

PRZEMYSŁAW NIEMCZUK

UGODA WODNOPRAWNA
JAKO SZCZEGÓLNA KONSENSUALNA
FORMA DZIAŁANIA ADMINISTRACJI

WPROWADZENIE

Prawne formy działania administracji publicznej stanowią od kilku lat przedmiot wzmożonej dyskusji przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego, jak i nauki administracji¹. Jak się zdaje, jest to naturalna konsekwencja ewolucji administracji publicznej, która musi się dopasowywać do stale zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Dla osiągnięcia coraz to większej skuteczności i sprawności w realizacji zadań publicznych administracja publiczna musi sięgać do coraz to bardziej zróżnicowanych form działania.

Wiele z dotychczasowych koncepcji prawnych form działania administracji zachowuje aktualność, to jednak w określonych sytuacjach stają się niewystarczające². Przykładem może być podział prawnych form działania na: publicznoprawne i prywatnoprawne. O ile podział ten wydaje się klarowny,

Dr PRZEMYSŁAW NIEMCZUK – adiunkt, Katedra Prawa Publicznego, Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa, ul. Cegielniana 14, 35-310 Rzeszów; e-mail: pniemczuk@wspia.eu; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2274-0128>

¹ Por. np. P. BIEŚ-SROKOSZ, P. BŁASIAK, *Uгода administracyjna w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Refleksje na temat konsensualnej formy działania w administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 6, s. 96.

² W tym zakresie warto przede wszystkim wskazać klasyków nauki prawa administracyjnego, zob. M. ZIMMERMANN, *Formy działania administracji państwowej. Akt administracyjny*, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, red. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, Warszawa: PWN 1956, s. 320 n.; J. STAROŚCIAK, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, red. T. Rabska, J. Łętowski, Warszawa–Wrocław–Kraków–Gdańsk: PWN 1978, s. 45.

to jednak przypisanie konkretnej prawnej formy jako działania publiczno-prawnego czy prywatnoprawnego może już nastroczać trudności. Wyrazem tego jest ugoda jako prawna forma działania administracji.

Ugoda administracyjna jest znaną i stosowaną prawną formą działania administracji. Na temat tej instytucji procesowej można mówić o znacznym dorobku tak doktryny prawa, jak i orzecznictwa. Inaczej wygląda dorobek dotyczący ugody wodnoprawnej. W tym zakresie zarówno nauka prawa, jak i judykatura nie ma dużych osiągnięć. Co więcej, pomimo że ugoda wodnoprawna istnieje od blisko dwudziestu lat, praktyka jej stosowania jest znikoma. Jak się zdaje, jest to efekt niewielkiego stopnia poznania tej formy prawnej.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest nie tyle ugoda administracyjna, ile właśnie ugoda wodnoprawna jako szczególna konsensualna forma działania administracji. Tezą wyznaczającą kierunek rozważań jest przyjęcie, że ugoda wodnoprawna różni się od ugody administracyjnej; że są to dwie odmienne prawne formy działania administracji wykazujące się swoją specyfiką, oparte na innych przepisach zarówno o charakterze procesowym, jak i materialnym.

1. UGODA ADMINISTRACYJNA

Zawarta w Kodeksie postępowania administracyjnego³ ugoda administracyjna jako jeden z wariantów załatwienia sprawy, obecnie jest przedmiotem dyskusji, w szczególności w odniesieniu do sformalizowania proceduralnego⁴. Nie budzi przy tym wątpliwości akceptowana powszechnie definicja opisująca ugodę administracyjną jako pisemne porozumienie pomiędzy stronami postępowania administracyjnego zatwierdzone przez organ, przed którym toczy się postępowanie administracyjne po skontrolowaniu prawidłowości porozumienia⁵. Tak zawarta ugoda zastępuje decyzję kończącą postępowanie

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 [dalej: k.p.a.].

⁴ Zob. np. J. ZIMMERMANN, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 8; Z. KMECIAK, *Oblicza nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego (w odpowiedzi prof. Janowi Zimmermannowi)*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 2.

⁵ Zob. np. M. WIERZBOWSKI, A. WIKTOROWSKA, *Prawne formy działania administracji państwowej*, [w:] *Polskie prawo administracyjne*, red. J. Szłuzewski, Warszawa: PWN 1992, s. 190 n.; E. OCHENDOWSKI, *Prawo administracyjne*, Toruń: TNOiK 2013, s. 111; J. WYPORSKA-FRANKIEWICZ, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa: Wolters Kluwer 2010, s. 58.

administracyjne⁶. Dodać należy, że specyfika ugody na tle innych prawnych form działania administracji czyni z niej formę o charakterze konsensualnym. Ugoda zaliczana jest do prawnych form działania administracji⁷, uznawana często za odrębną formę prawną⁸. Istnieje również pogląd, według którego ugoda nie jest formą działania administracji, lecz stron i występuje na tym samym obszarze, na którym wydawane są indywidualne akty administracyjne⁹.

Ważną cechą ugody jest odrębny proces dochodzenia do rozwiązywania indywidualnej sprawy¹⁰. Podkreślić przy tym należy, że art. 13 § 1 pkt 1 k.p.a. jednoznacznie wskazuje na sporne interesy stron toczącego się postępowania jako wymóg formalny zawarcia ugody. Rozwiązanie to, z założenia, ma być dla tych stron korzystniejsze od jednostronnego rozstrzygnięcia sprawy przez właściwy organ administracyjny¹¹. Ugoda administracyjna stwarza bowiem akceptowalne przez strony warunki do dobrowolnego wykonywania jej przedmiotu, unikając tym samym rygoru stosowania przez organ przymusu administracyjnego¹². W doktrynie wskazuje się przy tym na powinność w ugodzie administracyjnej stosowania regulacji przewidzianych w Kodeksie cywilnym, które dotyczą wad oświadczenia woli¹³. Zastrzec przy tym należy, że w związku z obecnością organu w powstałym stosunku prawnym pomiędzy stronami nie można stosować trybu z art. 88 k.c.¹⁴ Zakres tego przepisu nie wykracza bowiem poza stosunki inne niż cywilnoprawne. Jego obecność wprawdzie nie jest niemożliwa, jednak jedynie w sytuacji, gdy w celach wywołania określonych skutków prawnych prawa publicznego konieczne jest uprzednie zawarcie stosunku cywilnoprawnego¹⁵.

⁶ Zob. np. J. ZIMMERMANN, *Prawo administracyjne*, Warszawa: Wolters Kluwer 2018, s. 455.

⁷ Zob. np. E. OCHENDOWSKI, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń: TNOiK 2002, s. 193.

⁸ Zob. np. K.M. ZIEMSKI, *Kształtowanie się doktryny wobec prawnych form działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. V: *Prawne formy działania administracji*, red. A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, Warszawa: C.H. Beck 2013, s. 20.

⁹ W. DAWIDOWICZ, *Ugoda w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 3, s. 20.

¹⁰ Zob. np. J. BOĆ, T. KUTA, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa: PWN 1984, s. 155.

¹¹ Por. np. P. BIEŚ-SROKOSZ, *Kierunek działań prawodawczych ustawodawcy w stosowaniu prywatnej i hybrydowej formy działania w administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe KUL” 61 (2018), nr 4 (244), s. 72.

¹² P.M. PRZYBYSZ, Komentarz do art. 114 Kodeksu postępowania administracyjnego, [w:] P. PRZYBYSZ, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2018.

¹³ Zob. np. I. SOCHA, *Ugoda administracyjna a wady oświadczenia woli*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 1, s. 56.

¹⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2019 r., poz. 1145 [dalej: k.c.].

¹⁵ Zob. I. SOCHA, *Ugoda administracyjna a wady oświadczenia woli*, s. 56.

Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 r. doprowadziła do rozszerzenia w art. 13 zakresu przedmiotowego ugody w postępowaniu administracyjnym. W tym kontekście argumentacja podkreślająca, że administracja publiczna, jak dotąd, przywykła do swojej władczości na linii organ – strona (petent)¹⁶, w odniesieniu do ugody nabiera innego znaczenia. W świetle tego przepisu organ administracji publicznej ma być gotowy na częściową, czasową rezygnację z wykonywania swoich uprawnień do władczego rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach stron prowadzonego postępowania na rzecz zawartego przez nich konsensusu¹⁷. Organ ten, w ramach toczącego się przed nimi postępowania, winien zmierzać nie tyle do polubownego załatwienia sprawy, ile do polubownego załatwienia kwestii spornych, które mogą pojawić się podczas całego toku postępowania¹⁸.

Taką kwestią sporną może być zmiana stanu wody na gruncie, o której mowa w art. 235 Prawa wodnego¹⁹. Przepis ten dopuszcza możliwość zmiany stanu wody na gruncie przez właścicieli zgodnie z ich zamysłem w drodze zawartej przez nich ugody. Pamiętać jednak przy tym należy, że zmiana ta dotyczy dobra publicznego, jakim jest stan wody na gruncie, oraz może mieć szkodliwy wpływ na inne nieruchomości nieobjęte ugodą. Stąd konieczne jest zatwierdzenie jej treści przez właściwy organ administracji publicznej. Dodać należy, że problematyka konsensualnego kształtowania stanu wody na gruncie może następować w dwóch rodzajach ugód: ugody wodnoprawnej zatwierdzanej na podstawie art. 235 Prawa wodnego, ale także ugody administracyjnej zatwierdzanej na zasadach określonych w rozdziale 8 k.p.a. w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 234 ust. 3 Prawa wodnego. W odniesieniu do obu ugód można przyjąć wspólną cechę, tj. że nie powinny zakłócać korzystania z wód w świetle art. 234 Prawa wodnego²⁰. Dotyczy to zarówno gruntów objętych ugodą, jak i gruntów sąsiednich niebiorących udziału w zawarciu ugody²¹. Z formalnego punktu widzenia pozostają to jednak dwie różne formy działania.

¹⁶ Zob. W. PIĄTEK, *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 13(2017), nr 5, s. 26.

¹⁷ Por. np. M. GRZYWACZ, *Ugoda administracyjna*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa: C.H. Beck 2019, s. 211.

¹⁸ Zob. np. P.M. PRZYBYSZ, *Komentarz do art. 13 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] P. PRZYBYSZ, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2018.

¹⁹ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz.U. z 2017 r., poz. 1566.

²⁰ Por. np. M. KAŁUŻNY, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer 2016, s. 163.

²¹ Zob. np. J. SZACHUŁOWICZ, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa: LexisNexis 2010, s. 121.

W literaturze podkreśla się, że ugoda administracyjna nie jest w pełni samodzielnią formą załatwienia sprawy. W końcowym efekcie musi bowiem odpowiadać takiemu wynikowi, który byłby ustanowiony przez decyzję administracyjną. Uznaje się to za naturalną konsekwencję tego, że ugoda regulowana przez k.p.a. może być zawarta tylko w sprawie, która jest załatwiana na drodze administracyjnej²². Pogląd ten od lat znajduje zastosowanie w orzecznictwie²³. Przykładem takiej ugody jest ugoda administracyjna zawarta w toku postępowania prowadzonego w trybie art. 234 ust. 3 Prawa wodnego w sprawie ochrony stanu wody na gruncie. Nie stanowi samoistnej sprawy, lecz alternatywne załatwienie sprawy wszczętej i prowadzonej w trybie tego przepisu²⁴. Jeżeli w toku takiego postępowania strony osiągną konsensus, to może dojść do zawarcia ugody administracyjnej na zasadach określonych w rozdziale 8 k.p.a.

Ugoda wodnoprawna, o której mowa w art. 235 Prawa wodnego, ma inny charakter. Przede wszystkim, w przeciwieństwie do ugody administracyjnej, o której wyżej mowa, stanowi samoistną formę prawną. Postępowanie wszczęte w tym trybie ma na celu zawarcie takiej ugody. Ugoda wodnoprawna nie jest więc alternatywną formą załatwienia sprawy, lecz celem postępowania.

2. UGODA WODNOPRAWNA

W postępowaniu prowadzonym w trybie art. 235 Prawa wodnego występują dwa etapy: cywilnoprawny i administracyjnoprawny. Pierwszy kończy się zawarciem ugody przez zainteresowanych właścicieli gruntów. Podstawą przesłanką jej zawarcia jest konsensus w przedmiocie kształtu stanu wody na gruntach nią objętych. Nie jest to jednak wyłączna przesłanka. Drugą przesłanką jest brak szkodliwego oddziaływania uzgodnionych rozwiązań na inne nieruchomości lub na gospodarkę wodną, czyli na jakikolwiek grunt pozostający pod wpływem oddziaływania przekształcenia stanu wody wywołanego ugodą, niezależnie od jego oddalenia. Etap ten ma charakter

²² Zob. np. B. ADAMIAK, *Orzekanie w sprawie indywidualnej w postępowaniu administracyjnym*, [w:] B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa: Wolters Kluwer 2006, s. 249.

²³ Zob. np. wyrok NSA z dnia 27.04.1983 r., SA 297/83, „Gospodarka, Administracja Państwowa” 1987, nr 2, s. 46.

²⁴ Por. np. A. WRÓBEL, *Ogólne postępowanie administracyjne przed organami pierwszej instancji*, [w:] K. CHORAŻY, W. TARAS, A. WRÓBEL, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczo-administracyjne*, Kraków: Zakamycze 2003, s. 94.

cywilnoprawny i stanowi wyraz woli uczestników ugody, której brak powoduje niemożność wszczęcia drugiego etapu – postępowania administracyjnego. Do czasu złożenia wniosku do organu administracyjnego o zatwierdzenie tej ugody nie ma ona charakteru administracyjnego, lecz jedynie cywilny. Konieczny jest drugi etap z udziałem organu administracji publicznej. Rozpoczyna się on z momentem złożenia wniosku o zatwierdzenie zawartej ugody²⁵ i kończy decyzją zatwierdzającą ugodę lub odmawiającą jej zatwierdzenia²⁶. W literaturze zgłaszany jest odmienny pogląd, w myśl którego terminem wszczęcia postępowania jest moment zawarcia ugody²⁷.

W dacie uprawomocnienia się decyzji zatwierdzającej ugodę strony są nią związane i nie mogą się z niej wycofać ani jej zmienić, chyba że z zachowaniem takiego samego trybu. Powstałe w ten sposób rozwiązanie staje się dla gruntu obowiązujące po uprawomocnieniu się decyzji zatwierdzającej ugodę i podlega ochronie prawnej. Wszelkie odstępstwa od tego rozwiązania stanowić będą zmianę stanu wody na gruncie w rozumieniu art. 234 Prawa wodnego.

Rola organu zatwierdzającego ugodę jest w tym postępowaniu dosyć ograniczona. Po pierwsze, nie może on działać z urzędu, lecz jedynie na wniosek. Jest on związany wnioskiem, co oznacza, że nie może ingerować merytorycznie w treść ugody. Jak się zdaje, nie może też odmówić zatwierdzenia ugody, jeżeli nie znajduje negatywnych skutków proponowanych zmian, tj. szkodliwego wpływu na inne nieruchomości bądź na gospodarkę wodną. Zadaniem organu prowadzącego takie postępowanie jest więc zbadanie legitymacji stron ugody oraz drugiej przesłanki jej zawarcia – szkodliwego oddziaływania na inny grunt lub na gospodarkę wodną. Co więcej, w świetle obowiązujących przepisów nie może być mowy o innym argumencie odmowy, jak np. planowanie w gospodarowaniu wodami. To oznacza, że w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 235 ust. 2 Prawa wodnego jedynie owa szkoda na przynajmniej jednej innej nieruchomości lub dla istniejącej gospodarki wodnej jest jedynym merytorycznym argumentem odmowy zatwierdzenia zgłoszonej ugody wodnoprawnej. Inna sprawa, że w toku postępowania zatwierdzającego taką ugodę organ nie ma obecnie odpowiedniego instrumentu do obiektywnego stwierdzenia szkodliwego oddziaływania ugody na grunty sąsiednie czy na gospodarkę wodną. To powoduje trudność w merytorycznej ocenie jej treści, a w konsekwencji – w ocenie jej szkodliwego oddziaływania.

²⁵ Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 61 § 3 k.p.a.

²⁶ W tym zakresie por. art. 119 § 1 k.p.a.

²⁷ Zob. J. SZACHUŁOWICZ, *Prawo wodne. Komentarz*, s. 121.

Problematyka stanu wody na gruncie²⁸, poza jej aspektami prawnymi, mieści się w obszarze zainteresowań hydrologii jako nauki ścisłej. To powoduje, że wiedza na temat oddziaływania wody okresowej na grunt jest specjalistyczna i wymaga biegłości. Tym bardziej że w przypadku omawianej ugody wodnoprawnej mowa jest o hipotetycznych szkodach, które mogą wystąpić dopiero po jej wdrożeniu w życie. Analiza w tym zakresie pozostaje więc czysto teoretyczna. To skłania do refleksji, że niezbędna jest tu ekspertyza specjalistyczna z zakresu hydrologii dotycząca skutków oddziaływania proponowanych zmian w stanie wody na gruncie wywołanych ugodą na inne nieruchomości jako wiążąca dla jej zatwierdzenia. Tylko opierając się na takim dokumencie, organ będzie mógł obiektywnie ocenić skutki proponowanych zmian i je zatwierdzić lub zanegować.

W tym zakresie pojawia się zasadniczy problem dotyczący kosztów jej sporządzenia. Zważywszy, że proponowane ugodą zmiany mają przynieść korzyść jedynie wnioskodawcom, to zasadne zdaje się obarczenie kosztami takiej ekspertyzy właśnie ich. Postulowanym rozwiązaniem normatywnym byłby obowiązek załączenia do wniosku ekspertyzy hydrologicznej, co wynikać powinno *ex lege*. To jednak wymaga zmian w przepisach Prawa wodnego. Obecnie bowiem wnioskodawcy nie są obowiązani do jej załączenia, co wyklucza wezwanie o jej doręczenie w trybie art. 64 k.p.a. Nie jest to także opinia w rozumieniu art. 106 k.p.a. A zatem, w celu zobiektywizowania postępowania ugodowego, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 i 77 k.p.a., organ winien wystąpić o taką ekspertyzę pokrywając koszty jej opracowania z dysponowanych środków publicznych. To z kolei kłóci się z zasadą gospodarności.

Takie rozwiązanie ocenić należy jako zarówno społecznie, jak i gospodarczo nieuzasadnione. W efekcie, ekspertyzy takie nie są uwzględniane w omawianych postępowaniach, zaś ocena szkodliwości zatwierdzanej ugody pozostaje nieobiektywna. Stąd zasadny zdaje się być postulat *de lege ferenda* uzupełnienia regulacji dotyczącej ugody wodnoprawnej o rygor załączenia stosownej ekspertyzy hydrologicznej do wniosku o jej zatwierdzenie.

Omawiając ugodę wodnoprawną odnieść się należy do ugody administracyjnej zawieranej na zasadach określonych w rozdziale 8 k.p.a. w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 234 ust. 3 Prawa wodnego. Postępowanie to spełnia przesłanki określone w art. 114 k.p.a., warunkujące możliwość

²⁸ Na temat stanu wody na gruncie zob. P. NIEMCZUK, *Stan wody na gruncie w prawie administracyjnym*, [w:] *Problemy z pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Warszawa: Wolters Kluwer 2017, s. 227.

zawarcia w nim ugody administracyjnej. Charakter omawianej sprawy pozwala na jej zawarcie, gdyż uczestniczą w niej strony o spornych interesach. Ponadto nie sposób zaprzeczyć, że ugoda może przyczynić się do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania. Wreszcie, żaden przepis jej nie wyklucza.

Jej istnienie nie koliduje przy tym z ugodą wodnoprawną, która nie ma tu zastosowania. Ugoda wodnoprawna określona w art. 235 ust. 1 Prawa wodnego jako instytucja szczegółowa, nie wyklucza w świetle obowiązującego prawa możliwości zastosowania ugody administracyjnej jako instytucji powszechnej. Ugody te różnią się znacznie, i to we wszystkich podstawowych aspektach proceduralnych, tj. podmiotowym, przedmiotowym i formalnym.

W kontekście podmiotowym różnica wynika z prawa do zawarcia ugody. Uprawnionymi do zawarcia ugody wodnoprawnej są wyłącznie właściciele gruntów nią objętych, co wynika wprost z art. 235 ust. 1. W odniesieniu do ugody administracyjnej zawieranej w ramach postępowania prowadzonego w trybie art. 234 ust. 3, legitymacja jednej strony wynika z nieruchomości, na której dokonano szkodliwej zmiany. W odniesieniu do pozostałych gruntów objętych postępowaniem nie ma takiego rygoru. To oznacza, że zastosowanie znajduje art. 28 k.p.a., w myśl którego stroną postępowania może być każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek, czyli np. dzierżawca nieruchomości dotkniętej szkodą. Przytoczyć przy tym warto ukształtowaną na gruncie orzecznictwa zasadę, że o ile strony postępowania mogą w jego toku zawrzeć ugodę administracyjną, to uprawnienie to nie dotyczy uczestników postępowania na prawach strony, gdyż ich udział w postępowaniu ma charakter jedynie procesowy²⁹.

Mimo że obie ugody dotyczą tego samego stanu wody na gruncie, ich przedmiotem jest co innego. Przedmiotem ugody wodnoprawnej jest kształtowanie tego stanu, zaś przedmiotem omawianej ugody administracyjnej jest polubowne załatwienie problemu jego zmiany. Ugoda wodnoprawna jest instytucją samoistną. Jest przyczyną i skutkiem działania podejmowanego na podstawie art. 235 ust. 1 Prawa wodnego zatwierdzonego w trybie ust. 2 tego przepisu. Brak ugody wodnoprawnej nie wywoła żadnych skutków prawnych i faktycznych. Omawiana ugoda administracyjna nie ma takiego charakteru. Jej zawarcie następuje w ramach toczącego się już postępowania, a postanowienie je zatwierdzające zastępuje decyzję z art. 234 ust. 3 Prawa wodnego. Brak takiej ugody będzie skutkować koniecznością załatwienia sprawy poprzez

²⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 17 XI 1988 r. IV SA 855/88, GAP 1989, nr 5.

wydanie stosownego aktu administracyjnego. Nie jest więc celem toczącego się postępowania, lecz alternatywnym sposobem załatwienia sprawy dotyczącej naruszenia zakazu zmiany stanu wody na gruncie.

Ich odmienność odzwierciedla także aspekt formalny. Ugody te zawierane są bowiem w innych trybach i zatwierdzane w drodze różnych aktów administracyjnych opartych na innych podstawach prawnych. Ugoda administracyjna w sprawie zmiany stanu wody na gruncie zatwierdzana jest w rozumieniu art. 114 k.p.a. w trybie postępowania prowadzonego na podstawie art. 234 ust. 3 Prawa wodnego. Natomiast ugoda wodnoprawna prowadzona jest w trybie art. 235 ust. 2 Prawa wodnego. Pierwsza zatwierdzana jest w formie postanowienia, druga w formie decyzji administracyjnej. Poza tym ugodę administracyjną może, a wręcz powinien zgodnie z art. 13 § 1 k.p.a. inicjować organ, przed którym toczy się postępowanie, w przeciwieństwie do ugody wodnoprawnej, zależnej wyłącznie od woli i inicjatywy stron zainteresowanych jej zawarciem.

PODSUMOWANIE

Powyższe pozwala skonstatować, że w świetle obowiązujących rozwiązań prawnych dotyczących stanu wody na gruncie ugoda administracyjna stanowi dobrą alternatywę załatwienia sprawy prowadzonej w trybie art. 234 ust. 3 Prawa wodnego, choć rzadko stosowaną w praktyce. Postępowanie prowadzone w tym trybie jest wywołane sporem powstałym pomiędzy sąsiadami w zakresie zmiany stanu wody na gruncie. Można przyjąć, że złożenie wniosku wszczynającego to postępowanie może nastąpić wobec niemożności polubownego załatwienia sprawy przez strony, w tym także z wykorzystaniem prawnej instytucji ugody wodnoprawnej. Tym samym osiągnięcie konsensusu w tej sprawie pozostaje wątpliwe, a na pewno sporadycznym zjawiskiem. W literaturze zauważa się, że w postępowaniu administracyjnym ogólnym ugoda administracyjna nie spełniła pokładanych w niej oczekiwań, w przeciwieństwie do ugod przewidzianych w przepisach materialnego prawa administracyjnego³⁰, w tym np. ugody wodnoprawnej.

Ugoda wodnoprawna stanowi szczególną instytucję konsensualnej zmiany stanu wody na gruncie. Daje więcej możliwości aniżeli ugoda administracyjna

³⁰ Zob. np. L. ŻUKOWSKI, *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze PWN 1998, s. 64.

zawierana w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 234 ust. 3 Prawa wodnego. Przykładem jest możliwość doregulowania obowiązku zapewnienia przez wnioskodawców ekspertyzy wodnoprawnej, co pozwoli wyeliminować potencjalne szkody na gruntach sąsiednich, a zarazem zredukować koszty publiczne związane z jej opracowaniem. Jej efektywność nie jest jednak w tym zakresie zagwarantowana obecnymi rozwiązaniami. Stąd postulowany wyżej wymóg formalny załączenia do wniosku o zawarcie ugody ekspertyzy wodnoprawnej. W tym zakresie pojawi się jednak pewna niepotrzebna możliwość ominięcia tych kosztów przez strony zainteresowane zawarciem ugody. Jest nią ugoda administracyjna zawarta w trybie art. 234 ust. 3 Prawa wodnego.

Obie omawiane ugody związane z konsensualnym regulowaniem stanu wody na gruncie stanowią obecnie formy działania administracji. Zasadne zdaje się pytanie o potrzebę utrzymywania obu tych instytucji w polskim porządku prawnym. Wartą rozważenia jest postulat wyłączenia – w rozumieniu art. 114 k.p.a. – ugody administracyjnej zawieranej na zasadach ogólnych w ramach postępowania prowadzonego w trybie art. 234 ust. 3 Prawa wodnego. W sprawie konsensualnej zmiany stanu wody na gruncie istnieje bowiem specjalistyczny instrument prawny w postaci ugody wodnoprawnej zawieranej w trybie art. 235 omawianego aktu. Z proceduralnego punktu widzenia można bowiem przyjąć, że ugoda wodnoprawna mogłaby z powodzeniem zastąpić ugodę administracyjną w ramach postępowania prowadzonego w trybie art. 234 ust. 3 Prawa wodnego. W razie zawarcia konsensusu przez strony takiego postępowania mogłyby one wystąpić do organu z wnioskiem o zawarcie ugody wodnoprawnej. Stanowiłoby to swoisty prejudykat, będący podstawą do zawieszenia postępowania toczącego się w trybie art. 234 ust. 3 Prawa wodnego. W razie uprawomocnienia się decyzji zatwierdzającej ugodę wodnoprawną, zaistniałaby przesłanka wznowienia zawieszzonego tak postępowania w trybie art. 234 ust. 3 Prawa wodnego, a następnie jego umorzenie. Ugoda wodnoprawna, jako szczególna forma działania administracji, nie tylko stanowi więc samoistną formę działania, ale wręcz alternatywę procesową dla ogólnej instytucji ugody administracyjnej zawieranej w sprawach zmiany stanu wody na gruncie.

BIBLIOGRAFIA

ŹRÓDŁA PRAWA

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2018 r., poz. 2096.
 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964r. – Kodeks cywilny. Dz.U. z 2019 r., poz. 1145.
 Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz.U. z 2017 r., poz. 1566.

ORZECZNICTWO

- Wyrok NSA z dnia 27.04.1983 r., SA 297/83, „Gospodarka, Administracja Państwowa” 1987, nr 2.
 Wyrok NSA z dnia 17 XI 1988 r. IV SA 855/88, „Gospodarka, Administracja Państwowa” 1989, nr 5.

LITERATURA

- ADAMIAK Barbara: Orzekanie w sprawie indywidualnej w postępowaniu administracyjnym, [w:] Barbara ADAMIAK, Janusz BORKOWSKI, Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Warszawa: Wolters Kluwer 2006, s. 289-321.
 BIEŚ-SROKOSZ Paulina: Kierunek działań prawodawczych ustawodawcy w stosowaniu prywatnej i hybrydowej formy działania w administracji publicznej, „Zeszyty Naukowe KUL” 61 (2018), nr 4 (244), s. 65-75.
 BIEŚ-SROKOSZ Paulina, BŁASIAK Patryk: Ugoda administracyjna w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Refleksje na temat konsensualnej formy działania w administracji publicznej, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 6, s. 96-105.
 BOĆ Jan, KUTA Tadeusz: Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, Warszawa: PWN 1984.
 DAWIDOWICZ Wacław: Ugoda w postępowaniu administracyjnym, „Państwo i Prawo” 1980, nr 3, s. 18-30.
 GRZYWACZ Marek: Ugoda administracyjna, [w:] Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, red. Marek Wierzbowski, Warszawa: C.H. Beck 2019, s. 211-215.
 KAŁUŻNY Mirosław: Prawo wodne. Komentarz, Warszawa: Wolters Kluwer 2016.
 KMIECIAK Zbigniew: Oblicza nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego (w odpowiedzi prof. Janowi Zimmermannowi), „Państwo i Prawo” 2018, nr 2, s. 97-110.
 NIEMCZUK Przemysław: Stan wody na gruncie w prawie administracyjnym, [w:] Problemy z pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska, red. Małgorzata Stahl, Piotr Korzeniowski, Aneta Kaźmierska-Patrzyzna, Warszawa: Wolters Kluwer 2017, s. 227-240.
 OCHENDOWSKI Eugeniusz: Prawo administracyjne – część ogólna, Toruń: TNOiK 2002.
 OCHENDOWSKI Eugeniusz: Prawo administracyjne, Toruń: TNOiK 2013.
 PIĄTEK Wojciech: Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 13(2017), nr 5, s. 21-36.
 PRZYBYSZ Piotr: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany, Lex 2018.
 SOCHA Igor: Ugoda administracyjna a wady oświadczenia woli, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 1, s. 55-64.

- STAROŚCIAK Jerzy: Prawne formy i metody działania administracji, [w:] System prawa administracyjnego, t. III, red. Teresa Rabska, Janusz Łętowski, Warszawa–Wrocław–Kraków–Gdańsk: Ossolineum 1978, s. 5-38.
- SZACHUŁOWICZ Jan: Prawo wodne. Komentarz, Warszawa: LexisNexis 2010.
- WIERZBOWSKI Marek, WIKTOROWSKA Aleksandra: Prawne formy działania administracji państwowej, [w:] Polskie prawo administracyjne, red. Jerzy Służewski, Warszawa: PWN 1992, s. 190-197.
- WRÓBEL Andrzej: Ogólne postępowanie administracyjne przed organami pierwszej instancji, [w:] Krzysztof CHORAŻY, Wojciech TARAS, Andrzej WRÓBEL, Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne, Kraków: Zakamycze 2003, s. 55-96.
- WYPORSKA-FRANKIEWICZ Joanna: Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym, Warszawa: Wolters Kluwer 2010.
- ZIEMSKI Krystian Marek: Kształtowanie się doktryny wobec prawnych form działania administracji, [w:] System prawa administracyjnego, t. V: Prawne formy działania administracji, red. Adam Błaś, Jan Boć, Małgorzata Stahl, Krystian M. Ziemiński, Warszawa: C.H. Beck 2013, s. 5-42.
- ZIMMERMANN Jan: Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego, „Państwo i Prawo” 2017, nr 8, s. 3-24.
- ZIMMERMANN Jan: Prawo administracyjne, Warszawa: Wolters Kluwer 2018.
- ZIMMERMANN Marian: Formy działania administracji państwowej. Akt administracyjny, [w:] Polskie prawo administracyjne. Część ogólna, red. Maurycy Jaroszyński, Marian Zimmermann, Waław Brzeziński, Warszawa: PWN 1956, s. 320-359.
- ŻUKOWSKI Ludwik: Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze PWN 1998.

UGODA WODNOPRAWNA JAKO SZCZEGÓLNA KONSENSUALNA FORMA DZIAŁANIA ADMINISTRACJI

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest ugoda wodnoprawna jako szczególna konsensualna forma działania administracji. Tezą wyznaczającą kierunek rozważań jest przyjęcie, że ugoda wodnoprawna różni się od ugody administracyjnej; że są to dwie odmienne prawne formy działania administracji wykazujące się swoją specyfiką, oparte na innych przepisach zarówno o charakterze procesowym, jak i materialnym. Ugoda wodnoprawna, o której mowa w art. 235 Prawa wodnego, ma inny charakter, niż ugoda administracyjna uregulowana w rozdziale 8 k.p.a. Przede wszystkim, w przeciwieństwie do ugody administracyjnej, stanowi samoistną formę prawną. Postępowanie wszczęte w trybie w art. 235 Prawa wodnego ma na celu zawarcie ugody wodnoprawnej. Ugoda ta nie jest więc alternatywną formą załatwienia sprawy, lecz jest celem postępowania. Problematyka ugody wodnoprawnej jest na marginesie zainteresowań nauki prawa. Co więcej, pomimo że ugoda wodnoprawna istnieje od blisko dwudziestu lat, praktyka jej stosowania jest znikoma. Jak się zdaje, jest to efekt niewielkiego stopnia poznania tej formy prawnej.

Słowa kluczowe: administracja; prawo administracyjne; prawo wodne; stan wody na gruncie; ugoda; ugoda wodnoprawna

WATER-LAW SETTLEMENT
AS A SPECIAL CONSENSUAL FORM OF ADMINISTRATION ACTIVITY

S u m m a r y

The subject of this article is water law settlement as a special consensual form of administration activity. The thesis setting the direction of consideration is the assumption that the water law settlement is different from the administrative settlement; that these are two different legal forms of administrative activity showing their specificity, based on other provisions, both procedural and substantive. Water law settlement referred to in art. 235 of the Water Law, is of a different nature than the administrative settlement regulated in chapter 8 of the Code of Administrative Procedure. First of all, unlike the administrative settlement, it is an independent legal form. The proceedings initiated pursuant to art. 235 of the Water Law is aimed at concluding a water law settlement. Therefore, this settlement is not an alternative form of settling the case, but is the purpose of the proceedings. The issues of water law settlement are on the margins of interest in legal science. What's more, despite the fact that the water law settlement has existed for almost twenty years, the practice of its application is negligible. It seems that this is the effect of a small degree of knowledge of this legal form.

Key words: administration; administrative law; water law; water status on ground; settlement; water law settlement