

# **Pozwolenie wodnoprawne jako instrument zarządzania zasobami wodnymi**

Dowiedz się więcej na [www.ksiegarnia.beck.pl](http://www.ksiegarnia.beck.pl)

## Przedmowa

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. Przed organami toczy się wiele takich postępowań, zaś ich prowadzenie nastęrcza problemów i to zarówno wnioskodawcom, jak i organom administracji publicznej, od podstawowych i ogólnych (choćby np. odpowiedź na pytanie: czy na sposób korzystania z wód objęty wnioskiem w ogóle wymagane jest pozwolenie wodnoprawne) przez kwestie proceduralne (jak określić krąg stron postępowania, w jaki sposób sformułować sentencję decyzji), po problemy materialnoprawne (np. jak wydanie konkretnego pozwolenia wodnoprawnego wpływa na zakres prawa własności właściciela wody). Nie należy przy tym tracić z pola widzenia okoliczności, że ustawodawca traktuje pozwolenia wodnoprawne jako instrumenty zarządzania zasobami wodnymi, a zatem mają one służyć zaspakajaniu potrzeb ludności, gospodarki oraz zapewnieniu ochrony wód i środowiska związanego z zasobami wodnymi. Z tego też powodu, w mojej ocenie, tematyka znaczenia pozwolenia wodnoprawnego jako instrumentu zarządzania zasobami wodnymi jest bardzo ważna. Istotność tej problematyki skłoniła mnie do podjęcia prezentowanego problemu badawczego.

Celem pracy 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 publikacji 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. Praca ma na celu także kompleksową analizę prawną postępowania administracyjnego oraz sądownoadministracyjnego dotyczącego pozwoleń wodnoprawnych.

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.

Coraz bardziej odczuwalne zjawiska powodzi i suszy, a także rosnące zainteresowanie problemem ochrony środowiska, w tym ochroną wód dają podstawę do posta-

wienia tezy, że regulacja dotycząca pozwolenia wodnoprawnego jako instrumentu zarządzania zasobami wodnymi jest niewystarczająca. Co prawda ustawodawca podjął działania celem dostosowania prawodawstwa krajowego do wymogów ramowej dyrektywy wodnej – dyrektywy 2000/60/WE, uchwalając Prawo wodne, która obowiązuje od 1.1.2018 r. Jednakże w odniesieniu do pozwoleń wodnoprawnych można wysunąć twierdzenie, że żadne radykalne zmiany nie zaszły. W związku z tym 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?

W prezentowanej pracy, podstawową metodą badawczą była metoda dogmatyczna, polegająca na badaniu przepisów prawa krajowego oraz w ograniczonym zakresie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej, celem ustalenia ich rzeczywistej treści. W publikacji oparłam się na aktach normatywnych, orzecznictwie sądowym, w tym NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych oraz poglądach doktryny. Jak już wyżej wspomniałam, badania przeprowadzone zostały przede wszystkim w obrębie prawa polskiego, z uwagi na założenia badawcze, którymi jest opisanie pozwolenia wodnoprawnego jako instrumentu zarządzania zasobami wodnymi w Polsce.

Pomocniczo w pracy wykorzystałam metodę historycznoprawną. Analizie poddałam regulacje prawne dotyczące pozwoleń wodnoprawnych począwszy od 1922 r., czyli od wejścia w życie ustawy wodnej z 19.9.1922 r. Metoda ta służy przedstawieniu w pracy ewolucji tej instytucji prawnej, a także analizie przyczyn i przesłanek poszczególnych zmian.

W pracy posłużyłam się również, w bardzo ograniczonym zakresie, metodą porównawczą. Wykorzystałam ją na tyle, na ile to było konieczne dla zrozumienia istoty omówionej w rozprawie doktorskiej instytucji.

Publikacja składa się z ośmiu rozdziałów, które dotyczą zarówno materialnoprawnych aspektów pozwolenia wodnoprawnego jako instrumentu zarządzania zasobami wodnymi, jak również kwestii formalnych związanych z procesem wydawania pozwolenia wodnoprawnego oraz jego realizacji.

W rozdziale pierwszym podjęłam próbę rozwiązania problemu związanego z określeniem charakteru przepisów prawa wodnego i ich miejsca w systemie źródeł prawa. Zaprezentowałam w nim również ewolucję regulacji prawa wodnego w zakresie proponowanego tematu rozprawy doktorskiej począwszy od 1922 r. Z uwagi na fakt, że wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej Polska zobowiązana jest do przestrzegania i stosowania prawa stanowionego przez instytucje Unii Europejskiej, w rozdziale tym analizie poddałam wpływ tego prawa na kształt, zakres i treść regulacji krajowych w omawianym zakresie, ze szczególnym uwzględnieniem prawa wtórnego Unii Europejskiej, w tym dyrektywy 2000/60/WE. Podjęłam również próbę oceny poprawności transpozycji celów tej dyrektywy do prawa krajowego.

W dalszej części rozprawy skoncentrowałam się na wyjaśnieniu pojęcia „zarządzanie zasobami wodnymi”. Dokonałam charakterystyki celów zarządzania zasobami wodnymi. Problem, jaki się pojawił sprowadza się do ustalenia relacji pomiędzy zna-

zeniem i zakresem pojęcia „zarządzanie zasobami wodnymi” a pojęciem „gospodarowanie wodami”. Dokonałam także omówienia przykładowych zachowań, które składają się na zarządzanie zasobami wodnymi, takie jak m.in. ochrona zasobów wodnych przed zanieczyszczeniami oraz niewłaściwą lub nadmierną eksploatacją, zapewnienie odpowiedniej ilości i jakości wody dla ludności, utrzymanie i poprawa ekosystemów wodnych, czy ochrona przed powodzią i suszą. Dokonując omówienia przykładowych zachowań składających się na zarządzanie zasobami wodnymi, odwołałam się zarówno do przepisów PrWod, jak i do przepisów innych ustaw. W szczególności uwzględniłam regulacje zawarte w ZbZaopWodU oraz w PrOchŚr.

Kolejny, trzeci rozdział rozprawy doktorskiej dotyczy instrumentów zarządzania zasobami wodnymi. Zawiera on ogólną charakterystykę poszczególnych jego instrumentów, tj. planowania w gospodarowaniu wodami, zgód wodnoprawnych, opłat za usługi wodne i innych należności, kontroli gospodarowania wodami oraz systemu informacyjnego gospodarowania wodami.

Analizy pozwolenia wodnoprawnego jako formy działania administracji publicznej dokonałam w rozdziale czwartym. Podjęłam w nim próbę odpowiedzi na pytanie o charakter prawny tej decyzji. 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. W przypadku wydawania pozwoleń wodnoprawnych zachodzi potrzeba dokonania analizy roli organu administracji publicznej w wyrażaniu zgody na korzystanie z cudzej rzeczy w określonym zakresie. W rozdziale tym zaprezentowałam również i podjęłam próbę wyjaśnienia rozbieżności między cywilistycznym ujęciem wody a jej rozumieniem na gruncie prawa wodnego. Rozdział ten poświęcony jest także na omówienie stanów faktycznych wymagających uzyskania pozwolenia wodnoprawnego.

W piątym rozdziale określiłam rolę pozwoleń wodnoprawnych jako instrumentów prawnej ochrony środowiska wodnego w sprawach indywidualnych. Woda jest jednym z elementów środowiska. Podlega ochronie bez względu na to, czyją stanowi własność. Problematyka ochrony wód jest uregulowana w PrWod, ale również w innych aktach normatywnych, przede wszystkim w ustawie PrOchŚr, w której wody potraktowane są jako jeden z elementów środowiska, który podlega ochronie. Z uwagi na fakt, że wody są elementem środowiska ustawodawca nakazuje w postępowaniu o wydanie pozwolenia wodnoprawnego w przypadku niektórych sposobów zamierzonego korzystania z wód uwzględnić oprócz przepisów PrWod, również regulacje zawarte w PrOchŚr. W rozdziale tym dokonałam dogłębnej analizy zagadnień ochrony wód. Rozdział ten zawiera także analizę sposobów korzystania z wód, dla których konieczne jest przy wydawaniu pozwolenia wodnoprawnego spełnienie warunków zawartych w PrOchŚr. Podjęłam w nim również próbę odpowiedzi na pytanie o zakres i zasadność odwołania do przepisów innej ustawy, tj. PrOchŚr, a także zasadność i możliwość kompleksowego uregulowania przez ustawodawcę kwestii pozwoleń wodnoprawnych w jednym akcie prawnym o randze ustawy. Zaistniała tu także konieczność zwrócenia uwagi na zna-

czenie pozwolenia wodnoprawnego w ochronie interesu publicznego oraz interesów prywatnych podmiotów.

W rozdziale szóstym dokonałam prezentacji organów właściwych w sprawach zarządzania zasobami wodnymi. Zawiera on analizę zakresu działania, właściwości i kompetencji poszczególnych organów, w tym organów administracji rządowej, organów Wód Polskich, dyrektora urzędu morskiego, wojewody, starosty oraz wójta, burmistrza, prezydenta miasta.

W dalszej części rozprawy, tj. rozdziale siódmym skoncentrowałam się na problematyce postępowania administracyjnego w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego. Dokonałam analizy problemu wzajemnych relacji pomiędzy PrWod a KPA. Omówiłam w nim obligatoryjne elementy wniosku o wydanie tej decyzji administracyjnej. Zmierzyłam się również z problemem określenia roli operatu wodnoprawnego oraz innych dowodów w postępowaniu w sprawie pozwolenia wodnoprawnego oraz ich wpływu na treść wydanej decyzji. Rozdział ten poświęcony jest również omówieniu stron postępowania, w tym możliwości złożenia wspólnego wniosku o wydanie decyzji oraz zasad orzekania, w przypadku złożenia wniosków przez kilka zakładów. Dokonałam w nim także analizy elementów, jakie zawierać powinno pozwolenie wodnoprawne.

Rozdział ósmy dotyczy problematyki przejścia przez następcę prawnego adresata pozwolenia wodnoprawnego – praw i obowiązków wynikających z tego pozwolenia. Zasadniczą kwestią, związaną z przejściem praw i obowiązków wynikających z pozwolenia wodnoprawnego, jest zagadnienie charakteru tego przejścia, tj. czy następuje ono z mocy prawa, czy też konieczne jest wydanie decyzji administracyjnej, a jeśli tak, to jakie są warunki jej wydania oraz jaki jest tryb i podstawa prawna z zakresu procesowego prawa administracyjnego jej wydania. Kluczowe wydaje się udzielenie odpowiedzi na pytanie jak należy rozumieć pojęcie następcy prawnego zakładu oraz jaka jest w tym zakresie wzajemna relacja przepisów PrWod, PrOchŚr (do której ustawodawca odsyła, określając zasady przejścia praw i obowiązków wynikających z pozwolenia wodnoprawnego) oraz KSH. Dokonałam tu również analizy przesłanek wygaśnięcia pozwolenia wodnoprawnego. Z uwagi na to, że wygaśnięcie pozwolenia wodnoprawnego stwierdza się w drodze wydania decyzji administracyjnej, konieczne jest określenie charakteru tej decyzji, a także zakresu jej uzasadnienia. Zaistniała także konieczność skoncentrowania się na analizie sytuacji, w których może dojść do cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia wodnoprawnego, jak również analizie zakresu uznania administracyjnego organu w przypadku zaistnienia przesłanek cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia wodnoprawnego. Podjęłam w nim także próbę odpowiedzi na pytanie o zasadność pozostawienia organowi w granicach uznania administracyjnego swobody podjęcia decyzji, co do cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia wodnoprawnego.

W pracy starałam się ukazać istotę pozwolenia wodnoprawnego jako instrumentu zarządzania zasobami wodnymi, który służyć ma zaspakajaniu potrzeb ludności oraz gospodarki, a także ochronie wód i środowiska związanego z zasobami wodnymi. Decyzja o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego oraz poprzedzające jej wydanie postępo-

## *Przedmowa*

---

wanie administracyjne zainicjowane wnioskiem zakładu, mają gwarantować realizację wskazanych celów zarządzania zasobami wodnymi. Nie w każdym przypadku możliwe będzie uwzględnienie każdego z celów tego zarządzania. Optymalny model instytucji pozwolenia wodnoprawnego powinien, moim zdaniem, korelować z celami zarządzania zasobami wodnymi, skoro pozwolenie wodnoprawne jest instrumentem tego zarządzania.

Rzeszów, listopad 2019 r.

*Agnieszka Sznajder*

[Przejdź do księgarni →](#)