

Maciej Szałęga*

ORCID: 0000-0003-4480-5890

Uniwersytet Wrocławski

<https://doi.org/10.19195/1733-5779.37.14>

Problematyka ustalenia stron postępowania administracyjnego w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego

JEL Classification: K23

Słowa kluczowe: strona postępowania administracyjnego, organ administracji publicznej, decyzja administracyjna, pozwolenie wodnoprawne

Keywords: party to administrative proceedings, public administration authority, administrative decision, water permit

Abstrakt: Celem niniejszego artykułu jest omówienie spektrum tematyki dotyczącej pojęcia strony postępowania administracyjnego. Ponadto w artykule została omówiona problematyka ustalenia kręgu podmiotów mogących ubiegać się o status strony w postępowaniu administracyjnym w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego.

The problem of establishing the parties to administrative proceedings regarding the issue of a water permit

Abstract: The purpose of this article is to discuss a topic spectrum pertaining to the concept of a party to administrative proceedings. In addition, the author discusses establishing a group of entities that may apply for the status of a party in administrative proceedings for granting a water permit.

Wprowadzenie

W ustawie z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego¹ prawodawca posługuje się pojęciem „przedmiot postępowania”. Przepisy art. 1 pkt 1 i 2 tego aktu prawnego stanowią, że przedmiotem postępowania administracyjnego jest sprawa indywidualna rozstrzygana przez organ administracji publicznej

* Opiekun naukowy (Scientific Tutor) — dr hab. Krzysztof Sobieralski

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm. (dalej: k.p.a.).

w formie decyzji administracyjnej lub w sposób milczący. Przedmiot postępowania administracyjnego ujęty jako obiekt regulacji prawnej jest to „pewien zbiór reguł, które powinny się odnosić wyłącznie do samego podejmowania decyzji stosowania prawa”¹. Wynika z tego, że musi istnieć związek procedury administracyjnej z prawem materialnym. W przeciwnym przypadku nie można mówić o istnieniu przedmiotu postępowania (art. 105 § 1 k.p.a. odnosi się do tego związku).

W doktrynie prawa administracyjnego wykształcił się pogląd traktujący sprawę indywidualną właśnie jako przedmiot postępowania administracyjnego². Sprawą indywidualną jest „zespół okoliczności faktycznych i prawnych, w których organ administracji państwowej stosuje normę prawa administracyjnego w celu ustanowienia po stronie określonego podmiotu (podmiotów) sytuacji prawnej w postaci udzielenia (odmowy udzielenia) żadanego uprawnienia albo w postaci obciążenia z urzędu określonym obowiązkiem”³. T. Kiełkowski dodaje, że w przypadku sprawy indywidualnej chodzi „o kwestię aktualną, która w danym układzie może i powinna być rozstrzygnięta, o kwestię widzianą na tle określonego stosunku administracyjnoprawnego, w ramach którego organ ma możliwość, a z reguły także obowiązek podjęcia decyzji stosowania prawa”⁴. Należy zauważyć, iż charakter sprawy indywidualnej jest rozpatrywany w kategoriach podwójnej konkretności. Oznacza to, że podmiot występujący w sprawie jest oznaczony imiennie, a sprawa dotyczy uprawnień lub obowiązków jednostki⁵.

Występujący w sprawie podmiot jest określany jako „strona postępowania administracyjnego”. W niniejszym opracowaniu główna uwaga została skupiona na stronie postępowania administracyjnego. W pierwszej części zostały omówione dwie koncepcje legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym. Druga część traktuje o legitymacji procesowej strony w świetle aktualnych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Część trzecia jest poświęcona tytułowej problematyce ustalenia stron postępowania w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego.

1. Koncepcje legitymacji procesowej strony postępowania administracyjnego

Strona jest uważana za centralną instytucję postępowania administracyjnego, w którym organ orzeka o jej prawach lub obowiązkach⁶. Poza organem w postę-

¹ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2018, s. 203.

² Zob. więcej B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 209.

³ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 7–8.

⁴ T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 35.

⁵ A. Krawczyk, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 601–602.

⁶ Z. Janowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa-Poznań 1978, s. 90.

powaniu może brać udział jedna lub więcej stron. Strony mogą mieć jednakowe lub sprzeczne interesy.

Pojęcie strony jest węzłowym pojęciem postępowania administracyjnego. Wprowadzenie do prawa tego pojęcia stanowiło podstawowy zwrot w dziejowym procesie przejścia od państwa policyjnego do państwa praworządnego. W państwie praworządnym strona nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, ale jeśli zaangażuje się w procesie administracyjnym — jest jego czynnym uczestnikiem, podmiotem samoistnych uprawnień (tj. takich, których realizacja nie jest uzależniona od woli organu administracyjnego)⁷.

Strona jako instytucja procesowa postępowania administracyjnego od lat jest przedmiotem dyskusji przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego⁸. Dyskusja toczy się wokół dwóch przeciwstawnych koncepcji legitymacji procesowej strony, a mianowicie koncepcji subiektywnej i koncepcji obiektywnej⁹. Fundamentalnym elementem składającym się na koncepcję legitymacji procesowej strony jest interes prawny. Przez pojęcie interesu prawnego rozumie się obiektywną, a zatem istniejącą w sposób rzeczywisty potrzebę ochrony prawnej¹⁰.

W przeszłości Z. Janowicz wskazywał, że przepis dotyczący strony w postępowaniu administracyjnym został sformułowany na podstawie koncepcji subiektywnego określenia pojęcia strony. Koncepcja ta opiera się na założeniu, że stroną w postępowaniu administracyjnym jest każdy, kto twierdzi, że dotyczy ono jego interesu prawnego. O tym, czy interes prawny jest oparty na przepisach prawa materialnego, orzeka organ po przeprowadzeniu wyjaśnień, dopiero w toku postępowania. Oznacza to, że stosunek procesowy między organem a osobą uważającą się za stronę może powstać na skutek wniesienia podania, niezależnie od przepisów prawa materialnego¹¹. Przedstawione stanowisko Z. Janowicz opierał na fakcie, jakim był brak w kodeksie postępowania administracyjnego regulacji, która przewidywałaby możliwość wydawania przez organy administracji publicznej postanowień o odmowie uznania konkretnego podmiotu za stronę postępowania¹².

Zwolennikiem tej koncepcji jest E. Iserzon, który pisze, że „stroną jest każdy, kto twierdzi wobec organu administracji publicznej, że postępowanie [...] dotyczy

⁷ E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1964, s. 64.

⁸ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2019, s. 169. W opinii zwolenników koncepcji subiektywnej strona jest pojęciem procesowym, natomiast według zwolenników koncepcji obiektywnej strona jest kategorią materialnoprawną (A. Duda, [w:] *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 186–188).

⁹ B. Adamiak, *Państwo prawa a koncepcja legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla Profesora Jana Jendrośki*, red. B. Adamiak et al., Wrocław 1999, s. 10.

¹⁰ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, 2019, s. 174.

¹¹ Z. Janowicz, *op. cit.*, s. 90–91.

¹² *Ibidem*, s. 93.

jego interesu prawnego (obowiązku lub uprawnienia), albo żąda czynności organu. Powołując się na swój istniejący, zdaniem jego, interes prawny lub obowiązek”¹³.

Za subiektywną koncepcją opowiada się także B. Adamiak. Problem pojęcia strony postępowania administracyjnego autorka rozważa pod kątem zasady prawa do procesu, wyprowadzonej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku¹⁴ oraz art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁵. W świetle wyprowadzonej zasady B. Adamiak stwierdza:

Prawo do procesu, którego realizacją jest prawo do żądania przez jednostkę wszczęcia postępowania ze względu na jej interes prawny, należy do podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego. Ograniczenie tego prawa procesowego przez przyznanie organom administracji publicznej orzekania poza procesem o interesie prawnym jednostki nie mieści się w konwencji państwa prawnego. Przyjęcie więc koncepcji subiektywnej wersji legitymacji procesowej strony stanowi element demokratycznego państwa prawnego¹⁶.

Zwolennicy koncepcji obiektywnej legitymacji procesowej strony zauważają, że za stronę w postępowaniu można uznać tylko taką osobę, która swój interes opiera na przepisach prawa materialnego. Strona, zgłaszając żądanie wszczęcia postępowania, powinna swój interes prawny wykazać¹⁷. Powtarzając za W. Dawidowiczem: „Organ administracji państwowej, inicjując postępowanie, musi wyrobić sobie uprzednio wyraźny pogląd na to, kto będzie stroną w tym postępowaniu, to zaś może uczynić oceniając w świetle prawa materialnego określone interesy pewnych podmiotów jako stron w danej sprawie”¹⁸. Następnie autor dodaje: „W odróżnieniu od sądu, który zasadność wystąpienia pewnego podmiotu w charakterze strony kontroluje w toku procesu cywilnego, organ administracji państwowej dokonuje tej kontroli przed wszczęciem postępowania”¹⁹.

Za koncepcją obiektywną opowiedział się J. Pokrzywnicki, stwierdzając, że pojęcie strony w naszym postępowaniu ma charakter zarówno procesowy, jak i materialny. Procesowy, bo tylko osoba uczestnicząca faktycznie w sprawie może być stroną, i materialny, gdyż musi być określony przepis prawny, który by chronił jej interes pozytywny lub negatywny. O charakterze strony nie może decydować jedynie sama wola osoby interesowanej, a nawet nomenklatura używana czasem nietrafnie w ustawie — a jedynie dwa wyżej wymienione kryteria²⁰.

¹³ E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 90.

¹⁴ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹⁵ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

¹⁶ B. Adamiak, *op. cit.*, s. 16.

¹⁷ Z. Janowicz, *op. cit.*, s. 92.

¹⁸ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 70.

¹⁹ *Ibidem*, s. 72.

²⁰ J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne. Komentarz — podręcznik*. Z przedmową J.S. Langroda, Warszawa 1948, s. 217.

Analizując stanowiska zwolenników poszczególnych koncepcji, subiektywnej i obiektywnej, należy się opowiedzieć za koncepcją subiektywną legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym. J. Zimmermann wskazuje, o co chodzi w sporze o subiektywną czy obiektywną koncepcję strony. Przypomina, że nie chodzi o to, czy interes prawny istnieje obiektywnie, czy subiektywnie w rozumieniu jednostki, gdyż „interes prawny oczywiście istnieje obiektywnie, wynika z prawa materialnego i nie tworzy go żaden podmiot, tylko tak samo jak sprawa administracyjna, powstaje on samoistnie”. Głównym problemem jest ustalenie, kto i kiedy stwierdza istnienie interesu prawnego²¹. Odpowiadając na postawione pytanie, można skonstatować, że istnienie interesu prawnego stwierdza obiektywnie organ administracji publicznej i — jeżeli opowiemy się za koncepcją subiektywną — powinien to czynić w toku postępowania. Badanie, czy istnieje interes prawny, nie powinno następować poza postępowaniem. W związku z tym na aprobatę zasługuje stanowisko przyjęte przez B. Adamiak. W ocenie autorki umożliwienie organom administracji publicznej orzekania o interesie prawnym jednostki poza ramami postępowania nie jest zgodne z zasadami obowiązującymi w państwie prawa, gdyż jest to ograniczenie prawa jednostki do procesu²².

Na pełną zgodę zasługuje również stanowisko przyjęte przez J. Zimmermanna, który twierdzi:

Powinno się pozwolić każdemu na wniesienie jego subiektywnego podania, które będzie już obiektywnie weryfikowane przez organ administracyjny w toku postępowania. Ze względu na ochronę jednostki nie można przecież pozwalać na to, żeby jej subiektywne dążenie było odrzucone poza postępowaniem administracyjnym. Nie zgadzam się więc z twierdzeniem, że kwestii legitymacji strony nie można badać w toku postępowania, gdyż postępowanie temu nie służy. Uważam właśnie przeciwnie: postępowanie służy jak najbardziej wyjaśnieniu wszystkiego, co się łączy z jego głównymi celami, w tym z konkretyzacją normy materialnej i z ochroną jednostki. Jeżeli więc powstaje problem podmiotowy: wobec kogo i czy w ogóle wobec kogoś konkretyzacja ta ma nastąpić, to problem ten należy rozstrzygnąć właśnie w postępowaniu. Decyzja o umorzeniu postępowania służy właśnie przypadkom, w których zabrakło legitymacji materialnej podmiotu²³.

2. Legitymacja procesowa strony w świetle przepisów kodeksu postępowania administracyjnego

Obecnie kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera przepisu, który zezwalałby na pozostawienie sprawy bez załatwienia. Po przeanalizowaniu treści art. 28 k.p.a., który definiuje stronę w postępowaniu administracyjnym, można zauważyć, że zawiera on dwie różne normy prawne znajdujące zastosowanie niezależnie od siebie. Pierwsza norma jest zawarta w części tego przepisu, stanowiącej, że stroną jest podmiot, którego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postę-

²¹ J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 104.

²² B. Adamiak, *op. cit.*, s. 16.

²³ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 105.

powanie. Druga część art. 28 określa, że stroną jest podmiot, który żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek²⁴. Interes prawny musi być „osobisty, własny, indywidualny [...]”. Interes musi być konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić oraz aktualny²⁵. Ponadto T. Bigo uważa, że:

Możemy postawić znak równania między interesem opartym na prawie a uprawnieniem (prawem podmiotowym). Interes, który ma podstawę (oparcie) w prawie, tzn. jest w jakiś sposób określony przez prawo, jest czymś więcej niż interesem faktycznym, jest uprawnieniem²⁶.

B. Adamiak zauważa, że pierwsza norma wynikająca z art. 28 k.p.a. („Stroną jest podmiot, którego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie”) odnosi się do koncepcji obiektywnej. Natomiast norma druga („Stroną jest każdy, kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”) jest odniesieniem do koncepcji subiektywnej²⁷.

Aby owe normy mogły być zastosowane, musi istnieć przepis powszechnie obowiązujący prawa materialnego, który określi organ administracji publicznej właściwy do załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej lub w innej, równoważnej formie prawnej. W wypadku pierwszej normy prawnej to organ administracji publicznej ocenia, czy istnieją podmioty mające interes prawny lub obowiązek, którego ma dotyczyć postępowanie. Jeśli ocena jest pozytywna, organ wszczyna postępowanie z urzędu. W przypadku normy drugiej sam podmiot ocenia, czy posiada interes prawny lub obowiązek, o którym rozstrzyga się w formie decyzji, a następnie wnosi on do organu administracji publicznej żądanie wszczęcia postępowania²⁸.

Trzeba również wspomnieć, że zgodnie z art. 29 k.p.a.

Stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne — również jednostki nieposiadające osobowości prawnej.

Wobec powyższego stroną może być każdy podmiot, który posiada zdolność prawną. Przez zdolność prawną rozumie się „zdolność do tego, aby być w sferze prawa materialnego [...] podmiotem uprawnień i obowiązków”²⁹. Zdolność prawna jest oceniana według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (art. 30 § 1 k.p.a.). Zdolność prawna w postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego może być określana jako „zdolność administracyjna”³⁰.

²⁴ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, 2019, s. 169.

²⁵ W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 88.

²⁶ T. Bigo, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie k.p.a.*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 3, s. 466.

²⁷ B. Adamiak, *op. cit.*, s. 17–18.

²⁸ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, 2018, s. 171–174.

²⁹ Z. Janowicz, *op. cit.*, s. 96.

³⁰ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, 2018, s. 177.

Aby strona mogła działać w sposób samodzielny i skuteczny w postępowaniu, musi mieć zdolność do czynności prawnych. Samodzielność ta określana jest jako „zdolność procesowa”³¹. S. Grzybowski definiuje zdolność do czynności prawnych jako „zdolność do tego, by przez te czynności prawne swym własnym działaniem nabywać lub utracić prawa albo obowiązki i w ogóle wywoływać skutki prawne”³². Jak już wspomniano, art. 30 § 1 k.p.a. stanowi, że zdolność do czynności prawnych jest określana na podstawie przepisów kodeksu cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Według przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1963 r. — Kodeks cywilny³³ osoby fizyczne mogą mieć pełną zdolność do czynności prawnych lub ograniczoną zdolność do czynności prawnych albo mogą być pozbawione jej całkowicie. Pełną zdolność do czynności prawnych mają osoby pełnoletnie, czyli takie, które ukończyły 18 lat, lub małoletnie, które zawarły związek małżeński (art. 10 i 11 k.c.). Osoby ubezwłasnowolnione częściowo oraz małoletni, którzy ukończyli trzynaście lat, mają ograniczoną zdolność do czynności prawnych (art. 16 k.c.). Małoletni, którzy nie ukończyli trzynastego roku życia, i osoby ubezwłasnowolnione całkowicie nie mają zdolności do czynności prawnych (art. 12 k.c.). Pełną zdolność do czynności prawnych mają też osoby prawne oraz jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną (art. 33 k.c.); działają one przez swoich przedstawicieli ustawowych lub statutowych (art. 38 k.c.)³⁴.

Zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego tylko osoby fizyczne (będące stroną) mające pełną zdolność do czynności prawnych mogą osobiście podejmować czynności procesowe w postępowaniu. Natomiast osoby mające ograniczoną zdolność lub nieposiadające jej w ogóle działają przez swoich ustawowych przedstawicieli (art. 30 § 2). Warto podkreślić, że osoby fizyczne działające przez swoich przedstawicieli nadal są stronami postępowania. Strony niebędące osobami fizycznymi działają przez swoich ustawowych lub statutowych przedstawicieli (art. 30 § 3). Przepisy art. 30 § 4 i 4a regulują sytuację określaną jako „następstwo procesowe”³⁵. Natomiast art. 30 § 5 stanowi, że w sprawach dotyczących spadków nieobjętych jako strony działają osoby sprawujące zarząd nad majątkiem masy spadkowej, a w razie ich braku — kurator wyznaczony przez sąd na wniosek organu administracji publicznej.

W niniejszym opracowaniu warto też odnieść się do obecnie obowiązującej regulacji art. 61a § 1 k.p.a., który stanowi, że organ w przypadku stwierdzenia braku podstawy do wniesienia żądania wszczęcia postępowania wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Regulacja ta jest urzeczywistnieniem koncepcji obiektywnej legitymacji procesowej strony. Jako że prawodawca posłu-

³¹ *Ibidem*.

³² S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1974, s. 150 n.

³³ Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 z późn. zm. (dalej: k.c.).

³⁴ Z. Janowicz, *op. cit.*, s. 97–98.

³⁵ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, 2018, s. 179.

guje się sformułowaniami nieostrymi, trzeba odpowiedzieć na pytanie, w jakich przypadkach wskazany przepis znajdzie zastosowanie. J. Borkowski zauważa, że ustalenie interesu prawnego jest złożone, dlatego też organy powinny ograniczyć stosowanie art. 61a tylko do przypadków, gdy z podania złożonego przez podmiot domagający się wszczęcia postępowania wynika w sposób oczywisty, że nie posiada on interesu prawnego i w związku z tym nie może być stroną³⁶. W pozostałych przypadkach organ powinien wszcząć postępowanie i dopiero w jego trakcie zbadać, czy podmiot, który wniósł podanie, jest stroną postępowania.

Przedstawione stanowisko jest zgodne z poglądem prezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W orzecznictwie podkreśla się, że art. 61a § 1 k.p.a. znajduje zastosowanie wówczas, gdy z żądania wszczęcia postępowania w sprawie wynika w sposób oczywisty (bez żadnej wątpliwości, „na pierwszy rzut oka”), że wnioskodawca nie ma interesu prawnego, że w świetle obowiązujących w dniu wydania postanowienia przepisów oczywistym jest, że stronie nie przysługuje określone uprawnienie³⁷.

Ponadto jak słusznie zauważył w swoim wyroku NSA:

odmowa wszczęcia postępowania na podstawie tej przesłanki jest możliwa wówczas, gdy wnioskodawca nie posiada zdolności prawnej lub nie ma interesu prawnego w sprawie (nie jest stroną postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a.) oraz ustalenie tej kwestii jest oczywiste i nie wymaga złożonego procesu wykładni. W przypadku wątpliwości co do posiadania przez wnioskodawcę przymiotu strony należy wszcząć postępowanie i w jego toku wyjaśnić tę kwestię³⁸.

Gdy w trakcie postępowania organ ustali, że wnioskodawca nie jest stroną, wówczas powinien wydać decyzję na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. o umorzeniu postępowania ze względu na bezprzedmiotowość.

W związku z tym można wysunąć wniosek, że w świetle przepisów kodeksu postępowania administracyjnego przeważa koncepcja subiektywna legitymacji strony postępowania.

3. Legitymacja procesowa strony postępowania o wydanie pozwolenia wodnoprawnego w świetle przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 roku — Prawo wodne³⁹

Pozwolenie wodnoprawne jest decyzją administracyjną wydawaną przez właściwy organ administracyjny uprawniony na podstawie art. 397 ustawy Prawo wodne. Zgodnie z art. 388 ust. 1 ustawy Prawo wodne pozwolenie wodnoprawne jest jednym z rodzajów zgody wodnoprawnej. Ustawa nie wprowadza definicji

³⁶ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, 2019, s. 173.

³⁷ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 listopada 2017 roku, II SA/Go 925/17, orzeczenia.nsa.gov.pl.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2017 roku, I OSK 135/16, orzeczenia.nsa.gov.pl.

³⁹ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 roku — Prawo wodne, Dz.U. z 2020 r. poz. 310 z późn. zm.

legalnej pozwolenia wodnoprawnego, natomiast wymienia przypadki, kiedy takie pozwolenie jest wymagane. Katalog przypadków, w których wymagane jest pozwolenie wodnoprawne, zawiera regulacja zawarta w art. 389 i 390 ustawy Prawo wodne. Przykładowo pozwolenie wodnoprawne jest wymagane na usługi wodne, szczególne korzystanie z wód, długotrwałe obniżenie poziomu zwierciadła wody podziemnej, rekultywację wód powierzchniowych lub wód podziemnych, wprowadzanie do wód powierzchniowych substancji hamujących rozwój glonów czy też wykonanie urządzeń wodnych. Trzeba zaznaczyć, że katalog przypadków, w których jest wymagane uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego, nie jest katalogiem zamkniętym. Wynika to z faktu, iż regulacja zawarta w art. 389 ustawy Prawo wodne wyraźnie przewiduje możliwość ustawowego określenia innych przypadków wymagających uzyskania pozwolenia wodnoprawnego.

Szczególnie istotna ze względu na temat niniejszego opracowania jest kwestia ustalenia stron postępowania w sprawach dotyczących pozwoleń wodnoprawnych. Zgodnie z art. 401 ustawy Prawo wodne „stroną postępowania w sprawach dotyczących pozwoleń wodnoprawnych jest wnioskodawca oraz podmioty, na które będzie oddziaływać zamierzone korzystanie z wód, lub podmioty znajdujące się w zasięgu oddziaływania planowanych do wykonania urządzeń wodnych”. Wskazany przepis ma charakter proceduralny. Co więcej, art. 401 ustawy Prawo wodne niewątpliwie jest *legem specialis* wobec art. 28 k.p.a. Oznacza to, że regulacja zawarta w ustawie Prawo wodne powinna mieć pierwszeństwo zastosowania. Należy zwrócić uwagę, że wymieniony w art. 401 ustawy Prawo wodne katalog stron ma charakter zamknięty.

Mogłoby się wydawać, że regulacja zawarta w art. 401 nie powoduje wątpliwości interpretacyjnych. Jest jednak wręcz przeciwnie. Jak pisze K. Szuma, „Najwięcej wątpliwości budzi w praktyce kwestia ustalenia strony postępowania w sprawie o wydanie *pozwolenia wodnoprawnego*”⁴⁰. Mimo że autorka odwołuje się do nieobowiązującej już regulacji art. 127 ustawy z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne⁴¹, przytoczone twierdzenie wydaje się jak najbardziej aktualne w stosunku do obowiązującej regulacji.

Pozwolenie wodnoprawne wydaje się tylko na wniosek, a więc wszczęcie postępowania następuje na zasadzie skargowości. Ponieważ regulacja zawarta w art. 401 ustawy Prawo wodne ma charakter proceduralny, nie może stanowić samodzielnej podstawy do uznania danego podmiotu za stronę postępowania. Aby tak się stało, organ w trakcie postępowania powinien zbadać, czy wnioskodawca faktycznie ma interes prawny wywodzony z przepisów prawa materialnego, co pozwoli obiektywnie uznać, że jest on stroną postępowania. Od przedstawionej zasady może nastąpić wyłom. Gdy w sposób jednoznaczny i oczywisty moż-

⁴⁰ K. Szuma, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, red. Z. Bukowski, B. Rakoczy, Warszawa 2013, art. 127, nb 1.

⁴¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1121.

na stwierdzić, że wnioskodawca nie może być stroną, organ powinien odmówić wszczęcia postępowania na zasadach określonych w art. 61a § 1 k.p.a., a zatem powinien wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Zastosowanie tego artykułu może nastąpić wyłącznie w przedstawionej sytuacji. Jak wskazał w swoim orzeczeniu WSA w Szczecinie, „odmowa wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. z powodu braku przymiotu strony lub »z innych uzasadnionych przyczyn« może mieć miejsce w sytuacjach oczywistych, niewymagających analiz sprawy i przeprowadzenia dowodów, tj. gdy »na pierwszy rzut oka« można stwierdzić brak podstaw do prowadzenia postępowania”. Następnie, odnosząc się do stanu faktycznego rozpatrywanej sprawy, sąd stwierdził, że dokonanie przez organ merytorycznej oceny, czy przepisy ustawy Prawo wodne mają zastosowanie w sprawie, a także merytorycznej oceny operatu wodnoprawnego jest niedopuszczalne w przypadku zastosowania art. 61a § 1, gdyż wykracza to poza regulację przywołanego artykułu⁴². Przykładem „oczywistej sytuacji”, której zaistnienie umożliwia zastosowanie art. 61a § 1, może być wniesienie podania o wszczęcie postępowania przez spółkę cywilną.

W związku z tym każda merytoryczna ocena powinna mieć miejsce dopiero po wszczęciu postępowania przez organ. Co istotne, dopuszczenie wnioskodawcy do postępowania przez wszczęcie postępowania oznacza, że podmiot ten będzie adresem decyzji. W przypadku uznania wnioskodawcy za stronę będzie to decyzja merytoryczna, przyznająca uprawnienie bądź odmawiająca wydania pozwolenia wodnoprawnego. Natomiast w przypadku uznania, że podmiot dopuszczony do postępowania nie może być stroną, organ wyda decyzję o charakterze procesowym na podstawie art. 105 § 1 k.p.a., a zatem będzie to decyzja umarzająca postępowanie.

Zdecydowanie większe problemy powstają w przypadku ustalenia kręgu podmiotów, na które będzie oddziaływać zamierzone korzystanie z wód, lub podmiotów znajdujących się w zasięgu oddziaływania planowanych do wykonania urządzeń wodnych. Problem ustalenia stron jest wynikiem posłużenia się przez prawodawcę pojęciami nieostrymi oraz braku ich ustawowego doprecyzowania. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że

Wyznaczenie zasięgu oddziaływania planowanych do wykonania urządzeń wodnych winno nastąpić, biorąc pod uwagę funkcję, formę, konstrukcję projektowanego obiektu i inne jego cechy charakterystyczne oraz sposób zagospodarowania terenu znajdującego się w otoczeniu projektowanej inwestycji, uwzględniając m.in. treść nakazów i zakazów zawartych w obowiązujących przepisach⁴³.

Warto też przytoczyć orzeczenie WSA w Warszawie:

Sądownictwo administracyjne stoi na stanowisku, iż w sprawach, gdzie krąg stron określony jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 28 k.p.a., prowadzonych w trybie zwykłym jak

⁴² Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 marca 2019 roku, II SA/Sz 4/19, orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁴³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 sierpnia 2020 roku, II SA/Kr 544/20, orzeczenia.nsa.gov.pl.

i w trybach nadzwyczajnych, krąg podmiotów uznanych za strony powinien być identycznie ustalony na podstawie tegoż przepisu szczególnego⁴⁴.

Należy tu wspomnieć o regulacji zawartej w art. 407 ustawy Prawo wodne. Wskazany przepis określa, jakie załączniki wnioskodawca jest zobligowany dołączyć do wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego. Jednym z załączników jest operat wodnoprawny, który w świetle przepisów wzmiankowanej ustawy tworzy podstawę do wydania pozwolenia wodnoprawnego⁴⁵. Artykuł 409 ustawy Prawo wodne określa treść operatu, na którą składa się między innymi „określenie rodzaju i zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych”.

W związku z przytoczonym orzecznictwem oraz regulacją dotyczącą operatu wodnoprawnego można wysunąć konkretne wnioski. Informacje zawarte w operacie wodnym złożonym przez wnioskodawcę powinny posłużyć organowi prowadzącemu postępowanie jako pomoc przy ustaleniu pozostałych stron postępowania. Przyjęte stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie, zgodnie z którym „Przedstawiony w operacie wodnoprawnym zasięg oddziaływania zobowiązuje organ administracji do zakreślenia stron postępowania o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, które winno nastąpić już przy jego wszczęciu”⁴⁶. Jednakże trzeba zaznaczyć, że załączony do wniosku operat wodnoprawny powinien zostać oceniony przez organ w sposób obiektywny między innymi pod względem dokładności i rzetelności. Nieprzeprowadzenie oceny obiektywnej operatu wodnoprawnego i przyjęcie przez organ domniemania pełnej prawdziwości informacji zawartych w załączonym przez wnioskodawcę operacie może wpłynąć na nieprawidłowe ustalenie pozostałych stron postępowania. W konsekwencji błędne ustalenie może doprowadzić w świetle art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. do wznowienia postępowania lub do stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 4 k.p.a.

Ponadto można się pokusić o stwierdzenie, że organ powinien zastosować zasady wynikające z art. 28 k.p.a. i w efekcie uznać za strony tylko te podmioty (nie licząc wnioskodawcy), w stosunku do których oddziaływanie zamierzonego korzystania z wód czy też znajdowanie się w zasięgu oddziaływania planowanych do wykonania urządzeń wodnych spowoduje wystąpienie lub naruszenie interesu prawnego. Wydaje się zatem właściwe postawienie przy wyrażeniach „oddziaływanie wynikające z zamierzonego korzystania z wód” oraz „znajdowanie się w zasięgu oddziaływania planowanych do wykonania urządzeń wodnych” znaku równości z interesem prawnym.

⁴⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 września 2017 roku, IV SA/Wa 3011/16, orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁴⁵ Między innymi art. 400 ust. 8 ustawy z dnia 20 lipca 2017 roku Prawo wodne wskazuje, że operat wodnoprawny stanowi podstawę wydania pozwolenia wodnoprawnego.

⁴⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 grudnia 2016 roku, IV SA/Wa 1944/16, orzeczenia.nsa.gov.pl.

Zgodnie ze stanowiskiem przyjętym przez WSA w Warszawie:

Istoty interesu prawnego należy przy tym upatrywać w jego związku z konkretną normą prawa materialnego, na podstawie której w postępowaniu administracyjnym określony podmiot, w określonym stanie faktycznym może domagać się konkretyzacji jego uprawnień lub obowiązków bądź żądać przeprowadzenia kontroli określonego aktu w celu ochrony jego sfery praw i obowiązków przed naruszeniami dokonanymi tym aktem i doprowadzenia tego aktu do stanu zgodnego z prawem⁴⁷.

Następnie, odnosząc się do stanu faktycznego, sąd stwierdził, że nie mając praw do nieruchomości i urządzeń oraz praw do korzystania z wód, na które będą oddziaływać urządzenia wodne lub będzie oddziaływać zamierzone korzystanie z wód, nie można wykazać interesu prawnego⁴⁸. W związku z tym można stwierdzić, że wykazanie interesu prawnego sprowadza się do ustalenia, czy działanie organu — a w omawianym przypadku wydanie pozwolenia wodnoprawnego — może w jakiś sposób dotknąć lub naruszyć sferę prawną konkretnego podmiotu.

Jak wcześniej wspomniano, określony w art. 401 ustawy Prawo wodne katalog podmiotów uznanych za stronę ma charakter zamknięty. Zastosowanie tej regulacji z uwzględnieniem zasad wynikających z art. 28 k.p.a. powoduje czysto teoretycznie, że dochodzi do zawężenia kręgu podmiotów będących stronami w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego — ze względu na obowiązek spełnienia jednej z przesłanek wynikających z art. 401 ustawy Prawo wodne.

Zbliżając się do końca niniejszych rozważań, należy zaznaczyć, że konstrukcja art. 401 ustawy Prawo wodne nie odbiera jednostce prawa do ubiegania się o dopuszczenie do toczącego się postępowania w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego. Wręcz przeciwnie, podmiot, który w swojej subiektywnej ocenie uważa się za stronę, może żądać od organu dopuszczenia do udziału w postępowaniu. Organ powinien dopuścić dany podmiot, jednak jak wcześniej wspomniano, aby uznać podmiot za stronę, musi istnieć łączący sprawę z danym podmiotem interes prawny, który zostanie potwierdzony w trakcie postępowania. Nie powinna mieć zatem miejsca sytuacja taka, że za stronę uznaje się podmiot, w którego przypadku zasięg oddziaływania planowanych do wykonania urządzeń wodnych występuje wyłącznie z innych względów niż wystąpienie lub naruszenie interesu prawnego.

Podsumowanie

Określony w art. 401 ustawy Prawo wodne zamknięty katalog podmiotów mogących uzyskać legitymację strony niewątpliwie miał prowadzić do uproszczenia postępowania. Jednakże ze względu na nieostrość sformułowań, którymi posłu-

⁴⁷ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 24 czerwca 2020 roku, IV SA/Wa 405/20, orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁴⁸ *Ibidem*.

guje się ustawodawca w przywołanym przepisie, ustalenie stron postępowania w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego bywa dla organów problematyczne.

Wydaje się, że przy kolejnej nowelizacji prawodawca powinien zdecydować się na wyjaśnienie pojęć „zasięg oddziaływania planowanych do wykonania urządzeń wodnych” oraz „oddziaływanie zamierzonego korzystania z wód”, aby ustalenie stron w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego przysparzało mniej problemów interpretacyjnych. Ponadto wskazane pojęcia należałoby powiązać bezpośrednio z wystąpieniem lub naruszeniem interesu prawnego — w celu niedopuszczenia do postępowania podmiotów nieposiadających interesu prawnego. Takie zabiegi w konsekwencji powinny przyczynić się do uproszczenia postępowania w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego.

Bibliografia

- Adamiak B., *Państwo prawa a koncepcja legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla Profesora Jana Jendrośki*, red. B. Adamiak, J. Boć, M. Miemiec, K. Nowacki, Wrocław 1999.
- Bigo T., *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie k.p.a.*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 3.
- Borkowski J., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2018.
- Borkowski J., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2019.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
- Duda A., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Grzybowski S., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1974.
- Iserzon E., [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1964.
- Iserzon E., [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
- Janowicz Z., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa-Poznań 1978.
- Kiełkowski T., *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004.
- Klonowiecki W., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938.
- Krawczyk A., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019.
- Pokrzywnicki J., *Postępowanie administracyjne. Komentarz — podręcznik. Z przedmową J.S. Langroda*, Warszawa 1948.
- Szuma K., [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, red. Z. Bukowski, B. Rakoczy, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017.

