

dr hab. Piotr Ruczkowski, prof. UJK, prof. UP

Kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego i Nauk o Administracji

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr Agnieszki Sznajder „Pozwolenie wodnoprawne jako instrument zarządzania zasobami wodnymi”, Lublin 2018, ss. 327

I. Wybór tematu rozprawy

Rozprawa doktorska mgr Agnieszki Sznajder została poświęcona analizie pozwolenia wodnoprawnego jako instrumentu zarządzania zasobami wodnymi. Jak podkreśla, „główny problem badawczy sformułowany został w postaci pytania: Jak powinna zostać uregulowana instytucja pozwolenia wodnoprawnego, aby można było ją uznać za zapewniającą optymalną realizację zarządzania zasobami wodnymi?” (s. 9). Wybór tematu nie budzi wątpliwości, gdyż problematyka prawnych form działania administracji, w tym pozwolenia wodnoprawnego, należy do zagadnień mających istotne znaczenie zarówno z punktu widzenia teorii prawa administracyjnego, jak i praktyki działania administracji. Pozwolenie wodnoprawne, które jest obecnie jedną z form zgody wodnoprawnej, czy szerzej problematyka prawnych form działania administracji, nadal wywołuje żywe zainteresowanie i liczne polemiki w doktrynie oraz w orzecznictwie sądowym i administracyjnym, mimo że stanowi przedmiot różnych opracowań o charakterze monograficznym bądź artykułów naukowych.

Jak podkreśla autorka, „W prezentowanej rozprawie doktorskiej podjęłam problematykę roli i charakteru prawnego pozwolenia wodnoprawnego, jako instrumentu zarządzania zasobami wodnymi, z punktu widzenia znaczenia tej instytucji w realizacji celów zarządzania zasobami wodnymi, czyli zaspokojenia wodnych potrzeb ludności i gospodarki

oraz zapewnienia ochrony wód i środowiska związanego z zasobami wodnymi” (s. 7). Takie podejście należy uznać za słuszne, gdyż pozwala uchwycić zagadnienie pozwolenia wodnoprawnego z różnej perspektywy oraz systemowo.

Trafnie Autorka zauważa, że „cechą pozwolenia wodnoprawnego jako instrumentu zarządzania zasobami wodnymi jest jego powszechność, rozumiana w ten sposób, że ustawowy katalog sposobów korzystania z wód wymagających uzyskania pozwolenia wodnoprawnego jest bardzo szeroki, a uzyskać pozwolenie musi każdy kto zamierza korzystać z wód w sposób objęty tym zamkniętym katalogiem. Przed organami toczy się wiele takich postępowań, zaś ich prowadzenie nastrocza problemów i to zarówno dla wnioskodawców, jak i dla organów administracji publicznej” (s. 7). Biorąc powyższe pod uwagę, uczynienie z pozwolenia wodnoprawnego przedmiotu rozprawy doktorskiej należy uznać za uzasadnione.

Reasumując, Autorka podjęła temat szeroki i wielowątkowy, mający zarówno wymiar teoretyczny, jak i praktyczny.

II. Ocena doboru metod badawczych

Dobór metod i płaszczyzn badawczych nie budzi większych zastrzeżeń. Autorka korzystała głównie z dogmatycznej (analityczno-prawnej) metody badawczej. Podstawową metodę badawczą uzupełniają badania historyczno-prawne oraz prawnoporównawcze. Autorka wykazała umiejętność posługiwania się tymi metodami. Zarzut, jaki można postawić Autorce, to wykorzystanie w ograniczonym zakresie metody prawnoporównawczej. Mimo że, jak podkreśla, „Wykorzystałam ją na tyle, na ile to było konieczne dla zrozumienia istoty omówionej w rozprawie doktorskiej instytucji” (s. 9), taki zabieg metodologiczny może budzić uzasadnione wątpliwości. Oczywiście, szersze posługiwanie się tą metodą jest spotykane w rozprawach habilitacyjnych czy profesorskich, jednak, biorąc pod uwagę fakt chociażby naszego członkostwa w Unii Europejskiej oraz zjawisko internacjonalizacji prawa, porównanie krajowych rozwiązań prawnych z wybranymi systemami prawnymi innych państw członkowskich UE z pewnością wzbogaciłoby warstwę merytoryczną pracy. Należy jednak zauważyć, że Autorka świadomie przyjęła takie założenie metodologiczne.

III. Podstawy źródłowe i literatura

Dobór przez Autorkę literatury przedmiotu, materiału normatywnego, orzecznictwa sądowego oraz innych źródeł nie budzi większych zastrzeżeń. W pracy uwzględniono aktualny stan prawny i poglądy doktryny. Bibliografia jest stosunkowo obszerna, co świadczy o pracowitości i rzetelności naukowej Autorki. Wśród wykorzystanej literatury znajdują się zarówno opracowania o charakterze monograficznym, jak i artykuły opublikowane w uznanych czasopismach naukowych.

Jako uwagę krytyczną należy zgłosić brak literatury zagranicznej, co jednak jest związane z przyjętym w pracy założeniem o ograniczeniu metody prawnoporównawczej.

W pracy wykorzystano aktualne orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, co znacznie wzmacnia aspekt praktyczny opracowania.

IV. Ocena aspektów formalnych pracy, w tym struktury pracy

Pod względem formalnym praca jest poprawna. Została napisana językiem zrozumiałym dla odbiorcy, z zachowaniem reguł semantyki, gramatyki i ortografii. Przypisy zostały wykonane poprawnie, zgodnie z przyjętymi w tym zakresie standardami.

Przechodząc w tym miejscu do oceny struktury rozprawy, należy stwierdzić, że praca pod tym względem nie budzi większych zastrzeżeń. Struktura jest jasna, logiczna i odpowiada założonym celom badawczym. Jak zasygnalizowano wyżej, w pracy można było zawrzeć rozdział bądź podrozdział poświęcone problematyce zezwoleń w przedmiocie zarządzania zasobami wodnymi w innych państwach.

Praca składa się z wstępu, poprzedzonego wykazem skrótów, ośmiu rozdziałów i zakończenia. Całość zamykają wykazy: aktów normatywnych, pozycji bibliograficznych oraz orzecznictwa. W pracy brakuje streszczenia w języku angielskim, natomiast stosownie do treści art. 13 ust. 6 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) rozprawa doktorska powinna być opatrzona streszczeniem w języku angielskim, a rozprawa doktorska przygotowana w języku obcym również streszczeniem w języku polskim. W przypadkach, gdy rozprawa doktorska nie ma formy pisemnej powinna być opatrzona opisem w języku polskim i angielskim. Recenzent jednak zakłada, że stosowne streszczenie zostało załączone do dokumentacji przewodu doktorskiego.

Wstęp wyjaśnia podstawowe założenia badawcze oraz przyjętą metodologię badań. W pierwszym rozdziale Autorka podejmuje próbę określenia charakteru przepisów prawa wodnego i ich miejsca w systemie źródeł prawa, przedstawia genezę i ewolucję prawa wodnego z uwzględnieniem regulacji prawa Unii Europejskiej. W rozdziale drugim wyjaśnia pojęcie zarządzania zasobami wodnymi i wskazuje na cele tego procesu. Rozdział trzeci poświęcony jest analizie instrumentów zarządzania zasobami wodnymi. W rozdziale czwartym skupia się na jednym z instrumentów zarządzania zasobami wodnymi, a mianowicie na pozwoleniu wodnoprawnym i dokonuje jego analizy jako prawnej formy działania administracji. Z kolei rozdział piąty wyjaśnia rolę pozwolenia wodnoprawnego jako jednego z instrumentów ochrony środowiska wodnego w sprawach indywidualnych, w tym zwrócono w nim uwagę na znaczenie pozwolenia wodnoprawnego w ochronie interesu jednostki i interesu publicznego. W rozdziale tym szerzej poruszono także zagadnienie ochrony wód, a ponadto zawarto analizę sposobów korzystania z wód. Rozdział szósty poświęcony jest zagadnieniom ustrojowym. Scharakteryzowano w nim organy właściwe w sprawach zarządzania wodami, ich zadania i kompetencje. Kolejny rozdział siódmy dotyczy kwestii procesowych. Autorka analizuje w nim przepisy postępowania w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego z uwzględnieniem m.in. przepisów Prawa wodnego oraz Kodeksu postępowania administracyjnego, a także sądowoadministracyjną kontrolę pozwoleń wodnoprawnych. Ostatni rozdział rozprawy (rozdział ósmy) porusza problematykę następstwa prawnego, przesłanek wygaśnięcia, cofnięcia i ograniczenia pozwolenia wodnoprawnego. W zakończeniu znalazły się wnioski Autorki wraz z oceną obowiązujących regulacji prawnych.

V. Ocena merytoryczna pracy

W tym miejscu należy przejść do oceny merytorycznej pracy. Jak zasygnalizowano wyżej, praca jest poświęcona analizie pozwolenia wodnoprawnego jako instrumentu zarządzania zasobami wodnymi. Duże zainteresowanie tym obszarem regulacji jest zrozumiałe, chociażby z powodu ogromnej doniosłości i powszechności tej prawnej formy działania administracji. Jak słusznie zauważa Autorka, „Można powiedzieć, że cechą pozwolenia wodnoprawnego jako instrumentu zarządzania zasobami wodnymi jest jego powszechność, rozumiana w ten sposób, że ustawowy katalog sposobów korzystania z wód wymagających uzyskania pozwolenia wodnoprawnego jest bardzo szeroki, a uzyskać pozwolenie musi każdy kto zamierza korzystać z wód w sposób objęty tym zamkniętym

katalogiem” (s. 7). Dalej podkreśla, że „Celem dysertacji jest szeroka analiza instytucji pozwolenia wodnoprawnego. Praca poświęcona jest badaniu istoty pozwolenia wodnoprawnego, jako instrumentu zarządzania zasobami wodnymi. W pracy przeprowadziłam również analizę prawną roli i wpływu pozwoleń wodnoprawnych, jaki wywierają one na poszczególne sposoby zamierzonego korzystania z wód, w realizowaniu zarządzania zasobami wodnymi w zakresie zaspakajania potrzeb ludności, gospodarki oraz ochrony wód i środowiska związanego z zasobami wodnymi. Celem rozprawy doktorskiej jest także przedstawienie pozwolenia wodnoprawnego, jako aktu administracyjnego o charakterze indywidualnym, a także, jako sposobu wyrażania zgody na korzystanie w ograniczonym zakresie z cudzej nieruchomości. Rozprawa ma na celu także kompleksową analizę prawną postępowania administracyjnego oraz sądowoadministracyjnego dotyczącego pozwoleń wodnoprawnych” (s. 8).

Podstawową tezę pracy jest „konstatacja, że zarówno przeszły, jak i aktualny stan prawa w sposób niedoskonały reguluje (regulował) podstawowe wyznaczniki i standardy służące poszukiwaniu optymalnej formuły instytucji pozwolenia wodnoprawnego” (s. 8). Tezę tę próbuje Autorka zweryfikować, podejmując rozważania na łamach kolejnych rozdziałów dysertacji.

W rozdziale pierwszym Autorka przedstawia w syntetyczny sposób genezę i rozwój regulacji determinujących zasady zarządzania wodami oraz analizuje miejsce prawa wodnego w systemie źródeł prawa. Należy podzielić pogląd Autorki, zgodnie z którym „Określenie miejsca prawa wodnego w systemie źródeł prawa wymaga przeprowadzenia analizy z uwzględnieniem kryteriów przyjmowanych w teorii prawa do przyporządkowania aktu prawnego do danej gałęzi prawa” (s. 17). Słusznie zwraca uwagę, że „w ujęciu przedmiotowym w zakresie gospodarki wodnej, prawo wodne to nie tylko ustawa prawo wodne. Normy prawa wodnego w zakresie gospodarki wodnej zawarte są również w innych aktach prawnych” (s. 18). W Polsce prawo wodne rozumiane szeroko zalicza się do prawa administracyjnego, czy też ściślej do prawa administracyjnego materialnego/część szczegółowa prawa administracyjnego (np. *Prawo administracyjne materialne*, pod red. Z. Duniewskiej, B. Jaworskiej-Dębskiej, E. Olejniczaka-Szałowskiej, M. Stahl, Warszawa 2016); podobnie przyporządkowuje prawo wodne doktryna zagraniczna (np. *Besonderes Verwaltungsrecht*, E. Schmidt-Aßmann, F. Schoch, Hrsg., Berlin 2008; *Besonderes Verwaltungsrecht*, G. Lienbacher, Hrsg., Wien 2010). Nie ulega wątpliwości, że podział systemu prawa na gałęzie ma charakter relatywny i jest wynikiem przyjętej konwencji. Podstawowym kryterium wyodrębnienia prawa administracyjnego jest władcza metoda regulacji, przy czym coraz częściej w oparciu o normy prawa administracyjnego

nawiązywane są stosunki prawne, której charakteryzują się równorzędnością podmiotów. Zauważalne jest wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne (*Kryzys prawa administracyjnego*, t. III, *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, pod red. A. Doliwy, S. Prutis, Warszawa 2012). Jak słusznie Autorka zauważa, „Biorąc pod uwagę kryterium metody normowania to należy wskazać, iż wprawie wodnym można dostrzec zarówno metodę władczą, jak i metodę cywilistyczną. Metoda cywilistyczna wykorzystywana jest do regulacji stosunków prawnych pomiędzy jednostkami. W pozostałym zakresie, tj. w odniesieniu do stosunków prawnych pomiędzy organami administracji publicznej a jednostkami regulacje mają charakter władczy” (s. 23). Zdaniem recenzenta nie zmienia to jednak charakteru prawa wodnego jako co najwyżej działu prawa administracyjnego. Autorka zauważa, że „Z uwagi na przedmiot ochrony, tj. wodę, prawo wodne może być traktowane jako część prawa ochrony środowiska” (s. 24). W tym kontekście warto przypomnieć, że w doktrynie niemieckiej prawo wodne zalicza się również do prawa ochrony środowiska, które z kolei włącza się do części szczegółowej prawa administracyjnego (*Besonderes Verwaltungsrecht*, E. Schmidt-Aßmann, F. Schoch, Hrsg., Berlin 2008, s. 591 i n.). Stanowisko autorki jest zbliżone, gdyż przyjmuje, że „Biorąc pod uwagę zarówno zakres przedmiotowy, jak i podmiotowy prawa wodnego, a także zastosowaną metodę regulacji, trudno jest jednoznacznie zaliczyć prawo wodne do konkretnej gałęzi prawa. Można jednak uznać, że z uwagi na przedmiot ochrony prawo wodne powinno być zaliczone do prawa publicznego” (s. 25).

Na uwagę zasługuje wykazanie przez Autorkę znacznego wpływu na prawo wodne regulacji unijnych (s. 33 i n.). W tym zakresie Autorka w sposób syntetyczny analizuje podstawowe akty prawne, a także orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, podkreślając ich wpływ na regulacje prawa wodnego. Szczególnie wiele miejsca poświęca analizie tzw. ramowej dyrektywy wodnej (s. 43 i n.). Jak podkreśla, „prawo wodne ma realizować cele ramowej dyrektywy wodnej. Ogólnym celem dyrektywy jest stworzenie ujednoliconych ram prawnych dla gospodarowania wodami w UE” (s. 45). „Ujmując to inaczej, kształt i zakres ustawy jest w pełni zdeterminowany przez cele i normy ramowej dyrektywy wodnej” (s. 45-46).

Jak wspomniano wyżej, rozdział II dysertacji został poświęcony charakterystyce zarządzania zasobami wodnym. Już na wstępie tego rozdziału Autorka trafnie zauważa, że „Zarządzanie zasobami wodnymi zostało potraktowane przez ustawodawcę jako element gospodarowania wodami, obok kształtowania i ochrony zasobów wodnych oraz korzystania z wód” (s. 47), co jest zgodne z treścią obowiązujących w tym zakresie regulacji prawnych. W rozprawie zwrócono uwagę, że ustawodawca nie definiuje pojęć „zarządzanie zasobami

wodnymi” czy też „zasoby wodne”, przerzucając ciężar bliższego określenia ich treści na barki doktryny i orzecznictwa, natomiast wskazuje na cele zarządzania zasobami wodnymi. Stosownie do treści art. 10 Prawa wodnego zarządzanie zasobami wodnymi służy przede wszystkim zaspokajaniu potrzeb ludności, gospodarki, ochronie wód i środowiska związanego z tymi zasobami. Autorka podejmuje próbę zdefiniowania tych pojęć, twierdząc m.in., że „zarządzanie zasobami wodnymi to zespół działań odnoszących się do całości możliwych do wykorzystania wód powierzchniowych i podziemnych, podejmowanych dla realizacji zamierzonego przez ustawodawcę celu” (s. 48). Mimo że najlepiej w tym przypadku stosować szersze definicje opisowe, to przyjęte przez Autorkę rozumienie tego pojęcia można zaakceptować.

Autorka w ocenianym rozdziale wskazuje na trzy zasadnicze cele zarządzania zasobami wodnymi, po pierwsze, zaspokajanie potrzeb ludności, po drugie, zaspokajanie potrzeb gospodarki i po trzecie, ochronę wód i środowiska związanego z zasobami wodnymi. Jak podkreśla, „Ustawodawca wprowadza otwarty katalog zakresu realizacji zarządzania zasobami wodnymi. Dokonując analizy tego katalogu można przyjąć, że zarządzanie zasobami wodnymi służące zaspokajaniu potrzeb ludności odnosi się w szczególności do zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody dla ludności, czy zaspokojenia potrzeb związanych z turystyką, sportem i rekreacją, a także do tworzenia warunków dla rybackiego korzystania z wód” (s. 50). Biorąc pod uwagę zasoby wody w Polsce, należy zgodzić się z poglądem wyrażonym w dysertacji, że „Niewątpliwie zaspokajanie wodnych potrzeb ludności to przede wszystkim zapewnienie ludności wody pitnej odpowiedniej ilości i w odpowiedniej jakości” (s. 51). Dalej Autorka zauważa, że „Zarządzanie zasobami wodnymi, a więc, dotyczący zasobów wodnych proces od planowania do ich kontroli - ma gwarantować zaspokajanie potrzeb ludności także innych niż zapewnienie wody pitnej” (s. 65). W dysertacji prawidłowo identyfikuje też inne cele zarządzania zasobami wodnymi, czyli wspomniane wyżej zaspokajanie potrzeb gospodarki i ochronę wód i środowiska związanego z zasobami wodnymi. Zresztą cele te są ze sobą ściśle powiązane, dlatego na cele zarządzania zasobami wodnymi trzeba spoglądać kompleksowo i z pewnością nie można ich traktować selektywnie, na co wskazują regulacje prawne i ustalenia poczynione w dysertacji.

W rozdziale trzecim rozprawy doktorskiej wskazano na instrumenty zarządzania zasobami wodnymi i dokonano ich analizy. Z założeń badawczych przyjętych przez Autorkę wynika syntetyczne podejście do tego zagadnienia. Jak podkreślono w dysertacji, „Cel i zadania zarządzania zasobami wodnymi są realizowane przy użyciu instrumentów tego zarządzania. Instrumenty te zostały wymienione w prawie wodnym, ale mogą także w ogóle nie mieć umocowania w obowiązujących przepisach prawa i stanowić tzw. instrumenty

niewładcze” (s. 80). Na uwagę zasługuje podkreślenie wzajemnej komplementarności instrumentów zarządzania zasobami wodnymi. „Cechą i istotą tych instrumentów jest to, że wzajemnie się uzupełniają i przenikają, dzięki czemu możliwa jest pełna realizacja funkcji społeczno - gospodarczych zarządzania zasobami wodnymi” (s. 80). Wśród instrumentów zarządzania zasobami wodnymi Autorka wyróżnia instrumenty planistyczne, zgody wodnoprawne, opłaty za usługi wodne i inne należności, kontrolę gospodarowania wodami oraz system informacyjny gospodarowania wodami. Każdemu z wyżej wymienionych instrumentów przypisano inne role, przy czym łącznie mają one zagwarantować skuteczne osiągnięcie celów zarządzania zasobami wodnymi. Autorka w sposób prawidłowy charakteryzuje wspomniane instrumenty oraz uwypukla ich cechy i zadania. Wskazuje m.in. na znaczne rozszerzenie katalogu dokumentów planistycznych w porównaniu do zawartego w nieobowiązującej już ustawie - Prawo wodne z 2001 r. Jest to związane m.in. z wdrażaniem przepisów prawa unijnego, w których widoczna jest tendencja do coraz szerszej ochrony środowiska wodnego. Jak wskazuje Autorka, „Planowanie w gospodarowaniu wodami ma służyć programowaniu i koordynowaniu działań, których celem jest i które mają zapewniać osiągnięcie lub utrzymanie dobrego stanu wód” (s. 83). Autorka, odpowiadając na pytanie - co odróżnia planowanie w gospodarowaniu wodami od planowania w innych działach gospodarki, wskazuje, „że inny jest cel takiego planowania. Gospodarowanie wodami nie opiera się bowiem na wskaźnikach ekonomicznych. Wskaźnikiem jest tutaj ochrona wód i środowiska związanego z zasobami wodnymi” (s. 84). W dysertacji zwraca uwagę na takie dokumenty planistyczne, jak: plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, plany zarządzania ryzykiem powodziowym, plany utrzymania wód, wstępną ocenę ryzyka powodziowego, napy zagrożenia powodziowego, mapy ryzyka powodziowego, dokumenty dotyczące wód morskich (np. wstępna ocena stanu środowiska wód morskich). Na uwagę zasługuje fakt, że nie we wszystkich przypadkach Autorka dokonuje oceny dokumentów planistycznych z punktu widzenia ich miejsca w systemie źródeł prawa, czy szerzej katalogu prawnych form działania administracji.

Niewątpliwie szczególne miejsce w katalogu instrumentów zarządzania zasobami wodnymi zajmują zgody wodnoprawne. Jak słusznie zauważa Autorka, „W zakresie tego instrumentu nastąpiła zmiana w stosunku do poprzednio obowiązującej ustawy, w której instrumentem zarządzania zasobami wodnymi były pozwolenia wodnoprawne. Aktualnie pozwolenie wodnoprawne jest jedną z form udzielania zgody wodnoprawnej” (s. 101). Wskazuje, że aktualnie zgoda wodnoprawna może być udzielona w czterech formach, a mianowicie: 1) udzielenia pozwolenia wodnoprawnego; 2) przyjęcia zgłoszenia wodnoprawnego; 3) wydania oceny wodnoprawnej; 4) wydania decyzji o zwolnieniu

z określonych zakazów łącznie z określeniem warunków niezbędnych dla ochrony jakości wód, a także zwolnienia z zakazów wykonywania robót lub czynności, które mogą wpływać na szczelność lub stabilność wałów przeciwpowodziowych (s. 102). Z uwagi na tematykę dysertacji słusznie Autorka skupiła się w tym punkcie rozdziału III na ogólnej charakterystyce innych niż pozwolenie wodnoprawne form udzielania zgody wodnoprawnej. Charakterystyka ta jest przeprowadzona w sposób pobieżny i bardzo ogólny.

Podobnie dokonuje egemplifikacji, omawiając pozostałe instrumenty zarządzania zasobami wodnymi. W dysertacji podkreśla, że opłaty za usługi wodne oraz inne należności można zaliczyć do instrumentów o charakterze ekonomicznym i finansowo-prawnym. Autorka wskazuje, „że świadczenia za korzystanie z usług wodnych mają charakter opłat, a więc wydawać by się mogło, że ich źródłem jest stosunek cywilnoprawny - z czym nie sposób się zgodzić. Po drugie - w szczególności opłata za legalizację urządzenia wodnego - ma charakter daniny publicznej; trudno się tu dopatrywać stosunku zobowiązaniowego” (s. 107-108). Jak zauważa, „Nowym rodzajem opłat, które nie były dotychczas zaliczane w prawie wodnym, do instrumentów ekonomicznych służących gospodarowaniu wodami, są opłaty za usługi wodne oraz opłaty podwyższone” (s. 108). Regulacja dotycząca tych opłat została przeniesiona do Prawa wodnego z Prawa ochrony środowiska (s. 108).

Wśród instrumentów zarządzania zasobami wodnymi Autorka wymienia kontrolę gospodarowania wodami oraz system informacyjny gospodarowania wodami, a w szczególności syntetycznie analizuje zakres kontroli, uprawnienia kontrolne oraz wskazuje na organy posiadające uprawnienia kontrolne, a także formę prowadzenia systemu informacyjnego gospodarowania wodami i dane w nim gromadzone.

Nie ulega wątpliwości, że kluczowe znaczenie dla całej dysertacji mają kolejne rozdziały pracy. W rozdziale czwartym Autorka dokonuje analizy pozwolenia wodnoprawnego jako prawnej formy działania administracji. Pozwolenie wodnoprawne jest decyzją administracyjną, czyli należy do najważniejszych prawnych form działania administracji. Jak podkreśla Autorka, „W ramach rozważań nad charakterem prawnym pozwolenia wodnoprawnego, pojawił się problem dotyczący ustalenia, czy pozwolenie wodnoprawne można utożsamiać z innym rodzajem decyzji właściwej dla prawa ochrony środowiska, czyli z zezwoleniem” (s. 11). Ciekawym zagadnieniem omawianym w tym rozdziale jest także próba wyjaśnienia rozbieżności między „cywilistycznym ujęciem wody, a jej rozumieniem na gruncie prawa wodnego” (s. 11). W dysertacji słusznie wskazano na „reglamentacyjny charakter pozwoleń wodnoprawnych, gdyż wyznaczają one zakres dozwolonego indywidualnie korzystania z wód lub ze środowiska” (s. 116). Zwrócono uwagę także, że „Jako instrument zarządzania zasobami wodnymi ich celem jest, zgodnie z art. 10

pr.w., zaspakajanie potrzeb ludności, gospodarki, ochrona wód i środowiska związanego z zasobami wodnymi” (s. 116). Należy zgodzić się ze stwierdzeniem Autorki, że „Pozwolenie wodnoprawne jest zewnętrznym aktem administracyjnym, który pozwala organom administracji publicznej właściwym do jego wydania, na określenie dopuszczalności korzystania z wód, warunków tego korzystania oraz prowadzenie kontroli zgodności sposobu korzystania z wód z warunkami pozwolenia wodnoprawnego” (s. 117). Trafnie wskazuje, że pozwolenie wodnoprawne jest aktem administracyjnym konstytutywnym i że nie może być uznane za koncesję (s. 117). O takim statusie zdaniem Autorki przesądza to, że „Po pierwsze, jest udzielane na korzystanie z wód, a nie na prowadzenie działalności gospodarczej. Po drugie, zasadą jest powszechne korzystanie z wód. W zakresie korzystania z wód państwu nie przysługuje monopol” (s. 117).

W dysertacji zauważono, że „Organ wydając tą decyzję ustala, czy spełnione są warunki jej wydania i w zależności od wyników ustaleń wydaje decyzję. Warunki te mogą mieć charakter pozytywny, jak i negatywny” (s. 120). Co warto podkreślić, Autorka prawidłowo identyfikuje przesłanki pozytywne i negatywne wydania pozwolenia wodnoprawnego (s. 120 i n.). W ocenianej rozprawie słusznie zwrócono uwagę na względnie szeroki zakres związania władzy wodnoprawnej przy wydawaniu pozwolenia wodnoprawnego (s. 120). Autorka wskazuje na elementy dodatkowe pozwolenia wodnoprawnego, w szczególności organ może w pozwoleniu wodnoprawnym „określić dodatkowe obowiązki, jeżeli jest to konieczne dla szczegółowego określenia warunków i zakresu korzystania z wód, utrzymywania wód lub urządzeń wodnych, wykonywania urządzeń wodnych oraz uprawnień osób trzecich” (s. 123 i n.). Co warto zasignalizować, w rozprawie Autorka prawidłowo identyfikuje elementy obligatoryjne i fakultatywne pozwolenia wodnoprawnego.

Na podkreślenie zasługuje punkt 4.3. ocenianego rozdziału, w którym zwrócono uwagę, że pozwolenie wodnoprawne jest formą wyrażenia zgody na korzystanie w określonym zakresie z cudzej własności (s. 125 i n.). Własność wód może przysługiwać różnym podmiotom: Skarbowi Państwa, innym osobom prawnym oraz osobom fizycznym (s. 126). Autorka trafnie wskazuje na szczególną zasadę, która jest charakterystyczna dla wód powierzchniowych płynących, zgodnie z którą „Własność tych wód - jako wód publicznych - przekłada się na własność gruntu pod wodą” (s. 127). Należy zgodzić się ze stanowiskiem, zgodnie z którym „pozwolenie wodnoprawne wpływa nie tylko na zakres wykonywania prawa własności, ale także innych praw przysługujących do wód lub gruntów pokrytych wodami. Wydając pozwolenie wodnoprawne, organ administracji publicznej wyraża wnioskodawcy, który nie jest jednocześnie właścicielem wód oraz gruntów pokrytych

wodami, zgodę na korzystanie z cudzej własności w zakresie i w sposób wskazany w pozwoleniu. Może być również tak, że pozwolenie wodnoprawne ingeruje w inne prawa przysługujące do wód oraz gruntów pokrytych wodami” (s. 131-132).

W sposób prawidłowy autorka przedstawia katalog form i sposobów korzystania z zasobów wodnych wymagających uzyskania pozwolenia wodnoprawnego (s. 134 i n.).

W rozdziale piątym autorka skupia się na roli pozwoleń wodnoprawnych jako instrumentów prawnej ochrony środowiska wodnego (s. 158 i n.). W rozdziale tym zwrócono także uwagę na znaczenie pozwolenia wodnoprawnego dla ochrony interesów indywidualnego i publicznego. Wśród wskazanych w dysertacji celów zarządzania wodami Autorka wymienia ochronę wód i środowiska związanego z wodami. Jak wskazuje, istotą pozwolenia wodnoprawnego jest „zapewnienie niepogarszania stanu wód, a także poprawa tego stanu, a w konsekwencji zapewnienie realizacji celu zarządzania zasobami wodnymi, tj. ochrony wód i środowiska związanego z zasobami wodnymi” (s. 158). Należy podzielić stanowisko Autorki, zgodnie z którym, „pozwolenie wodnoprawne ma godzić interes publiczny, czyli ochronę wód i ich zasobów, z interesem prywatnym, czyli korzystaniem z wód” (s. 158). Jest to zgodne z treścią art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego. Słusznie zauważono w dysertacji, że w odniesieniu do niektórych sposobów zamierzonego korzystania z wód, które mogą powodować największe szkody w środowisku, organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego ma obowiązek rozważyć wprowadzenie do niego dodatkowych elementów przewidzianych w ustawie - Prawo ochrony środowiska (s. 158). W tym kontekście Autorka analizuje przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska, podkreślając, że w tym przypadku przepisy prawa wodnego są przepisami szczególnymi w stosunku do Prawa ochrony środowiska (s. 159). Autorka zwraca uwagę, że na mocy art. 493 pkt 3 ustawy - Prawo wodne z dniem 1 stycznia 2018 r. uchylono dział III tytuł II (Ochrona wód) ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz że w świetle art. 81 tej ustawy szczegółowe zasady ochrony wód są określone w przepisach Prawa wodnego (s. 170). Jak wspomniano, jednym z instrumentów ochrony wód jest pozwolenie wodnoprawne (art. 169). Autorka słusznie zwraca uwagę, że „Dokonując analizy przedsięwzięć wymagających uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, można stwierdzić, że największe znaczenie w odniesieniu do ochrony wód będą miały pozwolenia na szczególne korzystanie z wód, dotyczące usług wodnych, gromadzenia ścieków chemicznych, a także innych materiałów, które mogą zanieczyszczać wody, prowadzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, czy też wprowadzania do wód substancji hamujących rozwój glonów. Wydaje się, że poziom emisji i możliwych negatywnych oddziaływań na wody, jest w tym przypadku największy” (s. 173-174). „Pozwolenie wodnoprawne jako instrument zarządzania zasobami wodnymi służy

realizacji celu zarządzania tymi zasobami, jakim jest ochrona wód” (s. 175). Reasumując, ustalenia Autorki potwierdzają komplementarność przepisów Prawa wodnego i Prawa ochrony środowiska w zakresie ochrony elementów środowiska, w tym wód.

Nie ulega wątpliwości, że pozwolenie wodnoprawne jako instrument ochrony wód, jest jednocześnie środkiem ochrony zarówno interesu publicznego, jak i indywidualnego (s. 177 i n.). Jak trafnie zauważa Autorka, stosownie do treści art. 9 ust. 4 Prawa wodnego gospodarowanie wodami prowadzi się zgodnie z interesem publicznym, nie dopuszczając do wystąpienia możliwego do uniknięcia pogorszenia ekologicznych funkcji wód oraz pogorszenia stanu ekosystemów lądowych od wód zależnych, a co za tym idzie, „przesłanka interesu publicznego powinna być brana pod uwagę przez organ administracji publicznej przy wydawaniu pozwolenia wodnoprawnego” (s. 177). Podkreśla również, że „pozwolenie wodnoprawne jest narzędziem ochrony środowiska jako dobra wspólnego. Organ wydający pozwolenie wodnoprawne musi rozstrzygnąć, czy nie zachodzi sprzeczność interesów prywatnych z tak rozumianym interesem publicznym i jeśli taka sprzeczność istnieje, powinien odmówić zgody na korzystanie z wód” (art. 180).

Rozdział szósty pracy poświęcony jest zagadnieniom ustrojowym. Wymieniono w nim organy właściwe w sprawach gospodarowania wodami oraz ich zadania i kompetencje (s. 183 i n.). Organy te określa się mianem administracji wodnej (s. 185). Warto zwrócić uwagę, że w skład tej administracji wchodzi zarówno organy administracji rządowej, jak i organy administracji samorządowej (nie zawsze pokrywające się z organami jednostek samorządu terytorialnego w znaczeniu ustrojowym, np. starosta). Jak zauważa Autorka, „w odniesieniu do pozwoleń wodnoprawnych, organy administracji publicznej mają obowiązek prowadzić postępowanie w każdej sprawie, w której przepisy prawa wodnego przewidują wymóg uzyskania pozwolenia wodnoprawnego - na zamierzony przez wnioskodawcę sposób korzystania z wód. Organami właściwymi do prowadzenia postępowań w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego i wydawania decyzji administracyjnych w tym zakresie są: dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej Wód Polskich oraz dyrektorzy zarządów zlewni Wód Polskich, zaś w przypadku, gdy wnioskodawcą są Wody Polskie, właściwy jest minister właściwy do spraw gospodarki wodnej” (s. 186). Niewątpliwie w kontekście tematu rozprawy najważniejsze znaczenie ma analiza ustrojowa ww. organów właściwych w sprawach wydawania pozwoleń wodnoprawnych. Warto zauważyć, że Autorka zmiany wprowadzone w zakresie właściwości organów przez nową ustawę - Prawo wodne uznaje za radykalne (s. 200). Nie ulega wątpliwości, że zmiany te są istotne.

W tym miejscu należy przejść do oceny zawartości kolejnego rozdziału dysertacji, a mianowicie rozdziału siódmego, w którym poddano analizie zagadnienia procesowe. Niewątpliwie postępowanie w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego jest postępowaniem jurysdykcyjnym, o którym mowa w art. 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Autorka dysertacji określa postępowanie w sprawie wydania wspomnianego pozwolenia jako szczególne postępowanie administracyjne (s. 201). Wiele elementów tego postępowania uregulowano poza Kodeksem, w szczególności w ustawie - Prawo wodne, na co zwraca uwagę Autorka (s. 201). Jak słusznie zauważa, „zarówno przebieg postępowania w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego - jak i sama treść decyzji - są uwarunkowane rolą pozwolenia wodnoprawnego jako instrumentu zarządzania zasobami wodnymi, który służyć ma zaspokojeniu wodnych potrzeb ludności, gospodarki, ochronie wód i środowiska związanego z zasobami wodnymi” (s. 201). Postępowanie to jest dwuinstancyjne, a ostateczne rozstrzygnięcie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego (s. 201). Dokonując pewnej egemplifikacji, można stwierdzić, że Autorka prawidłowo identyfikuje elementy szczególne postępowania w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego, a ponadto trafnie wskazuje na różnice procesowe w porównaniu do rozwiązań nieobowiązującej już ustawy - Prawo wodne z 2001 r.. Dotyczy to zarówno trybu wszczęcia postępowania, stron, przebiegu, jak i jego zakończenia. Docenić trzeba zwłaszcza ustalenia Autorki w zakresie stosowania przepisów Prawa wodnego do postępowania w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego. Wprowadzają one bowiem pewne odrębności w porównaniu z regulacjami Kodeksu postępowania administracyjnego. W szczególności ustawodawca wymienia w Prawie wodnym katalog dokumentów, które powinny być załączone do wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, np. operat wodnoprawny (s. 204 i n.), czy też zawiera specyficzne regulacje dotyczące stron w postępowaniu (s. 217 i n.), postępowania dowodowego (s. 241 i n.), treści rozstrzygnięcia (s. 229 i n.) itd. Jak zauważa Autorka, ustawodawca zdecydował się na modyfikację, jeśli chodzi o krąg stron postępowania. W poprzednim stanie prawnym enumeratywnie wymieniono podmioty, którym przysługiwał przymiot strony, natomiast obecnie „stroną postępowania w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego jest wnioskodawca oraz podmioty, na które będzie oddziaływać zamierzone korzystanie z wód lub podmioty, które będą się znajdować w zasięgu oddziaływania planowanych do wykonania urządzeń wodnych. Przy czym ustawodawca nie wskazał jak i w oparciu o jakie podstawy (dokumenty) organ ma ustalić krąg stron tego postępowania (zasięg zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych), ani też nie wskazał, czy i w jaki sposób organ powinien zweryfikować podawane przez wnioskodawcę w operacie wodnoprawnym

informacje na temat stanu prawnego nieruchomości znajdujących się w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych” (s. 288). Rozdział siódmy kończą rozważania nt. sądowoadministracyjnej kontroli pozwoleń wodnoprawnych, w tym legitymacji skargowej, form i skutków prawnych rozstrzygnięć sądu administracyjnego. Ustalenia Autorki w tym zakresie mają charakter syntetyczny.

Interesujące uwagi zawiera także rozdział ósmy, który jest jednocześnie ostatnim rozdziałem recenzowanej rozprawy, zwłaszcza warte podkreślenia są rozważania dotyczące następstwa prawnego. W tym kontekście trzeba nadmienić, że co do zasady uprawnienia i obowiązki wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego, mają charakter indywidualny i przechodzą na następcę prawnego tylko w przypadkach określonych w przepisach szczególnych, na co wskazano również w dysertacji (s. 275). Jak stwierdza Autorka, „Zasadą jest, że pozwolenie wodnoprawne udzielane jest zakładowi i uprawnia ono ten zakład do korzystania z wód, w sposób objęty wskazaną decyzją, przez cały czas jej obowiązywania. Od zasady tej przewidziane są jednak wyjątki. Pierwszy z nich dotyczy zmiany podmiotowej stosunku administracyjnoprawnego, która polega na przejęciu praw i obowiązków przez następcę prawnego zakładu” (s. 274). Jak słusznie zauważono w dysertacji, ustawa - Prawo wodne dopuszcza możliwość przeniesienia praw i obowiązków wynikających z pozwolenia wodnoprawnego (s. 274), czyli przewiduje wspomniany wyjątek od zasady osobistego charakteru prawa i obowiązków stanowiących treść stosunku administracyjnoprawnego. Na podstawie art. 411 ust. 1 wspomnianej ustawy następca prawny zakładu, który uzyskał pozwolenie wodnoprawne, co do zasady przejmuje prawa i obowiązki wynikające z tego pozwolenia. W tym przypadku Autorka zwraca uwagę, że przejście praw i obowiązków wynikających z pozwolenia wodnoprawnego następuje z mocy prawa (s. 276). Należy generalnie podzielić pogląd wyrażony w rozprawie, zgodnie z którym „jako następcę prawnego zakładu, który uzyskał pozwolenie wodnoprawne należy uznać podmiot, na który przeszło określone prawo przysługujące temu zakładowi, a które wiąże się z korzystaniem z wód wymagającym uzyskania pozwolenia w takim zakresie, w jakim korzystał z nich zakład będący pierwotnym uprawnionym z pozwolenia wodnoprawnego. Nabycie tego prawa prawa może być dokonane w ramach sukcesji indywidualnej, jak i uniwersalnej” (s. 277). Należy zgodzić się także ze stanowiskiem Autorki dotyczącym nabycia praw i obowiązków wynikających z pozwolenia wodnoprawnego w przypadku podziału zakładu (s. 277).

Stosownie do treści art. 411 ust. 2 Prawa wodnego organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych potwierdza, w drodze decyzji, przejęcie przez następcę prawnego

praw i obowiązków wynikających z tego pozwolenia. Decyzja ta ma charakter deklaratoryjny (s. 278).

Autorka prawidłowo identyfikuje przesłanki wygaśnięcia pozwolenia wodnoprawnego (s. 278), tj. upływ okresu, na jaki wydano decyzję, zrzeczenie się przez zakład uprawnień ustalonych w pozwoleniu, niewykonywanie przez zakład urządzeń wodnych w terminie 3 lat od dnia, w którym pozwolenie wodnoprawne na wykonanie tych urządzeń stało się ostateczne, inwestor, w ramach realizacji przedsięwzięcia w zakresie dróg publicznych, nie rozpoczął wykonywania urządzeń wodnych w terminie 6 lat od dnia, w którym pozwolenie wodnoprawne na wykonanie tych urządzeń stało się ostateczne. (s. 278 i n.). W pracy słusznie przyjęto, że zrzeczenie się uprawnień przyznanych w pozwoleniu jest oświadczeniem woli, do którego generalnie należy stosować przepisy Kodeksu cywilnego (s. 278). Jak podkreśla Autorka, „oświadczenie zakładu o zrzeczeniu się uprawnień wynikających z pozwolenia wodnoprawnego wywołuje skutki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Jego złożenie powoduje wygaśnięcie pozwolenia wodnoprawnego” (s. 279). Co warto podkreślić, stwierdzenie wygaśnięcia pozwolenia wodnoprawnego następuje w drodze decyzji wydanej z urzędu lub na wniosek (art. 418 ust. 1 ustawy - Prawo wodne). Autorka zwraca uwagę na niejednolite poglądy doktryny dotyczące deklaratoryjnego albo konstytutywnego charakteru decyzji o wygaśnięciu pozwolenia wodnoprawnego (s. 280 i n.). Wydaje się jednak, że decyzja ta ma obecnie charakter deklaratoryjny (s. 281; wyrok WSA w Białymstoku, II SA/Bk 151/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F4BC25B710>).

Jak częściowo wskazano wyżej, stosownie do treści art. 418 ust. 1 ustawy - Prawo wodne z 2017 r. stwierdzenie wygaśnięcia, cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia wodnoprawnego następuje w drodze decyzji wydanej z urzędu lub na wniosek, podobnie jak to miało miejsce w dotychczasowym stanie prawnym (ustawa - Prawo wodne z 2001 r.). Zmianę w tym zakresie wprowadził art. 418 ust. 2 nowego Prawa wodnego, który wskazuje, że nie wydaje się decyzji stwierdzającej wygaśnięcie pozwolenia wodnoprawnego w przypadku upływu terminu, na który pozwolenie zostało wydane. Co warto podkreślić, stosownie do treści art. 418 ust. 3 ustawy - Prawo wodne organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych po stwierdzeniu wygaśnięcia, cofnięciu lub ograniczeniu pozwolenia wodnoprawnego, w drodze decyzji: 1) nakłada obowiązek usunięcia negatywnych skutków w środowisku wynikających z wykonywania pozwolenia wodnoprawnego lub powstałych w wyniku działalności prowadzonej niezgodnie z warunkami określonymi w pozwoleniu wodnoprawnym; 2) nakłada obowiązki niezbędne do kształtowania zasobów wodnych - a także określa zakres i termin wykonania tych obowiązków. Autorka w rozprawie przyjmuje, że również pod rządami aktualnie obowiązującego Prawa wodnego „w decyzji

stwierdzającej wygaśnięcie pozwolenia wodnoprawnego organ nakłada obowiązek usunięcia negatywnych skutków w środowisku wynikających z wykonywania pozwolenia wodnoprawnego lub powstałych w wyniku działalności prowadzonej niezgodnie z warunkami określonymi w pozwoleniu wodnoprawnym oraz określić zakres i termin wykonania tego obowiązku” (s. 281) i zastanawia się, czy „nałożenie tych obowiązków dotyczy także pozwoleń, które wygasły, na skutek upływu okresu, na jakie zostały udzielone” (s. 281). W odpowiedzi stwierdza, że „Obecnie możliwość nałożenia takich obowiązków w takim przypadku wygaśnięcia decyzji przedmiotowej decyzji należałoby uznać za niedopuszczalną. Ustawodawca bowiem wyraźnie w przepisie art. 418 ust. 3 pr.w. wskazał, że organ nakłada obowiązki w drodze decyzji po stwierdzeniu wygaśnięcia pozwolenia wodnoprawnego. Skoro, na podstawie art. 418 ust. 2 pr.w., »nie wydaje się decyzji stwierdzającej wygaśnięcie pozwolenia wodnoprawnego w przypadku upływu czasu, na który pozwolenie zostało wydane«, to tym samym nie zostaje spełniona przesłanka wydania decyzji nakładającej obowiązki” (s. 281-282). To stanowisko może jednak budzić - przynajmniej częściowo - pewne wątpliwości, gdyż stosownie do literalnego brzmienia powołanego wyżej art. 418 ust. 3 Prawa wodnego organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych po stwierdzeniu wygaśnięcia, cofnięciu lub ograniczeniu pozwolenia wodnoprawnego, w drodze decyzji nakłada wspomniane wyżej obowiązki. Zgodnie z jednym z poglądów „Obecnie obowiązki takie nie są już nakładane decyzją o wygaśnięciu lub cofnięciu pozwolenia wodnoprawnego, ale po stwierdzeniu wygaśnięcia decyzji. Co prawda co do zasady takie stwierdzenie wymaga wydania decyzji, ale wyjątek jest wskazany w art. 418 ust. 2. W tym wypadku organ, nakładając obowiązki, o których mowa w art. 418 ust. 3, powinien stwierdzić wygaśnięcie pozwolenia wodnoprawnego ze względu na upływ czasu, na które zostało ono wydane” (<http://www.gazetaprawna.pl/amp/1112149,ustawa-z-20-lipca-2017-r-8211-prawo-wodne-wyciag-z-przepisow-cz-5-ostatnia.html>, dostęp 13.07.2018 r.). Przytoczony pogląd, zgodnie z którym organ, „(...) nakładając obowiązki, o których mowa w art. 418 ust. 3, powinien stwierdzić wygaśnięcie pozwolenia wodnoprawnego ze względu na upływ czasu, na które zostało ono wydane” może być jednak uznany za sprzeczny z kategorycznym brzmieniem art. 418 ust. 2 Prawa wodnego. Natomiast, jak się wydaje, znajduje swoje uzasadnienie umożliwienie nakładania wspomnianych wyżej obowiązków również wówczas, gdy wygaśnięcie pozwolenia wodnoprawnego nastąpiło ze względu na upływ czasu, na które zostało ono wydane.

Zasadniczo jako sankcję za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym ustawodawca przewidział jego cofnięcie lub ograniczenie (art. 415). Ponadto cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia wodnoprawnego

może być uzasadnione interesem społecznym albo ważnymi względami gospodarczymi. Jak trafnie zauważa Autorka, cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia wodnoprawnego ma charakter fakultatywny (s. 284). „Decyzja o cofnięciu lub ograniczeniu pozwolenia wodnoprawnego wywołuje zasadniczo skutek *ex nunc*, w konsekwencji czego, nie można za pomocą tej decyzji pozbawić skuteczności czynności dokonanych na podstawie pozwolenia wodnoprawnego i unicestwić wywołanych przez nie skutków prawnych” (s. 287).

Podsumowując ocenę merytoryczną pracy, należy stwierdzić, że założenia poczynione we wprowadzeniu do dysertacji znalazły zasadniczo swoje odzwierciedlenie w jej treści. Pomimo że praca jest poświęcona jednej z prawnych form działania administracji, a mianowicie pozwoleniu wodnoprawnemu, to omawiane zagadnienia mają charakter wielowątkowy, problemy poruszane w rozprawie są złożone i szczególnie doniosłe teoretycznie i praktycznie. W pracy nie tylko podjęto próbę odpowiedzi na pytania dotyczące charakteru prawnego i funkcji pozwolenia wodnoprawnego, lecz także Autorka stara się sformułować warunki optymalizacji regulacji prawnej, które uczynią z tej instytucji skuteczniejszy środek osiągania celów zarządzania zasobami wodnymi. Niewątpliwie te wątki należy ocenić szczególnie pozytywnie, gdyż powodują, że praca nie ma jedynie sprawozdawczego charakteru.

W ocenianej dysertacji również poddano analizie zmiany regulacji prawnych. W tym kontekście Autorka zauważa, że „aktualna ustawa - Prawo wodne, w porównaniu z poprzednimi ustawami tego rodzaju, bardziej kompleksowo i przejrzysto reguluje określone kwestie odnoszące się do instytucji pozwoleń wodnoprawnych” (s. 291). Przede wszystkim „ustawodawca zdecydował się na zamknięty katalog przedsięwzięć wymagających uzyskania pozwolenia wodnoprawnego. Pozwolenie wodnoprawne jest wymagane m.in. na szczególne korzystanie z wód. W poprzednim stanie prawnym, katalog sposobów szczególnego korzystania z wód miał charakter otwarty” (s. 291). Jak słusznie zauważa Autorka, „W konsekwencji mogły pojawiać się rozbieżności co do tego, czy dane przedsięwzięcie nie ujęte w przykładowym katalogu zawartym w ustawie, stanowiło szczególne korzystanie z wód i tym samym czyjego realizacja wymagała uzyskania pozwolenia wodnoprawnego. Aktualnie takich wątpliwości nie ma” (s. 291).

Z większością tez i uwag Autorki należy się zgodzić. Wnioski formułowane w pracy są logiczne; prawidłowo położono akcenty na różne aspekty merytoryczne pozwolenia wodnoprawnego jako instrumentu zarządzania zasobami wodnymi.

Wśród mankamentów rozprawy należy wymienić zasadniczy brak odniesień do regulacji prawnych obowiązujących w innych państwach. Porównanie krajowych rozwiązań prawnych z wybranymi systemami prawnymi innych państw z pewnością wzbogaciłoby

warstwę merytoryczną pracy.

Ponadto w niektórych fragmentach pracy zbyt duży nacisk położono na przytoczenie obowiązujących regulacji prawnych, poglądów doktryny czy orzecznictwa, natomiast wnioski Autorki zostały ograniczone do minimum.

VI. Konkluzje

Mimo podniesionych uwag i pewnych zastrzeżeń, należy podkreślić, że praca mgr Agnieszki Sznajder zawiera nowe merytoryczne ustalenia i stanowi kolejny krok na drodze do poznania zagadnień związanych z problematyką pozwolenia wodnoprawnego jako instrumentu zarządzania zasobami wodnymi. Rozprawa została napisana zrozumiałym językiem, jest logiczna i poprawna pod względem formalnym, uwzględnia aktualny stan prawny i poglądy doktryny. Oceniana dysertacja stanowi wartościową pozycję, jest przykładem opanowania przez Autorkę warsztatu naukowego i samodzielności naukowej.

Reasumując, należy stwierdzić, że recenzowana rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydatki w danej dyscyplinie naukowej, a także potwierdza umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej i tym samym spełnia wymagania stawiane pracom doktorskim, wynikające z 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).

dr hab. Piotr Ruczkowski, prof. UJK; prof. UP

