 8) dane obrazują skalę techniczną i ekonomiczną wzywania jakim jest gospodarka odpadami. Zagadnienie to jest współcześnie, obok mitygacji do zmian klimatu, pierwszoplanowym problemem środowiskowym o zasięgu globalnym. Podejmowane od dekad działania i przyjmowane regulacje nie przynoszą wyraźnego efektu w zakresie ograniczania ilości odpadów.

Problem ten stał się bodźcem dla Unii Europejskiej skutkującym powstaniem całego modelu regulacji „Gospodarki o Obiegu Zamkniętym”, którego rdzeniem jest ograniczenie wytwarzania odpadów. Polska nie stanowi w tym obszarze wyjątku nie osiągając oczekiwanych efektów, mimo licznych regulacji, a może właśnie z ich powodu? Ustalone przez Unię Europejską poziomy recyklingu, które były jednym z głównych powodów transformacji systemu gospodarki odpadami komunalnymi, wciąż są odległe od polskich realiów.

Nieumiejętność uregulowania prawnego systemu odpadowego tak aby przyniósł on oczekiwane efekty naraża nas jako kraj na kary finansowe, jednocześnie zagrażając bezpieczeństwu zdrowotnemu społeczeństwa.

Wybór spośród odpadów opakowań i odpadów opakowaniowych jest trafny, nadaje pracy oryginalności i czyni ją nowatorską, wszakże obszar ten jest słabo zbadany i opisany w doktrynie prawa. Temat wskazany w tytule, dotyczący „skuteczności” regulacji prawnej także jest niezwykle ciekawy. Standardowe opracowania z zakresu nauk prawnych stronią od oceny skuteczności z uwagi na brak po stronie autorów kompetencji do badania i oceny efektywności, czy skuteczności. Przyjęty przez Autorkę cel, uwzględniający praktyczne zastosowanie i funkcjonowanie regulacji prawnej w praktyce społeczno-gospodarczej, jest wart podkreślenia i uznania.

Stąd wybór tematyki pracy ocenić należy zdecydowanie pozytywnie. Skala praktyczna opisywanego zjawiska, jego waga prawna i ekonomiczna czynią problematykę podjętą przez Autorkę ważną i ciekawą. Ilość trudności praktycznych, jakie obserwujemy w obszarze gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi także motywuje do poświęcenia temu zagadnieniu dysertacji doktorskiej w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne.

#### **IV. Cele i metody badawcze**

Autorka należycie przedstawia cel prac i uzasadnia jego podjęcie. Wskazane (str. 11) pytania badawcze są dobrze postawione, właściwie skonstruowane i zasługują na ich weryfikację w pracy.

Przyjęta i zadeklarowana jako główna (str. 13), metoda dogmatyczno-prawna jest standardową w większości dysertacji tego typu. Pomocnicze wykorzystanie metody historycznej i teoretyczno-prawnej także. Bardzo dużym atutem pracy jest, że Autorka opiera się także na doświadczeniach własnych.

Recenzent z dużą ostrożnością podchodzi do analizy wyników badań ilościowych w pracach prawniczych. Wynika to głównie ze złych doświadczeń lektury prac, których autorzy próbowali uogólniać wnioski wyprowadzane z badań grup kilkudziesięciosobowych, zdecydowanie niespełniających wymogów reprezentatywności. Ostrożność ta została przez Autorkę całkowicie przełamana, a recenzent z zadowoleniem przeczytał, że badania jakimi się

ona posługuje się dobre jakościowo, poprawnie zaplanowane i zrealizowane na reprezentatywnej próbie. Takie badanie ilościowe ma wartość poznawczą i naukową. Do tego jest ono poprawnie zaprezentowane ze statystycznego punktu widzenia i zinterpretowane.

Podsumowując, postawione przez mgr Ewę Badowską-Domagałę cele uznać należy za poprawne naukowo, ciekawe i warte weryfikacji. Przyjęte przez Autorkę szerokie metody badawcze z zakresu nauk prawnych i nauk o zarządzaniu i jakości oceniam jako odpowiednio dobrane do przyjętego założenia.

## **V. Struktura pracy**

Praca, na 322 stronach maszynopisu, co jest adekwatne dla tego typu dysertacji, zawiera sześć rozdziałów merytorycznych, spis skrótów, wstęp, zakończenie, spis schematów, spis tabel oraz bibliografię. Struktura ta jest właściwa dla pracy doktorskiej. Rozdziały dzielą się na podrozdziały oraz, najczęściej, na punkty. Zagadnienia prezentowane są w logicznej kolejności.

Na koniec I rozdziału, w odróżnieniu od pozostałych nie ma podsumowania z wnioskami. Podsumowania na koniec rozdziałów II-III i V-VI powinny chyba nosić tytuł „Wnioski z rozdziału”, a nie „Wnioski końcowe”. Podsumowania te są zgrabne, zawierają dobre oceny i kwintesencję przeprowadzonej części wywodu.

## **VI. Wykorzystane źródła**

Bibliografia, w zakresie literatury, obejmuje 70 publikacji zwartych i 16 artykułów naukowych. Jest to ilość absolutnie wystarczająca do napisania dobrej dysertacji. Na korzyść Autorki przemawia, że nie mnożyła sztucznie wykazów poprzez nieuzasadnione dodawane przypisów i źródeł.

Jakościowo zasób bibliograficzny należy ocenić pozytywnie, choć pewien niedosyt wiąże się z aktualnością części wykorzystanej w pracy literatury. Pośród pozycji tylko 2 pochodzą z roku 2020, nie ma nowszych, a 30 wydano jeszcze przed rokiem 1989. Nie jest to uwaga automatycznie dyskredytująca, bo Autorka rzetelnie sięgnęła do literatury z zakresu teorii prawa, aby wyjaśnić kwestie jego skuteczności, i tu właściwie posłużyła się najlepszymi

dostępny opracowaniami, bez względu na ich datę. Jednak w innych obszarach, na przykład pisząc o administracyjnym prawie ustrojowym, można było skorzystać z nowszych i aktualniejszych pozycji.

Co do wykorzystanych aktów prawnych, to spośród 104 pozycji, znalazły się też pozycje orzecznictwa, które mogłyby być zaprezentowane w osobnym wykazie. Prezentacja aktów prawnych w bibliografii nie została ułożona według klucza hierarchicznego, ani chronologicznego, co jest mankamentem technicznym. Dziwić może jedyne nieuwzględnienie w wykazie i w pracy Konstytucji RP. Wydawać by się mogło, że analiza każdego problemu prawnego na gruncie krajowym, z czym mam do czynienia w recenzowanej dysertacji, z natury rzeczy musi rozpocząć się od, a przynajmniej uwzględnić ustawę zasadniczą.

## **VII. Treść merytoryczna**

Wstęp pracy (str. 8-15) skonstruowany został właściwie. Zawiera wszystkie niezbędne i oczekiwane elementy. Przekonywująco uzasadnia podjęcie wybranej problematyki, wskazuje cele pracy i hipotezy badawcze oraz metody ich weryfikacji. We wstępie Autorka posługuje się niestety niepoprawną terminologią z zakresu prawa działalności gospodarczej. Recenzent ma pełną świadomość, że dysertacja nie dotyczy obszaru gospodarczego prawa publicznego, ale od doktoranta, ma prawo oczekiwać w tym zakresie większej staranności. Tym czasem (str. 9) czytam o „decyzjach biznesowych”, co nie jest ani zwrotem prawnym, ani należyтым zwrotem prawniczym oczekiwanym w przypadku pracy doktorskiej.

Podobnie do sfery prawa gospodarczego publicznego, Autorka nie najlepiej porusza się po obszarze prawa administracyjnego ustrojowego. Parokrotnie podkreśla potrzebę analizy działalności, kompetencji i efektywności administracji państwowej (str. 11-12). W doktrynie przedmiotu, od lat 90-tych ugruntował się podział administracji publicznej na państwową, rządową i samorządową. Przy czym jako administrację państwową rozumie się organy naczelne i centralne nie będące administracją rządową jak Prezydent RP, czy KRRiTV. Tak samo wskazuje interpretacja ustawy z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych. Analiza tematyki pracy pozwala domniemywać, a lektura hipotezę taką potwierdza, że autorka w pracy właściwie analizuje organy rządowej i samorządowej administracji publicznej związane kompetencyjnie z gospodarką odpadami, a nie administrację

państwową. Domniemaniem recenzenta jest, że błąd ten wynika z badań opartych na literaturze przedmiotu prawa administracyjnego o dość odległej dacie wydania. Widać to szczególnie w Rozdziale V o czym nieco dalej.

Rozdział I, poprawnie, wprowadza czytelnika do tematyki skuteczności prawa w ujęciu teoretycznym. Nadaje on pracy wartościowy posmak wielodyscyplinarności, gdyż umocowany jest w teorii prawa. Doktorantka kompetentnie poradziła sobie w podrozdziale 1.2. z pojęciem i rozumieniem skuteczności prawa, co pozwoliła jej należycie poprowadzić dalszy wywód. Niezwykle ciekawy jest podrozdział 1.3. przedstawiający metody badania skuteczności regulacji. Cały I rozdział, umocowany w teorii prawa, zasługuje na uznanie. Świadczy o wszechstronności Doktorantki, przynajmniej w obszarze meritum pracy i teorii prawa, oraz o jej dojrzałości naukowej.

Rozdział II został poświęcony zakresowi regulacji o odpadach. Bardzo rzetelne zostały definiowane odpady w punkcie 2.2.1. co wskazuje na szczególnie dobre rozeznanie Autorki w podjętej, nietatwej, tematyce. Na podkreślenie zasługują oceny własne Autorki (na przykład str. 44, 65). Ma ona swoje zdanie, prezentuje je, ale jednocześnie skrupulatnie i rzeczowo motywuje. Bardzo ciekawe są odniesienia do orzecznictwa (na przykład w podrozdziale 2.3), które jednak mogłyby znaleźć się na drugim planie wywodu, w przypisach w miejsce ich ujęcie w tekście głównym.

Punkt 2.3.1. poświęcony pojęciu przedsiębiorcy pozostawia niedosyt i pewne wątpliwości mimo pełnej świadomości, iż prawo publiczne gospodarcze nie jest obszarem podstawowym pracy. Zagadnienia „przedsiębiorcy” i „działalności gospodarczej” oparto na literaturze nie należącej do podstaw doktryny, autorstwa autorów nie będących ani nawet nie aspirujących do jej wiodących reprezentantów. Treści są jedynie poprawne. Autorka prezentuje wybrane pojęcia „przedsiębiorcy” z kilku ustaw, pomija i przemilcza przynajmniej kilka pozostałych oraz rozumienie przedsiębiorcy na gruncie prawa Unii Europejskiej. Podobnie nie prezentuje wszystkich form prowadzenia działalności ograniczając się do spółek prawa handlowego, wzmiankując spółki należące do Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego (str. 53). Do dopełnienia katalogu przedsiębiorców należałoby wskazać przynajmniej: fundacje, stowarzyszenia, spółdzielnie, przedsiębiorstwa państwowe, spółka europejska i europejskie zgrupowanie interesów gospodarczych, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej.

Rozdział III Autorka poświęciła systematyce celów gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi tak na gruncie Unii Europejskiej jak i polityk krajowych. Uwagi

wstępne w podrozdziale 3.1. zawierają ciekawy rys historyczny, czy też ewolucję regulacji. Takie wprowadzenie jest zawsze zasadne i potrzebne, w pewnych granicach, aby przedstawić tło. Jest to atut tej części pracy. Mankamentem jest zbyt duży przeskok od roku 1972 od razu do zmian jakie zaszły po roku 1989, gdyż pomija między innymi niezwykle ważną ustawę z dnia 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu środowiska. Wspomniany rys historyczny, kontynuowany de facto w punkcie 3.2.2., pomija wątek przekazania odpowiedzialności za odbiór i transport odpadów komunalnych gminom od 1 stycznia 2012 roku, czyli tak zwaną „rewolucję śmieciową”. Pod koniec punktu 3.2.2. Autorka wspomina o Gospodarce o Obiegu Zamkniętym. Wątek ten wymagałby pewnego rozwinięcia i odniesienia do literatury, na przykład autorstwa Zbigniewa Bukowskiego.

Rozdział IV dotyczy praw i obowiązków uczestników systemu odzysku opakowań. W mojej ocenie jest on wyróżniającym się w całej pracy. Widać w nim najlepiej kunszt mgr Ewy Badowskiej-Domagały i jej głęboką znajomość praktyczną opisywanego problemu badawczego. Z jakiś powodów Autorka nie podsumowała jednak rozdziału IV wydzielonymi wnioskami, szkoda.

Rozdział V został poświęcony roli w opisywanym modelu organów administracji publicznej. W podrozdziale 5.1. czytamy, że „ochrona środowiska jest głównym zadaniem państwa realizowanym przez jego aparat”, a „administracja państwowa” definiowana jest przez Autorkę w myśl publikacji Tadeusza Skoczego z roku 1985. Przy wielkim szacunku i nieskrywanej sympatii dla Pana Profesora Skoczego, uważam go za niezwykle zasłużonego dla doktryny prawa konkurencji, prawa gospodarczego publicznego w wybranych sektorach gospodarki, ale nie prawa administracyjnego ustrojowego, ani prawa środowiskowego. O ile analizując teorię prawa i definiując jego skuteczność w rozdziale I Autorka właściwie sięgnęła dla dorobku doktryny z okresu lat 50-80'tych XX wieku, o tyle w przypadku ustroju administracji publicznej w Polsce należało zdecydowanie sięgnąć do literatury nowszej. Czy systematyki zadań administracji środowiska w Polsce nie dałoby się opisać (str. 206-207) sięgając do publikacji innej niż „Encyklopedia Obywatela PRL” z roku 1987 (przypis 276)?

O ile niewłaściwym byłoby opasłe opisywanie w podrozdziale 5.2. starosty jako przewodniczącego organu wykonawczego powiatu, analogicznie marszałka jako przewodniczącego zarządu województwa, o tyle wprowadzenie ich do pracy bez jakiegokolwiek umocowania i ogólnego scharakteryzowania, najlepiej w przypisie, pozostawia drobny niedosyt. Także w podrozdziale 5.2. pośród inspekcji i służb zajmujących się,

w jakimkolwiek stopniu, kwestiami kontroli odpadów i gospodarki nimi należało, moim zdaniem, ująć Państwową Inspekcję Sanitarną.

Ciekawy i wart rozwinięcia jest postulat Autorki (str. 216) „Niewłaściwe jest powierzenie zadania kontrolnego w zakresie pobierania opłaty ... Inspekcji Handlowej zamiast marszałkowi województwa”. Koncepcję takiej zmiany warto rozwinąć, jednakże należy odnotować, że Inspekcja Handlowa posiada choćby skromne oprzyrządowanie, w tym personel, do przeprowadzania kontroli w terenie, czego nie można powiedzieć o samorządzie województwa.

Rozdział VI, zarazem ostatni, przedstawia instrumenty i formy działania administracji publicznej odpowiedzialnej na realizację celów odpadowych. W punkcie 6.5.1. Autorka zmierza się z zagadnieniem administracyjnych kar pieniężnych. Udaje jej się to całkiem zgrabnie, ale pomija ujęcie tego zagadnienia i zasady nakładania tychże kar w Dziale IV A Kodeksu Postępowania Administracyjnego po nowelizacji z roku 2017. Ponownie jest to zapewne wynikiem sięgnięcia do nieco starszej literatury, która nie mogła przewidzieć i opisać takiego rozszerzenia treści kodeksu. Rozdział VI bardziej przedstawia instrumenty niż dokonuje ich oceny. Mniej w nim refleksji, szczególnie krytycznej. Przekłada się to na wnioski z rozdziału, które na tle wcześniejszych zawierają mało ocen własnych Autorki, a zbędnie podnoszą na przykład wątek umów administracyjnych.

Zakończenie pracy (od s. 287) stanowi jej zwieńczenie. Powinno ono przedstawiać ustalenia i rozprawiać się z postawionymi na wstępie hipotezami. W większości cel ten jest osiągnięty. Niestety nieszczęśliwie w tym jakże ważnym fragmencie pracy Autorka dopuszcza się błędu merytorycznego przedstawiając wyniki badań w postaci użycia zwrotu „przedstawiciele firm”, czy „część firm” (s. 291-292). W przypadku doktorantki, choćby piszącej o prawie odpadowym, można oczekiwać rozróżnienia znaczenia słowa „firma” w języku potocznym, od jego znaczenia prawnego w KSH. Poza tym błędem, zakończenie zawiera bardzo interesujące oceny merytoryczne, spostrzeżenia i wartościowe propozycje de lege ferenda.



## VIII. Strona formalno-techniczna

Praca napisana jest dobrym i w większości poprawnym językiem prawnym i prawniczym. Całość jest dość schludna i estetyczna. Ujęte w pracy schematy i ilustracje są czytelne, dobrze opisane, interesujące i stanowią wartość dla jakości pracy oraz ułatwienie w jej zrozumieniu. Co innego nieco zbyt obszerne cytaty z orzecznictwa sądów administracyjnych (na przykład w punkcie 4.5.2. na str.181-183), które mogłyby stanowić treść przypisów. Wykazy zbudowane są poprawnie.

Uwagą zdecydowanie błahą, są nieujednoliczone lub niestosowane wcięcia na początku akapitów tekstu. Tak samo niewyjustowanie części tekstu i przypisów (na przykład str. 26, 100, 145 i inne) oraz ucięcie zdań i rozdzielenie ich na osobne wiersze (str. 11, 14 i inne). Czasem stosowane są wolne wiersze w różnych częściach tekstu, na przykład po treści wypunktowywanych. Na str. 254 zastosowano mniejszą czcionkę tekstu głównego. Wydaje się, że jedno zdanie, nawet złożone, to zbyt mało jak na akapit (str. 16, 19).

Zdarzają się także skróty myślowe, czy też sformułowania pochodzące z żargonu praktycznego, nie języka naukowego, jak na przykład „orzeczenia Trybunału Luksemburskiego” (str. 47-48 i inne). Zdanie „Milczą na ten temat komentatorzy” (str. 64), sugerowałbym przemodelować na „Milczy na ten temat doktryna przedmiotu”. Podobnie niepotrzebne są zwroty oceniające jak „Niestety Ministerstwo...” (str. 59).

Gdybyście chcieli wydać dysertację jako monografię kwestie te koniecznie wymagać będą aktywności korektorka i edytora.

## IX. Konkluzja

Rozprawę „Skuteczność polskiej regulacji prawnej dotyczącej gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi” przygotowaną przez mgr Ewę Badowską-Domagą pod kierunkiem promotora prof. dr hab. Marka Górskiego i promotorki pomocniczej dr hab. Anny Barczak prof. US oceniam pod każdym względem pozytywnie. Stanowi ona oryginalne rozwiązanie ciekawego problemu badawczego i potwierdza przygotowanie Autorki do pracy naukowej. Przedstawione w recenzji uwagi mają głównie charakter polemiczny,

dotyczą w większości sfery technicznej i wątków pobocznych, a ich krytyczny charakter nie rzutuje na końcową, pozytywną ocenę przedstawionej pracy.

Wobec powyższego stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr Ewy Badowskiej-Domagały spełnia kryteria wskazane w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2023 poz. 742 z późn. zm.), co uzasadnia dopuszczenie Autorki do dalszego procedowania w postępowaniu w sprawie nadania stopnia naukowego doktora w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne.



**dr hab. Tomasz Bojar-Fijałkowski prof. ucz.**

**Kierownik Katedry Prawa Gospodarczego i Finansowego**

**Wydział Prawa i Ekonomii**

**Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy**