

Widziałam i mam o
preludium Formy Organizacji
oraz Doktorantce

Lp. 22.08.2020
MR

22.09.2020

PREZESDNIOWA
Katedra Prawa i Administracji
Prof. Dr hab. Barbara Czerwinski

Łódź, dnia 20 sierpnia 2020 r.

dr hab. Piotr Korzeniowski, prof. nadzw. UŁ
Uniwersytet Łódzki
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji
Zakład Prawa Ochrony Środowiska

RECENZJA

Pracy doktorskiej Pani mgr Katarzyny Wesołowskiej pt. Status prawny i zadania związku wałowego, Toruń 2019, s. 263 (maszynopis), Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Wydział Prawa i Administracji.

Przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Bartosza Rakoczego.

I. Uwagi wstępne

Celem przygotowanej recenzji jest ocena pracy doktorskiej Pani mgr Katarzyny Wesołowskiej pt. Status prawny i zadania związku wałowego. Ocenę przeprowadzono z punktu widzenia wymagań stawianych tej pracy jako kryterium przygotowania Doktorantki do samodzielnego i naukowo poprawnego rozwiązywania w przyszłości problemów w obranej dziedzinie.

Doktorantka podjęła się opracowania istotnych dla teorii i praktyki administracyjnoprawnych zagadnień dotyczących statusu prawnego i zadań związku wałowego. We współczesnym piśmiennictwie prawa ochrony środowiska uznanie znajdują badania szczegółowe jego dziedzin. Jedną z nich jest prawo wodne. Przykładem rezultatu takich badań jest przedmiotowa praca.

W związku z powyższym wybór przez Doktorantkę tematyki badawczej należy uznać za interesujący i merytorycznie uzasadniony. Problematyka obejmująca status prawny i zadania związku wałowego nie doczekała się jeszcze w Polsce szczegółowego opracowania o charakterze monograficznym. Czyni to zatem ocenianą pracę zamierzeniem nowatorskim, gdyż za takie uznać trzeba wypełnienie lub dopełnienie luki poznawczej w rozpatrywanej dziedzinie. Sformułowanie samego tytułu pracy odzwierciedla szerokie, a zarazem interesujące ujęcie poruszanych w pracy zagadnień, uwzględniających niepubliczne formy organizacyjne realizujące zadania w zakresie ochrony przed powodzią.

II. Zapoznanie się z problemem pracy

Jak wynika ze wstępu do rozprawy doktorskiej oraz z dalszej lektury treści poszczególnych rozdziałów, na sposób formułowania tematu rozprawy wpływ miały postawione przez Doktorantkę cele badawcze. W rozprawie w pierwszej kolejności wyjaśniono pojęcie związku wałowego w odróżnieniu od spółki wodnej. Kolejnym zamierzeniem badawczym Doktorantki było określenie normatywnych podstaw funkcjonowania związku wałowego oraz jego pozycji w relacji do podmiotów będących członkami związku, podmiotów gospodarki wodnej niebędących jego

członkami, a także do organów administracji publicznej. Autorka w dalszej kolejności analizuje zadania, dla których związek wałowy może zostać utworzony, dokonuje zestawienia tych zadań z zadaniami organów administracji publicznej. Rozważania te pozwalają Doktorantce ocenić możliwości prowadzenia działalności przez związek wałowy.

Autorka tezą główną rozprawy doktorskiej uczyniła analizę pojęcia prawnego związku wałowego i celów jego utworzenia. Według Doktorantki, w definicji ustawowej związku wałowego zawartej w art. 441 ust. 1 w zw. z art. 445 ust. 2 ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm., dalej: p.w.), zawarto cztery elementy, które są istotne dla konstrukcji normatywnej związku wałowego, a dotyczą one formy organizacyjnoprawnej, celów działania oraz podmiotów prawa, które mogą być członkami związku. W definicji tej w ocenie Autorki, podkreślono ponadto niepubliczny charakter związków wałowych oraz dobrowolność zrzeszania.

Cel działania związku wałowego Autorka trafnie wywodzi z treści art. 445 ust. 1 p.w. Zwraca jednocześnie uwagę na treść art. 445 ust. 2 p.w. Zgodzić należy się z twierdzeniem Doktorantki przedstawionym na str. 12 rozprawy, że „Zadania, dla których powołuje się związek wałowy, należą do zadań publicznych”.

Analizy teoretyczne podjęte w pracy koncentrują się głównie na zagadnieniach przedstawionych w rozdziałach: I i IV pracy obejmujących: zagadnienia wprowadzające (rozdział I) oraz rolę związków wałowych i organów administracji publicznej w zakresie ochrony przed powodzią (rozdział IV).

Należy zwrócić uwagę, że interesujące jest przedstawienie w rozdziale III pracy zagadnienia obejmującego relacje między związkiem wałowym a innymi podmiotami. W rozdziale tym Doktorantka analizuje w szczególności relacje: między związkiem wałowym a jego członkami; między związkiem wałowym a podmiotami gospodarki wodnej niebędącymi jego członkami oraz między związkiem wałowym a organami administracji publicznej.

Nie można jednak zgodzić się z twierdzeniem Doktorantki wyrażonym na str. 169 rozprawy, według którego „(...) z woli ustawodawcy, organy administracji pełnią podstawową funkcję w zakresie ochrony przed powodzią”. Z treści art. 163 ust. 1 p.w. wynika, że ochrona przed powodzią jest zadaniem Wód Polskich oraz organów administracji rządowej i samorządowej. Ustawodawca stworzył zatem w ustawie p.w. model prawny zadań ochrony przed powodzią, w którym równolegle realizują je organy jednostek organizacyjnych Wód Polskich oraz organy administracji rządowej i samorządowej. Wydaje się, że zbyt daleko idący jest pogląd Doktorantki wyrażony na tej samej stronie według, którego „Zawarte w powołanym przepisie odwołanie ustawodawcy do organów administracji rządowej i samorządowej ma charakter ogólny – wskazuje na powszechność obowiązku ochrony przed powodzią”. Wbrew stanowisku Autorki, powszechność ochrony przed powodzią oznacza, że obowiązek ten powinien wykonywać każdy. Teza Doktorantki nie ma odzwierciedlenia w treści art. 163 p.w., na którą się powołuje w cytowanym wyżej fragmencie rozprawy.

Na str. 187 Doktorantka stwierdziła, że „Mając na uwadze rozważania przeprowadzone w poprzednich częściach niniejszego rozdziału, zauważyć należy, że działania organów administracji publicznej – właściwych organów Wód Polskich i związków wałowych w zakresie ochrony przed powodzią są ze sobą zbieżne w części dotyczącej budowy i utrzymania wałów przeciwpowodziowych”.

Odnosząc się do tego stwierdzenia wskazać należy, że w pracy Autorka nie przedstawiła jednoznacznego poglądu na temat statusu prawnego Wód Polskich. Nie jest bowiem wystarczające w tym zakresie stwierdzenie przedstawione we wstępie

na str. 3, że „Obowiązek w zakresie budowy i utrzymania wałów przeciwpowodziowych wraz z urządzeniami stanowiącymi ich wyposażenie jest zadaniem publicznym. Do wykonania tego zadania powołano specjalny podmiot – Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, które ustawodawca wyposażył w instrumenty prawne niezbędne dla realizacji powierzonych zadań”. Jednocześnie na str. 5 pracy Doktorantka zwraca uwagę, że „(...) w literaturze przedmiotu do tej pory nie podjęto próby określenia granicy pomiędzy działaniem organów administracji publicznej a związkami wałowymi w zakresie ochrony przed powodzią, pomimo że problem ten pozostawał aktualny od momentu, kiedy na terenach Polski zaczęto wprowadzać pierwsze regulacje dotyczące ochrony przed powodzią. Określenie tej granicy jest kluczowe, zwłaszcza biorąc pod uwagę przepisy obecnie obowiązującego Prawa Wodnego z 2017 r., które w celu realizacji ochrony przeciwpowodziowej powołano specjalny podmiot – Wody Polskie, oraz regulacje zawarte w ustawie szczególnej”.

Cytowane wyżej rozważania Autorki potwierdzają to, że dostrzega istotną rolę Wód Polskich w ochronie przeciwpowodziowej. Nie przeprowadza jednak pogłębionej analizy statusu prawnego Wód Polskich. Na str. 26 Doktorantka wyraziła pogląd, według którego „(...) zadania, dla których powołuje się związek wałowy, należą do zadań publicznych, dla których wykonywania powołano Wody Polskie”. Doktorantka nie przeprowadziła także rozważań dotyczących wyjaśnienia charakteru prawnego tej osoby prawnej. Na podstawie fragmentu pracy (str. 171-172), w którym Autorka stwierdziła: „Przechodząc do analizy roli, jaką organy administracji publicznej pełnią w zakresie ochrony przed powodzią, wskazać należy, że na mocy art. 240 P.w. w zapewnieniu ochrony ludności i mienia przed powodzią i przeciwdziałaniu skutkom suszy na poziomie obszarów dorzeczy współuczestniczy Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, na poziomie regionów wodnych – regionalne zarządy gospodarki wodnej, na poziomie zlewni – zarządy zlewni oraz nadzory wodne”, można wyprowadzić wniosek, że Doktorantka organy Wód Polskich zalicza do kategorii organów administracji publicznej. Jest to tym bardziej niezrozumiałe, że art. 240 p.w., na który powołuje się Doktorantka, reguluje zadania jednostek organizacyjnych Wód Polskich, a nie zadania organów administracji publicznej. Powyższy pogląd Autorki rozprawy potwierdza również fragment pracy, który znajduje się na str. 182 – „Powołane wyżej zadania, na podstawie art. 240 ust. 3 P.w., należą do kompetencji regionalnych zarządów gospodarki wodnej. Wszystkie wymienione powyżej działania organy administracji publicznej wykonują na podstawie przysługującego im *imperium*, czyli sfery władczej”.

Na str. 176 pracy Doktorantka stwierdza, że „Wody Polskie mają również prawo do wydawania decyzji negatywnej odmawiającej uzgodnienia w enumeratywnie wskazanych przez ustawodawcę przypadkach (...)”. Powyższy pogląd nie jest precyzyjny, gdyż decyzje administracyjne wydają nie Wody Polskie, lecz właściwe organy Wód Polskich. Prawidłowe jest natomiast stwierdzenie Doktorantki wyrażone na str. 178 pracy, według którego „Właściwy organ Wód Polskich – Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – posiada również kompetencję do podejmowania decyzji mających bezpośredni wpływ na zapewnienie szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych”.

Należy stwierdzić, że mało precyzyjne jest także stanowisko Doktorantki przedstawione na str. 183 pracy, według którego „W obecnie obowiązującym porządku prawnym kompetencje w zakresie ochrony przed powodzią powierzone zostały jednemu podmiotowi – Wodom Polskim, który działa przez swoje organy”.

Powyższy pogląd pozostaje w sprzeczności z rozważaniami własnymi Autorki cytowanymi wcześniej i dotyczącymi treści art. 163 p.w.

Generalnie Autorka przedstawiła w pracy odmienne i ciekawe podejście do analizy zagadnienia obejmującego status prawny i zadania związku wałowego. Zabrakło w nim jednak szerszego osadzenia rozważań głównych na tle modelu prawnego Wód Polskich. Jest to o tyle ważne, gdyż organy Wód Polskich wykonują zadania uregulowane w p.w., należące do administracji wodnej, która jest częścią administracji państwowej. Przykładem prawnej formy decentralizacji administracji wodnej było utworzenie w drodze ustawy Wód Polskich. Organom Wód Polskich przyznano kompetencje do stosowania rozstrzygnięć jednostronnych, w formach takich jak czynią to organy administracji publicznej. Jedną z cech charakterystycznych Wód Polskich jako publicznego podmiotu administrującego są stałe organy, ustalające układ hierarchiczny w jakim pozostają one względem siebie.

III. Ocena metodyczna

III.1. Układ rozprawy

Praca obejmuje 263 strony i dzieli się na cztery rozdziały. W zawartości tekstowej są zachowane właściwe proporcje między częściami. Treść pracy jest zgodna z jej tytułem, a zawartość merytoryczna części jest zgodna z nagłówkami. Poszczególne nagłówki dają syntetyczny i przejrzysty pogląd na rozważaną w nich treść. Kolejne nazwy części reprezentują logiczne powiązania całości pracy. Rozprawę cechuje również pragmatyzm naukowy. Treść następnego rozdziału wynika z treści rozdziału poprzedzającego. Rozdziały pracy tworzą dwa segmenty: ogólny (wstęp oraz rozdziały: I i II) oraz szczególny obejmujący (rozdziały: III i IV).

III.2. Metoda opracowania

Badany w pracy problem dotyczący statusu prawnego i zadań związku wałowego został dobrze określony pod kątem zasięgu i głębokości poruszanych zagadnień. Literatura została dobrana w sposób uzasadniony tematem pracy. W dysertacji wykorzystano pokaźną ilość publikacji, w tym również materiały obcojęzyczne, co oczywiście zasługuje na pochwałę.

Uwaga krytyczna odnosi się do niezbyt dostatecznego umocowania badanego materiału w dotychczasowej doktrynie prawa cywilnego. W analizie statusu prawnego wód nie została np. uwzględniona bardzo ważna monografia: T. Dybowski, S. M. Grzybowski, Z. K. Nowakowski, *Zagadnienia cywilistyczne prawa wodnego*, Warszawa 1957.

Autorka potraktowała przedmiot swoich badań dotyczących statusu prawnego i zadań związku wałowego szeroko. Poglębienie jednak rozważań teoretycznych dotyczących konstrukcji modelu prawnego Wód Polskich realizujących zadania publiczne w ochronie przed powodzią w systemie prawa ochrony środowiska lub szerzej w prawie administracyjnym uczyniłoby czytelniejszym rozważania przedstawione w cytowanych wyżej fragmentach pracy. W ocenie autora recenzji, w pracy nie zachowano właściwych proporcji w analizie zagadnienia zadań Wód Polskich i organów administracji rządowej i samorządowej na niekorzyść omówienia zadań organów Wód Polskich. Autorka zasadniczą część swoich rozważań skoncentrowała na kwestiach dotyczących zadań organów administracji rządowej i samorządowej.

Wyraźny w szczególności brak jest w rozprawie szerszej analizy statusu prawnego Wód Polskich. Przedstawienie modelu organizacyjnoprawnego Wód Polskich powinno stanowić punkt wyjścia dla analizy zadań tej państwowej jednostki organizacyjnej w zakresie ochrony przed powodzią. Szkoda, że Doktorantka nie odniosła się do koncepcji prof. dr hab. Marka Górskiego dotyczącej zadań administracji publicznej w ochronie środowiska przedstawionej w monografii tego autora pt. *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992.

Należy stwierdzić, że materiał poddany analizie w pracy został metodycznie poprawnie zebrany i opracowany. Wybór metody opracowania został prawidłowo uzasadniony zwłaszcza z punktu widzenia celu badania i jakości rozporządzalnego materiału. Treść początkowych rozdziałów pracy obejmujących: Zagadnienia wprowadzające (rozdział I); Tworzenie, ustroj i rozwiązanie związku wałowego (rozdział II) nie wyprzedza następnych rozdziałów pod względem analizowanych zagadnień.

Również kolejne rozdziały pracy, w których Autorka analizuje: relacje między związkiem wałowym a innymi podmiotami (rozdział III) oraz rolę związków wałowych i organów administracji publicznej w zakresie ochrony przed powodzią (rozdział IV) nie zawierają treści, która powinna się mieścić w poprzednich rozdziałach. Tytuły rozdziałów nie pokrywają się z tytułem całej pracy. Struktura każdego rozdziału została zaplanowana prawidłowo. Wnioski końcowe pracy przedstawione w jej zakończeniu tworzą ogólną dobrze napisaną syntezę, zawierającą trafnie postawione uwagi końcowe. Treść każdego rozdziału poprzedzającego implikuje i jest wprowadzeniem dla następnego. Tytuły kolejnych rozdziałów „trzymają się całości pracy” oraz zaprezentowanej w niej linii przewodniej. Dotyczy ona wykazania zasadności badania statusu prawnego i zadań związku wałowego.

Uzasadnienia naukowe przedstawione w pracy oparte są na właściwym stosowaniu zasad logicznych. Dotyczy to zwłaszcza stosowania metod dedukcji i indukcji. Rozumowanie zaprezentowane przez Autorkę jest poprawne. Potwierdza to zwłaszcza systematyczność i wnikliwość wywodów przedstawionych w rozdziałach: I i II rozprawy. Wnioskowanie zostało przeprowadzone również poprawnie. Za właściwe należy uznać ujęcie literatury przedmiotu. Materiał badawczy został właściwie zużytkowany.

III.3 Metoda wyvodu

W pracy sprecyzowane zostały i prawidłowo użyte pojęcia i definicje konstrukcji normatywnej związku wałowego. Podkreślenia wymaga, że zostały one poddane analizie z uwzględnieniem metod badań naukowych. Wywody zaprezentowane przez Autorkę stanowią logicznie powiązaną całość. Zastosowana interpretacja zadań związku wałowego w świetle instrumentów prawnych ochrony przed powodzią jest prawidłowa. W pracy przestrzegana jest jasność i jednoznaczność w wyrażeniu myśli. Dotyczy to w szczególności kwestii dotyczących tworzenia, ustroju i rozwiązania związku wałowego (rozdział II).

Sposób przedstawienia przez Autorkę zagadnień obejmujących: 1) pojęcie związku wałowego; 2) podstawy wyodrębnienia związków wałowych i spółek wodnych; 3) spółki wodne i związki wałowe w innych systemach prawnych, umożliwia przeprowadzenie weryfikacji tezy głównej dysertacji związanej z próbą odpowiedzi na pytanie dotyczące statusu prawnego i zadań związku wałowego. Forma zewnętrzna pracy jest odpowiednia.

IV. Ocena merytoryczna w zakresie efektywności materiału – źródeł, metody oraz interpretacji

Problem dotyczący statusu prawnego i zadań związku wałowego został jasno sprecyzowany i uzasadniony. Temat pracy nawiązuje do dotychczasowych osiągnięć i potrzeb nauki oraz praktyki w dziedzinie prawa wodnego i prawa ochrony środowiska. Obiekty badań są wyodrębnione zgodnie z wymaganiami metodologicznymi prawoznawstwa. W stosunku do obecnego stanu wiedzy przyjęte w pracy założenia są poprawne. Wykorzystane metody opracowania zadań związku wałowego są zgodne z aktualnym stanem wiedzy z zakresu prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska oraz dziedzin pokrewnych.

Zastosowane w pracy mierniki są adekwatne w stosunku do przyjętych źródeł pod względem istotności i precyzji ujmowania poruszanych przez Autorkę problemów, zwłaszcza związanych z relacjami między związkiem wałowym a innymi podmiotami. Interpretacja wyników uwzględnia dotychczasowy stan wiedzy także dziedzin pokrewnych prawa ochrony środowiska i prawa administracyjnego i stanowi logiczne wzajemne powiązanie. Zadecydowało to w konsekwencji o głębi interpretacji zagadnienia dotyczącego zadań związku wałowego oraz świadczy o odczytaniu Autorki i jej gruntownej wiedzy na temat instrumentów prawnych ochrony przed powodzią. Stanowi to główną podstawę pozytywnej oceny całej pracy.

W wywodach Autorki zachowana jest ostrożność i poczucie odpowiedzialności w wydawaniu sądów i precyzja w ich formułowaniu. W rozważaniach wyraźna jest także umiejętność kojarzenia pojęć i faktów, umiar i rozsądek, zachowanie hierarchii i współmierności zwłaszcza przy rozważaniu trudnego zagadnienia dotyczącego instrumentów prawnych ochrony przed powodzią.

Istnieją możliwości zastosowania osiągnięć uzyskanych w badaniach przeprowadzonych przez Autorkę nad statusem prawnym i zadaniami związku wałowego w teorii oraz w praktyce legislacyjnej. W pracy zachowano właściwą proporcję i odpowiedzialność między wniesionym nakładem, a pożytkiem opracowania.

Należy uznać, że Doktorantka jest dobrze przygotowana do tego typu opracowań pod względem: zorientowania w problematyce prawa administracyjnego, prawa ochrony środowiska i prawa wodnego oraz zaprezentowanej metodyki badań.

Ponadto Pani mgr Katarzyna Wesołowska wykazała się wnikliwością, intuicją naukową oraz umiejętnością wyboru właściwej metody badawczej uwzględniającej stosowanie metody własnej. W pracy widoczna jest umiejętność operowania faktami i argumentami oraz zdolność rozstrzygania kwestii spornych, a wymagających analizy logicznej. Wyrazem tego jest w szczególności przedstawiona w pracy ogólna charakterystyka prawna tworzenia, ustroju i rozwiązania związku wałowego. Autorka zaprezentowała staranność w opracowaniu tematu pracy i poruszanych w jego ramach zagadnień. W rozważaniach występuje zgodność treści z tytułem.

W pracy udzielono odpowiedzi na postawiony na wstępie problem. Dotyczy on zasadniczo statusu prawnego i zadań związku wałowego.

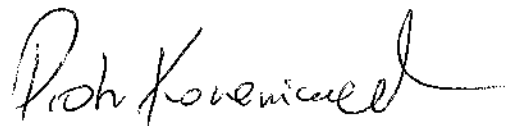
V. Ocena podjętego problemu

Podjęty w pracy ww. problem jest nowy pod względem treści i zastosowanych przez Doktorantkę metod. Osiągnięte w pracy wyniki posiadają znaczenie dla nauki prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska. Warto podkreślić, że uzyskane wyniki mają także znaczenie dla praktyki legislacyjnej.

Przedstawione wyżej uwagi krytyczne nie zmieniają ogólnej jednoznacznie pozytywnej oceny przedstawionej do recenzji rozprawy. Stanowi ona samodzielne, oryginalne opracowanie.

VI. Podsumowanie

Należy uznać, że praca Pani mgr Katarzyny Wesołowskiej pt. „Status prawny i zadania związku wałowego”, Toruń 2019, odpowiada warunkom stawianym pracy doktorskiej i może być przyjęta. Autorka zrealizowała zamierzony cel. Rozprawa jest opracowaniem oryginalnym oraz zawiera rozwiązanie problemu naukowego. Ujawnia ona ogólną wiedzę Kandydatki w zakresie prawa, wskazuje na Jej umiejętność samodzielnego prowadzenia badań naukowych, a także jest poprawnie napisana. Dlatego stwierdzam, że recenzowana rozprawa spełnia warunki stawiane pracom doktorskim określone w 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.) i może być podstawą dalszych etapów przewodu doktorskiego.



dr hab. Piotr Korzeniowski, prof. nadzw. UŁ