

Bogusław Przywora

dr hab. nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne,
prof. Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie,
dyrektor Centrum Praw Obcych i kierownik
Katedry Prawa Ustrojowego i Porównawczego,
radca prawny; autor publikacji i ekspertyz z zakresu
prawa konstytucyjnego, ustrojowego porównawczego
i administracyjnego.

ORCID: 0000-0002-8809-3971

Jarosław Dolny

dr nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne,
wykładowca Wyższej Szkoły Kształcenia Zawodowego
we Wrocławiu, radca prawny, wieloletni pracownik
administracji publicznej (samorządowej i rządowej),
w tym struktur gospodarki wodnej (RZGW w Krakowie,
Wody Polskie).

ORCID: 0000-0001-6477-8186

Problem realizacji konstytucyjnych zasad decentralizacji i dwuinstancyjności w unormowaniach dotyczących Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie¹

1. Wstęp

W artykule dokonano analizy unormowań dotyczących struktury i kompetencji PGW WP² (zawartych w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne³) w zakresie realizacji zasad decentralizacji i dwuinstancyjności wynikających z Konstytucji⁴.

1 Autorzy wnieśli równy wkład w powstanie niniejszego artykułu.

2 Artykuł stanowi rozwinięcie opracowania: J. Dolny, *Realizacja zasady dwuinstancyjności w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie*, „Gospodarka Wodna” 2020, nr 8, s. 27-29; J. Dolny, *Wody Polskie a Lasy Państwowe – podobieństwa i różnice*, „Gospodarka Wodna” 2021, nr 1, s. 30-33.

3 Dz. U. z 2021 r., poz. 2233; dalej: prawo wodne z 2017 r.

4 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja.

Należy odnotować, że utworzenie – na mocy prawa wodnego z 2017 r. – PGW WP, jako państwowej osoby prawnej z siedzibą w Warszawie, istotnie przemodelowało dotychczasową strukturę organów gospodarki wodnej. Ustawodawca zwykły przewidział cztery organy Wód Polskich, które są właściwe w sprawach gospodarowania wodami. Pomiedzy nimi zachodzi relacja nadrzędności administracyjnej, gdyż odwołanie od decyzji danego organu przysługuje do organu uplasowanego wyżej w hierarchii. Jednocześnie organy te usytuowane są w ramach jednej osoby prawnej. Takie rozwiązanie prawne wydaje się osobliwe i tym samym wartę analizy w kontekście zasady decentralizacji i dwuinstancyjności.

2. O podstawach prawnych działania podmiotu Wody Polskie

Z dniem 1 stycznia 2018 r. powołano do życia PGW WP⁵ jako państwową osobę prawną z siedzibą w Warszawie⁶. W skład Wód Polskich wchodzi cztery jednostki organizacyjne:

- 1) Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej z siedzibą w Warszawie (KZGW);
- 2) regionalne zarządy gospodarki wodnej (r.z.g.w.) z siedzibami w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu;
- 3) zarządy zlewni;
- 4) nadzory wodne⁷.

5 Zob. art. 574 prawa wodnego z 2017 r.

6 Zob. art. 239 ust. 1 i 2 prawa wodnego z 2017 r.

7 Zob. art. 239 ust. 3 prawa wodnego z 2017 r.

PGW WP przejęło dotychczasowe należności, zobowiązania, prawa i obowiązki KZGW oraz r.z.g.w., które również funkcjonowały na gruncie prawa wodnego z 2001 r.⁸. Z uzasadnienia do projektu ustawy – Prawo wodne z 2017 r. wynika, że utworzenie PGW WP miało służyć osiągnięciu fundamentalnego celu Ramowej Dyrektywy Wodnej – pełnej realizacji zlewniowej polityki gospodarowania wodami polegającej na wprowadzeniu zarządzania na każdym poziomie zlewni, regionu wodnego i dorzecza poprzez jeden podmiot⁹. Celem powołania Wód Polskich była centralizacja większości kompetencji związanych z gospodarką wodną w naszym kraju¹⁰. W art. 240 prawa wodnego z 2017 r. przewidziano zadania tego podmiotu, z rozróżnieniem na poszczególne jednostki organizacyjne. Przykładowo, do kompetencji KZGW należy przygotowywanie projektów aktualizacji planów zarządzania ryzykiem powodziowym (art. 173 ust. 1 i 22 Prawa wodnego)¹¹, natomiast w zakresie zadań r.z.g.w. mieści się wykonywanie praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do śródlądowych wód płynących oraz gruntów pokrytych tymi wodami¹².

Zgodnie z art. 241 ww. ustawy organem PGW WP jest Prezes Wód Polskich, który kieruje działalnością tej osoby prawnej i reprezentuje ją na zewnątrz¹³. Prezes PGW WP dokonuje wszelkich

8 Zob. także K. Miaskowska-Daszekiewicz, B. Przywora, *Zatwierdzanie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków przez organ regulacyjny a konstytucyjne rozumienie nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2021, nr 3 (71), s. 41.

9 Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy – Prawo wodne, druk nr 1529, s. 4.

10 Zob. P. Michalski, *Komentarz do Prawa wodnego (art. 239)*, Kościelniak 2019, nb. 1.2.

11 Zob. art. 240 ust. 2 pkt 7 prawa wodnego z 2017 r.

12 Zob. art. 240 ust. 3 pkt 9 prawa wodnego z 2017 r.

13 Zob. art. 241 ust. 1 i 2 prawa wodnego z 2017 r.

czynności prawnych w zakresie praw i obowiązków majątkowych wskazanej osoby prawnej, przy czym wykonuje swoje zadania przy pomocy zastępców Prezesa oraz kierowników jednostek organizacyjnych Wód Polskich¹⁴.

Mimo powyższego ustawodawca w art. 14 ust. 1 pkt. 3–6 omawianej ustawy wymienił cztery organy właściwe w sprawach gospodarowania wodami, tj.: Prezesa Wód Polskich, dyrektora r.z.g.w. Wód Polskich, dyrektora zarządu zlewni Wód Polskich i kierownika nadzoru wodnego Wód Polskich. Prawodawca, na mocy art. 14 ust. 2 powyższej ustawy, uznał, że do postępowania przed tymi organami stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵. Wobec tego mamy do czynienia ze swoistym dualizmem organów Wód Polskich. Z jednej strony organem PGW WP – jako państwowej osoby prawnej – jest Prezes Wód Polskich, z drugiej zaś kierownicy jednostek organizacyjnych Wód Polskich uzyskali status organów administracji publicznej o określonych kompetencjach¹⁶. Pomiedzy tymi organami, jak wspomniano powyżej, zachodzi relacja nadrzędności administracyjnej. Prezes Wód Polskich pełni funkcję organu wyższego stopnia w stosunku do dyrektorów r.z.g.w., dyrektor r.z.g.w. pełni taką funkcję względem dyrektorów zarządu zlewni, a dyrektor zarządu zlewni – w stosunku do kierowników nadzoru wodnego¹⁷. Warto odnotować, że w pierwotnej wersji projektu ustawy – Prawo wodne¹⁸

14 Zob. art. 241 ust. 4 i 5 prawa wodnego z 2017 r.

15 T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.; dalej: k.p.a.

16 Przykładowo dyrektor r.z.g.w. jest właściwy w sprawach ustalenia szczegółowych zakresów i terminów wykonywania utrzymywania urządzeń melioracji wodnych (art. 206 w zw. z art. 14 ust. 6 pkt 1 prawa wodnego z 2017 r.).

17 Zob. art. 14 ust. 3–5 prawa wodnego z 2017 r.

18 Zob. projekt ustawy – Prawo wodne procedowany zgodnie z Wykazem Prac Legislacyjnych Rady Ministrów, numer UC1, <https://legislacja.gov.pl/projekt/12284651/katalog/12349263#12349263> (dostęp: 11 sierpnia 2023 r.).

za organ właściwy w sprawach gospodarowania wodami uznano PGW WP, a w sprawach należących do zakresu działania tej osoby prawnej organem właściwym w rozumieniu k.p.a. był Prezes Wód Polskich. Wobec tego od decyzji wydanych przez Wody Polskie nie przysługiwałoby odwołanie, a strona niezadowolona z decyzji mogła wystąpić z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy¹⁹. Zatem Prezes PGW WP traktowany byłby jako organ – minister w rozumieniu przepisów k.p.a.²⁰.

Wody Polskie są podmiotem skupiającym zarówno funkcje *dominium* (wykonują prawa właścicielskie w stosunku do śródlądowych wód płynących oraz wód podziemnych – zob. art. 212 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo wodne), jak i *imperium* (m.in. wydają zgody wodnoprawne – zob. art. 397 ust. 1 i 3 ww. ustawy). W poprzednim reżimie prawnym (tj. na mocy prawa wodnego z 2001 r.²¹) kompetencje te zostały rozproszone pomiędzy różne podmioty. Prawa właścicielskie Skarbu Państwa – w stosunku do wód publicznych (z wyjątkiem wód morza terytorialnego oraz morskich wód wewnętrznych wraz z wodami Zatoki Gdańskiej) – były wykonywane przez trzy podmioty: Prezesa KZGW, dyrektora parku narodowego i marszałka województwa, realizującego zadanie z zakresu administracji rządowej²². Natomiast wśród organów właściwych do wydawania pozwoleń wodnoprawnych należy wymienić: starostę, wykonującego to zadanie jako zadanie z zakresu administracji rządowej, marszałka województwa i dyrektora r.z.g.w.²³. Organem wyższego stopnia w tych sprawach w stosunku do marszałków

19 Zob. *ibidem*.

20 Zob. art. 5 § 2 pkt 4 i art. 127 § 3 k.p.a.

21 Ustawa została uchylona z dniem 1 stycznia 2018 r. na mocy art. 573 prawa wodnego z 2017 r.

22 Zob. art. 11 ust. 1 pkt. 2–4 prawa wodnego z 2001 r.

23 Zob. art. 140 prawa wodnego z 2001 r.

województw i dyrektorów r.z.g.w. był Prezes KZGW²⁴, a w stosunku do starostów – dyrektor r.z.g.w.²⁵.

Zgodnie z § 3 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego Wód Polskich²⁶ Prezes Wód Polskich jest przełożonym wszystkich pracowników Wód Polskich, a § 5 ust. 1 tego aktu przewiduje wydawanie, m.in. przez Prezesa Wód Polskich, poleceń kierownikom i zastępcom kierowników jednostek i komórek organizacyjnych. Jednakże w § 5 ust. 4 ww. regulaminu wskazano, że polecenia nie mogą naruszać właściwości rzeczowej i miejscowej oraz zasady dwuinstancyjności w indywidualnych sprawach załatwianych w drodze decyzji albo milcząco. W myśl § 61 ust. 16 powyższego regulaminu Zespół Obsługi Prawnej r.z.g.w. wykonuje zadania w obszarze działania r.z.g.w. oraz zajmuje się obsługą prawną zarządów zlewni i nadzorów wodnych Wód Polskich. Zadania względem zarządów zlewni i nadzorów wodnych przewidziano również w wypadku innych komórek r.z.g.w., np. Wydziału Zamówień Publicznych (§ 61 ust. 15 pkt 4 wskazanego regulaminu). Z omawianego regulaminu wynika przede wszystkim istotne podporządkowanie pracowników PGW WP Prezesowi Wód Polskich, co wydaje się zrozumiałe, gdyż dotyczy jednej osoby prawnej²⁷. Jednocześnie można dostrzec brak precyzyjnego rozdzielenia zadań pomiędzy poszczególne jednostki organizacyjne.

24 Zob. art. 4 ust. 3 prawa wodnego z 2001 r.

25 Zob. art. 4 ust. 4 prawa wodnego z 2001 r.

26 Zob. Regulamin Organizacyjny Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, stanowiący Załącznik do zarządzenia Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie nr 80/2019 z dnia 31 grudnia 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie (ze zmianami).

27 Zob. J. Dolny, *Realizacja zasady dwuinstancyjności...*, s. 28.

3. O zasadzie decentralizacji i jej realizacji w regulacji dotyczącej PGW WP

Na potrzeby niniejszych rozważań, biorąc po uwagę ramy artykułu, nie znajduje uzasadnienia szerokie omawianie problematyki zasad konstytucyjnych. Można za Mirosławem Granatem podkreślić znaczenie konstytucyjnych zasad prawa jako norm „konstytucji o szczególnym znaczeniu (doniosłości) w systemie prawa”, które mogą być „zrealizowane w pewnym stopniu i pełnią funkcję drogowskazu w systemie prawa”²⁸. Dotyczy to także zasad decentralizacji i dwuinstancyjności postępowania jako podstawowych zasad konstytucyjnych²⁹.

Zasada decentralizacji, stanowiąca istotną część składową zasady demokratycznego państwa prawnego³⁰, była w Polsce przedmiotem wielu opracowań³¹. Dlatego na potrzeby niniejszych

28 M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2022, s. 79–80.

29 Zob. M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86 (Wprowadzenie)*, nb. 12–27; wyr. TK z dnia 4 maja 1998 r., (K. 38/97, OTK ZU Nr 3/1998, poz. 31).

30 Zob. A. Jakuszewicz, *Determinanty decentralizacji władzy publicznej w Konstytucji RP*, Repozytorium Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, s. 167, <https://repozytorium.ukw.edu.pl/bitstream/handle/item/7638/Determinanty%20decentralizacji%20w%c5%82adzy%20publicznej%20w%20konstytucji%20RP.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (dostęp: 24 lutego 2024 r.).

31 W szczególności zob.: B. Banaszak, *Komentarz do art. 15 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. B. Banaszak, Warszawa 2012; A. Skoczył, W. Piątek, *Komentarz do art. 15 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016; P. Sarnecki, *Komentarz do art. 15 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wyd. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016; P. Tuleja, *Komentarz do art. 15 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. P. Tuleja, Warszawa 2023; J. Korczak [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 15 SPA*, t. II, red. R. Hauser, Warszawa 2012; wyr. TK z dnia 25 listopada 2002 r., (K 34/01, OTK-A 2002, nr 6, poz. 84); wyr. TK z dnia 18 lutego 2003 r., (K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11); wyr. TK z dnia 26 września 2013 r., (K 22/12, OTK-A 2013, nr 7, poz. 95).

ustaleń należy zwrócić uwagę na kilka kwestii. Ustrojodawca w art. 15 ust. 1 Konstytucji wyraził wprost zasadę decentralizacji władzy publicznej³². Podstawowe znaczenie ma decentralizacja realizowana przez samorząd terytorialny, ze względu na jego demokratyczny charakter³³. Traktowana jest jako idea, której *ratio* „jest przekazywanie kompetencji władzy państwowej organom jednostek samorządu terytorialnego, wyłonionym w sposób demokratyczny przez społeczności lokalne”³⁴. Przyjmuje się, że „im przekazanie kompetencji państwa na rzecz samorządu terytorialnego będzie większe oraz lepsze będą gwarancje jego niezależności, tym lepiej będzie zrealizowana idea decentralizacji państwa (w większym zakresie, głębiej)”³⁵.

Samorząd terytorialny jest uznawany za konieczny składnik „struktury demokratycznego państwa prawnego”. Trybunał Konstytucyjny podkreślił znaczenie procesu zmian ustrojowych po 1989 r., które „zmierzały do przekształcenia państwa scentralizowanego w państwo obywatelskie, którego podstawę stanowić miał m.in. samorząd terytorialny”³⁶. W świetle art. 15 ust. 1 Konstytucji ustrój terytorialny Rzeczypospolitej zapewnia decentralizację władzy publicznej, przy czym zasada ta – jak podkreślił TK – „nie oznacza konstytucyjnego wymogu decentralizacji wszystkich państwowych jednostek organizacyjnych”. W gestii ustawodawcy pozostaje to, „czy i w jakim zakresie jednostki te powinny podlegać decentralizacji oraz na jakim szczeblu – województwa, powiatu czy

32 Zasada znajduje umocowanie w preambule Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.)

33 A. Jakuszewicz, *Determinanty...*, s. 167.

34 Wyr. TK z dnia 3 listopada 2006 r., (K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147).

35 *Ibidem*.

36 Wyr. TK z dnia 20 lutego 2002 r., (K 39/00, OTK-A 2002, nr 1, poz. 4).

gminy – mają zostać usytuowane”. Ponadto Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „[...] zastane pojęcie decentralizacji dopuszcza również ingerencję w zakres samodzielności jednostek terytorialnych, lecz jedynie w granicach określonych ustawą. Oznacza to dopuszczenie swobody regulacyjnej ustawodawcy w granicach norm, zasad i wartości konstytucyjnych. W tym zakresie ustawodawca dokonuje samodzielnych rozstrzygnięć w granicach politycznej odpowiedzialności przed wyborcami”³⁷. Decentralizacja dotyczy zadań z zakresu władzy wykonawczej (tj. administracji publicznej). Należy ją jednak „odróżniać od dekoncentracji, tj. przenoszenia (ujęcie dynamiczne) lub przeniesienia (ujęcie statyczne) zadań i kompetencji na inny organ władzy publicznej (w istocie tylko administracji publicznej), który w zakresie realizacji tych zadań i kompetencji pozostaje w stosunku podporządkowania”³⁸.

Decentralizacja nie wyklucza takich rozwiązań ustrojowych, które polegają na wyłączeniu pewnych spraw z kompetencji organów lokalnych i przekazaniu ich innym organom władzy, przy czym wyłączenie to powinno być dokonane w zgodzie z Konstytucją, w drodze ustawy oraz przy poszanowaniu wymagań racjonalności³⁹. Granice decentralizacji wyznaczone są przez ustrojowe zasady, tj. zasadę jednolitości Rzeczypospolitej (art. 3 Konstytucji) oraz zasadę, zgodnie z którą Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji), co oznacza konieczność utrzymania równowagi między potrzebami i interesami o charakterze lokalnym a potrzebami i interesami o charakterze ponadlokalnym⁴⁰. Pojęcie decentralizacji obejmuje z jednej strony

37 Wyr. TK z dnia 25 listopada 2002 r., (K 34/01, OTK-A 2002, nr 6, poz. 84).

38 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 57.

39 Zob. wyr. TK z dnia 18 lutego 2003 r., (K 24/02, OTK ZU 2A/2003, poz. 11).

40 Zob. *ibidem*.

zakaz skupiania władzy, a z drugiej oznacza nakaz poszukiwania najefektywniejszych rozwiązań strukturalnych⁴¹.

Przeciwieństwem pojęcia decentralizacji jest centralizacja, która polega na hierarchicznym podporządkowaniu organu stojącego niżej organowi nadrzędnemu. Organ podporządkowany ma obowiązek wykonywania poleceń służbowych wydawanych przez organ nadrzędny i w swoim działaniu nie pozostaje samodzielny⁴². Ponadto obsada organu stojącego niżej w hierarchii zależy od decyzji organu nadrzędnego⁴³.

Przenosząc te ustalenia na grunt analizowanej ustawy, należy podkreślić centralistyczny charakter Wód Polskich. Na czele tej osoby prawnej stoi Prezes, który kieruje jej działalnością, dokonuje wszelkich czynności prawnych w zakresie praw i obowiązków majątkowych, jest przełożonym wszystkich pracowników PGW WP oraz może wydawać polecenia kierownikom i zastępcom kierowników jednostek oraz komórek organizacyjnych.

Przekazanie przez ustawodawcę funkcji *dominium* państwowej osobie prawnej wydaje się uzasadnione, gdyż dotyczy zarządzania majątkiem Skarbu Państwa. W poprzednim reżimie prawnym zadania te były rozproszone pomiędzy różne podmioty, co rodziło istotne problemy kompetencyjne. Aktualnie nastąpiło zespolenie tych zadań, co pozwala jednoznacznie zidentyfikować podmiot odpowiedzialny za gospodarowanie śródlądowymi wodami płynącymi oraz wodami podziemnymi⁴⁴. Ponadto zespolenie wzmocniło zabezpieczenie interesów majątkowych Skarbu Państwa. Wobec

41 Zob. *ibidem*.

42 Zob. A. Skoczylas, W. Piątek, *op. cit.*, s. 406–407; zob. także np. Z. Cieślak, *Podstawowe pojęcia nauki prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa, 2009, s. 135.

43 Zob. A. Skoczylas, W. Piątek, *op. cit.*, s. 406–407.

44 Zob. J. Dolny, *Grunty pokryte śródlądowymi wodami płynącymi po reformie Prawa wodnego*, „Gospodarka Wodna” 2023, nr 5, s. 15.

tego rozwiązanie to należy uznać za efektywne i zgodne z wymogami racjonalności.

Zgoła odmienna sytuacja dotyczy funkcji *imperium*⁴⁵. Ustawodawca pozbawił organy samorządu terytorialnego kompetencji i przekazał je organom umiejscowionym w strukturze Wód Polskich. Co prawda § 5 ust. 4 Regulaminu organizacyjnego Wód Polskich stanowi, że wydawane polecenia (m.in. Prezesa Wód Polskich) nie mogą naruszać właściwości rzeczowej i miejscowej oraz zasady dwuinstancyjności w indywidualnych sprawach załatwianych w drodze decyzji albo milcząco, jednakże nie zmienia to faktu, że PGW WP jako jeden podmiot prawny (osoba prawna) ma obowiązek realizować określone zadania ustawowe. Doszło więc do skupienia kompetencji w jednym centrum. Tym samym nie można stwierdzić, że organy PGW WP charakteryzują się samodzielnością. Jak przedstawiono powyżej, decentralizacja nie wyklucza przeniesienia pewnych spraw z kompetencji organów lokalnych do innych organów. Niemniej jednak winno to być uzasadnione względami racjonalności i efektywności. W przypadku funkcji *imperium* trudno znaleźć argumenty przemawiające za racjonalnością czy efektywnością przyjętego rozwiązania prawnego. Organy samorządu terytorialnego, znajdujące się bliżej obywateli, mogły łatwiej zidentyfikować potrzeby jednostki, a obywatele mogli w prostszy sposób kontrolować poczynania tych organów. Natomiast organy umiejscowione w jednym scentralizowanym podmiocie, ściśle podporządkowane Prezesowi Wód Polskich,

45 W ramach tej sfery działania państwo czerpie z prawa konstytucyjnego, ustaw ustrojowych, ustaw zwykłych i aktów wykonawczych upoważnienie do ingerencji w sferę praw obywateli (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2007 r., III CZP 30/07). W przypadku PGW WP funkcja *imperium* odnosi się przede wszystkim do wydawania zgód wodnoprawnych oraz decyzji administracyjnych w innych sprawach, np. utrzymywania urządzeń wodnych (zob. art. 191 prawa wodnego z 2017 r.).

nie dają gwarancji właściwego rozeznania potrzeb obywateli i lokalnych uwarunkowań.

Z zagadnieniem tym wiąże się kwestia realizacji przez organy administracji publicznej zasady pogłębiania zaufania uczestników do władzy publicznej i bezstronności, o czym stanowi art. 8 § 1 k.p.a. Na gruncie prawa wodnego z 2001 r. właściciel wody posiadał przymiot strony⁴⁶ i brał udział w postępowaniu o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na analogicznych zasadach jak inne strony, np. wnioskodawca. Interesy Skarbu Państwa miały więc charakter równorzędny w stosunku do interesów innych użytkowników. Aktualnie właściciel wody nie jest stroną wskazanego postępowania⁴⁷, lecz podmiotem wydającym pozwolenie wodnoprawne. Wobec tego w omawianym postępowaniu Wody Polskie występują jako „sędzia we własnej sprawie”⁴⁸. PGW WP nie może więc zachować bezstronności i gwarantować zaufania uczestników do władzy publicznej, gdyż jako właściciel wody zawsze będzie mieć na uwadze interes państwa, a nie indywidualny interes innego podmiotu starającego się o wydanie pozwolenia wodnoprawnego.

4. O zasadzie dwuinstancyjności postępowania i jej realizacji w regulacji dotyczącej PGW WP

Wątpliwości wywołują unormowania prawa wodnego z 2017 r., przewidującego w kontekście art. 78 Konstytucji zasadę dwu-

46 Zob. art. 127 ust. 7 pkt 2 prawa wodnego z 2001 r.

47 Zgodnie z art. 401 ust. 1 prawa wodnego z 2017 r. „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”.

48 J. Dolny, *Wody Polskie...*, s. 33.

instancyjności. Zgodnie z tym artykułem każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (zd. 1), przy czym wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania określa ustawa (zd. 2)⁴⁹. Zastosowanie tej zasady jest szerokie, ponieważ oprócz orzeczeń sądowych obejmuje ona również decyzje administracyjne⁵⁰. Wobec tego, inaczej niż w Konstytucji marcowej⁵¹, zaniechano posłużenia się terminem „odwołanie” i zastąpiono je bardziej pojemnym określeniem⁵². Istotne jest, aby rozstrzygnięcie zostało wydane w instancyjnej procedurze przez podmiot wyposażony w *imperium*⁵³.

49 W piśmiennictwie zob. szerzej: M. Haczkowska, *Komentarz do art. 78 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014; P. Grzegorzcyk, K. Weitz, *Komentarz do art. 78 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016; L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 78 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, t. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016; M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 78 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. P. Tuleja, Warszawa 2023. Zob. także: B. Przywora, *Konstytucyjne prawo do zaskarzania orzeczeń a problem kwestionowania rozstrzygnięć prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 4, s. 85–98; K. Wojtyczek, *Prawo do skutecznego środka prawnego w Konstytucji RP*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 1, s. 67–91; wyr. TK z dnia 16 listopada 1999 r., (SK 11/99, OTK 1999, nr 7, poz. 158); wyr. TK z dnia 28 stycznia 2003 r., (SK 37/01, OTK-A 2003, nr 1, poz. 3); wyr. TK z dnia 18 października 2004 r., (P 8/04, OTK-A 2004, nr 9, poz. 92); wyr. TK z dnia 14 marca 2006 r., (SK 4/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 29); wyr. TK z dnia 12 kwietnia 2012 r., (SK 21/11, OTK-A 2012, nr 4, poz. 38).

50 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, Warszawa 2013, s. 93. Tak też: P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 101.

51 Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267); dalej: Konstytucja marcowa.

52 Zob. Z. Kmiecik, *Oblicza nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego (w odpowiedzi prof. Janowi Zimmermannowi)*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 2, s. 97–110.

53 Zob. M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 78 System Prawa Administracyjnego*, t. II, red. R. Hauser, Warszawa 2012, nb. 5.

Prawo wynikające z zasady dwuinstancyjności stanowi ważną gwarancję oraz środek ochrony praw i wolności⁵⁴. Wskazane prawo jest publicznym prawem podmiotowym, które umożliwia przedstawienie żądania, aby zweryfikowano orzeczenie lub decyzję wydane w pierwszej instancji. Celem tej weryfikacji jest sprawdzenie, czy orzeczenie lub decyzja są zgodne z prawem i oparte na prawidłowo ustalonych okolicznościach faktycznych⁵⁵. Zasada ta zakłada, że postępowania będą co najmniej dwuinstancyjne, gdyż w przeciwnym wypadku nie istniałaby możliwość zaskarżenia decyzji lub orzeczenia⁵⁶. Pierwszą i – odpowiednio – drugą instancją jest organ należący do tego samego typu organów władzy publicznej. Tak więc od decyzji organu administracji publicznej odwołanie powinno przysługiwać do organu administracji publicznej działającego w drugiej instancji⁵⁷.

Z zasadą dwuinstancyjności związane jest zagadnienie dewolutywności i suspensywności. Trybunał Konstytucyjny przyjął w orzecznictwie jako zasadę kierunkową, że środek zaskarżenia powinien być dewolutywny i suspensywny⁵⁸, a każde odstępstwo od niej powinno mieć mocne konstytucyjne uzasadnienie.

Wyjątki od zasady dwuinstancyjności muszą być interpretowane w sposób ścisły⁵⁹. Należy przyjąć, że wyjątek, o którym mowa w art. 78 zd. 2 Konstytucji, stanowi tylko taka sytuacja, w której

54 Zob. W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 92.

55 Zob. A. Błaś [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 140.

56 Zob. P. Winczorek, *op. cit.*, s. 101.

57 Zob. *ibidem*.

58 Zgodnie z wyr. TK z dnia 11 stycznia 2012 r., (K 36/09, OTK ZU 1A/2012, poz. 3) „w orzecznictwie TK przyjmuje się, że niewątpliwie bardziej sprzyjający realizacji zasady zaskarżenia, o której mowa w art. 78 Konstytucji, jest model postępowania preferujący środki zaskarżania o charakterze dewolutywnym i suspensywnym”.

59 Zob. wyr. NSA z dnia 30 września 2003 r., (III SA 3188/01).

orzeczenie lub decyzja wydane w pierwszej instancji nie podlegają w ogóle zaskarżeniu, ponieważ ustawodawca tego nie przewidział lub wprost to wyłączył – a więc tylko zupełny brak zaskarżenia orzeczenia lub decyzji wydanych w pierwszej instancji⁶⁰. Komentowany przepis nie wskazuje przesłanek dopuszczalności ustanawiania wyjątków, zatem konieczne jest ich poszukiwanie w przepisach konstytucyjnych o ogólniejszym znaczeniu. Ze względu na okoliczność, że prawu do zaskarżenia nadano kształt prawa podmiotowego, ustanawianie jego ograniczeń musi następować w ramach ustalonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, czyli musi znajdować uzasadnienie w jednej z przesłanek interesu publicznego wskazanych w tym przepisie oraz musi być „konieczne w demokratycznym państwie”, czyli szanować zasadę proporcjonalności⁶¹. Zdaniem Lecha Garlickiego i Krzysztofa Wojtyczka art. 78 zd. 2 Konstytucji wskazuje na ustanawianie „wyjątków”, więc stanowi o całkowitym wykluczeniu prawa do zaskarżenia w określonych materiach lub wypadkach, czyli dopuszcza ingerencję w „istotę” prawa do zaskarżenia, a nie tylko wprowadzanie ograniczeń⁶². Z tym poglądem nie zgadzają się Mirosław Wyrzykowski i Michał Ziółkowski, podnosząc, że ww. przepis Konstytucji nie może być utożsamiany z upoważnieniem do ustawowego wyłączenia (zniesienia) konstytucyjnego standardu ochrony przez prawodawcę⁶³. Ten ostatni pogląd wydaje się uzasadniony. W naszej opinii ingerencja w istotę publicznego prawa podmiotowego stwarzałaby iluzoryczność konstytucyjnej regulacji. W każdym razie odstępstwo

60 Zob. P. Grzegorzczak, K. Weitz, *op. cit.*, nb. 66; P. Winczorek, *op. cit.*, s. 101.

61 Zob. wyr. TK z dnia 18 kwietnia 2005 r., (SK 6/05, OTK ZU 4A/2005, poz. 36); L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 78 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, nb. 18.

62 Zob. L. Garlicki, K. Wojtyczek, *op. cit.*, nb. 18.

63 Zob. M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *op. cit.*, nb. 47.

od reguły z art. 78 Konstytucji winno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiałyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego⁶⁴.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano na możliwość pośredniego naruszenia prawa do zaskarżenia w sytuacji, kiedy ustawodawca ustanowi takie formalne lub fiskalne wymagania środka zaskarżenia, przez co jego skuteczne wniesienie byłoby nadmiernie utrudnione⁶⁵. Takich przypadków nie należy rozpatrywać w kontekście art. 78 zd. 2 Konstytucji, ponieważ ustawodawca nie ustanawia wyjątku od zasady zaskarżalności⁶⁶. Konieczność zapewnienia skuteczności zaskarżenia zakłada wyposażenie organu kontrolującego we właściwe narzędzia procesowe, które pozwalają na ocenę sposobu rozstrzygnięcia sprawy i zmianę błędnego orzeczenia lub doprowadzenie do jego korekty przez organ, który je wydał. Wymaganie efektywności środka zaskarżenia może zostać naruszone również wtedy, gdy sąd albo organ odwoławczy nie są władne zająć własnego stanowiska w kwestiach, które przesądziły o treści zaskarżonego orzeczenia⁶⁷. Przez wzgląd na rzetelność i obiektywizm w rozpatrywaniu odwołań organ rozpoznający środek zaskarżenia powinien być niezależny od organu pierwszej instancji⁶⁸.

Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności jest realizowana w postępowaniu administracyjnym, które przyjmuje w art. 15 k.p.a.

64 Zob. M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 78)*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, nb. 6; B. Banaszak, *op. cit.*, nb. 4; wyr. TK z dnia 12 czerwca 2002 r., (P 13/01, OTK ZU 4A/2002, poz. 42).

65 Zob. wyr. TK z dnia 12 marca 2002 r., (P 9/01, OTK ZU 2A/2002, poz. 14); wyr. TK z dnia 1 lutego 2005 r., (SK 62/03, OTK ZU 2A/2005, poz. 11); P. Grzegorzcyk, K. Weitz, *op. cit.*, nb. 38.

66 Zob. P. Grzegorzcyk, K. Weitz, *op. cit.*, nb. 38.

67 Zob. *ibidem*, nb. 44.

68 Zob. wyr. TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., (K 3/99, OTK ZU 4/1999, poz. 73).

zasadę ogólną dwuinstancyjności⁶⁹. W myśl tego przepisu postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Wynika więc z tego pierwszeństwo dla regulacji szczególnej⁷⁰. Regulacja ta powinna być uzasadniona racjami ustrojowymi budowy organów administracji publicznej, powołanymi do rozpoznawania i rozstrzygania spraw indywidualnych w drodze decyzji⁷¹.

Istota zasady dwuinstancyjności oznacza gwarancję procesową strony postępowania administracyjnego, wyrażającą się w możliwości żądania przez nią ponownego rozstrzygnięcia jej sprawy indywidualnej załatwionej decyzją organu pierwszej instancji⁷². Sprowadza się do dwukrotnego rozpoznania i rozstrzygnięcia tożsamej przedmiotowo i podmiotowo sprawy administracyjnej⁷³. Dwukrotne rozpoznanie oznacza obowiązek przeprowadzenia powtórnie postępowania wyjaśniającego, a przedmiotem postępowania odwoławczego nie jest weryfikacja decyzji, lecz ponowne rozpoznanie sprawy administracyjnej⁷⁴. Warunkiem realizacji zasady dwuinstancyjności jest zachowanie samodzielności rozstrzygnięcia sprawy przez organ pierwszej instancji w stosunku do organu drugiej instancji⁷⁵.

69 Zob. B. Adamiak, *Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 15)*, wyd. 18, Warszawa 2022, nb. 1.

70 Zob. *ibidem*.

71 Zob. *ibidem*.

72 Zob. R. Kędziora, *Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 15)*, wyd. 5, Warszawa 2017, nb. 1.

73 Zob. B. Adamiak, *op. cit.*, nb. 3.

74 Zob. K. Glibowski [w:] *Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 15)*, wyd. 30, red. M. Wierzbowski 2021; wyr. NSA z dnia 12 marca 2020 r., (I OSK 304/20); wyr. WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2020 r., (III SA/Wa 2075/20).

75 Zob. wyr. NSA z dnia 22 lutego 1984 r., (II SA 1678/83); wyr. NSA z dnia 12 lutego 1987 r., (III SA 1092/86); wyr. NSA z dnia 16 maja 1997 r., (SA/Bk 440/96);

Przenosząc te ustalenia na poziom prawa wodnego z 2017 r., należy stwierdzić, że w PGW WP funkcje organów administracji publicznej powierzono czterem kierownikom jednostek organizacyjnych. Zgodnie z art. 397 ust. 3 pkt 2 lit. a prawa wodnego z 2017 r. dyrektor zarządu zlewni zasadniczo jest organem właściwym w sprawach pozwoleń wodnoprawnych. Od tej zasady przewidziano wyjątki. Gdy wnioskodawcą są Wody Polskie, to organem załatwiającym sprawę będzie minister właściwy do spraw gospodarki wodnej (zob. art. 397 ust. 2 prawa wodnego z 2017 r.), a sprawy z art. 397 ust. 3 pkt 1 lit. a, c, d ww. ustawy zostały zastrzeżone dla właściwości dyrektora r.z.g.w. Na mocy art. 14 ust. 4 prawa wodnego z 2017 r.⁷⁶ – jeżeli decyzję o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego wyda dyrektor zarządu zlewni, to odwołanie od takiej decyzji będzie przysługiwało do dyrektora r.z.g.w. Odpowiednio odwołanie od decyzji dyrektora r.z.g.w. będzie rozpatrywał Prezes Wód Polskich⁷⁷.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że w postępowaniach prowadzonych przez organy Wód Polskich ustawodawca formalnie uwzględnił zasadę dwuinstancyjności. Nie można uznać, że w tym wypadku zastosowano wyjątek z art. 78 zd. 2 Konstytucji. Jednakże zarówno organ pierwszej instancji, jak i organ odwoław-

P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany do art. 15*, Warszawa 2019, nb. 9.

76 Zgodnie z tym przepisem „właściwy dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego w stosunku do dyrektorów zarządów zlewni Wód Polskich w sprawach określonych ustawą”.

77 W myśl art. 14 ust. 3 prawa wodnego z 2017 r. „prezes Wód Polskich pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego w stosunku do dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej Wód Polskich w sprawach określonych ustawą”.

czy są elementami tego samego scentralizowanego podmiotu. Tego faktu nie zmienia przywołany powyżej § 5 ust. 4 Regulaminu organizacyjnego Wód Polskich zakazujący przy wydawaniu poleceń naruszania zasady dwuinstancyjności. Wydawane polecenia mogą bowiem pośrednio oddziaływać na indywidualne sprawy, np. poprzez przekazywanie interpretacji prawnych⁷⁸. Co więcej, zakres zadań określonych komórek organizacyjnych nie jest ściśle przyporządkowany do danych jednostek organizacyjnych. Przykładowo zadania Zespołu Obsługi Prawnej czy Wydziału Zamówień Publicznych r.z.g.w. odnoszą się również do zarządów zlewni i nadzorów wodnych. Zachodzi więc prawdopodobieństwo, że decyzja pierwszoinstancyjna, np. dyrektora zarządu zlewni, będzie przygotowywana przy udziale tego samego zespołu pracowników co decyzja drugoinstancyjna (np. dyrektora r.z.g.w.)⁷⁹. Wobec tego przyjęty model organów Wód Polskich, naszym zdaniem, pośrednio narusza zasadę dwuinstancyjności, gdyż nie zapewnia skuteczności i efektywności środka zaskarżenia. Organy Wód Polskich (pierwszej i drugiej instancji) nie są bowiem samodzielnymi podmiotami, władnymi do zajęcia własnego stanowiska, ale stanowią integralną część jednego podmiotu. Tym samym oznacza to brak obiektywizmu w prowadzonych postępowaniach.

5. Podsumowanie

W świetle ustaleń należy uznać, że przyjęta struktura i kompetencje organów gospodarki wodnej nie realizują należycie konstytucyjnych zasad decentralizacji oraz dwuinstancyjności, a w konsekwencji zasadne jest ich przemodelowanie. Priorytetową kwestią pozostaje rozdzielenie funkcji *imperium* i *dominium*. Optymalnym

78 Zob. J. Dolny, *Realizacja zasady dwuinstancyjności...*, s. 28.

79 Zob. *ibidem*, s. 28.

rozwiązaniem byłoby, aby funkcja *imperium* została przyznana organom samorządu terytorialnego, na podobnych zasadach jak funkcjonowało to na gruncie prawa wodnego z 2001 r. Można rozważyć, by funkcje organów pierwszej instancji w omawianych sprawach powierzyć starostom i marszałkom województwa, natomiast funkcje organów drugiej instancji pełniliby odpowiednio wojewodowie i minister właściwy ds. gospodarki wodnej⁸⁰. Przyjęcie takiej konstrukcji nie budziłoby wątpliwości w zakresie realizacji zasady decentralizacji. Zadania publiczne zostałyby „przeniesione” z podmiotu scentralizowanego i zhierarchizowanego na rzecz organów, które realnie (a nie tylko formalnie) znajdują się bliżej obywateli. Co więcej, model ten nie stanowiłby uprzywilejowania interesów Skarbu Państwa w postępowaniu o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, ponieważ właściciel wody nie byłby organem załatwiającym sprawy administracyjne, lecz występowałby na równych zasadach z innymi stronami postępowania⁸¹. Przy takiej strukturze organów również zasada dwuinstancyjności znalazłaby pełne odzwierciedlenie. Organy odwoławcze nie byłyby organizacyjnie powiązane z organami pierwszej instancji, więc posiadałyby względem siebie przymiot samodzielności.

Niezależnie od powyższego należy też rozważyć zdecentralizowanie struktury Wód Polskich. O ile przekazanie funkcji *dominium* PGW WP było uzasadnione, o tyle sposób zarządzania tym podmiotem może budzić wątpliwości. Wody Polskie są niekiedy porównywane do Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Jednakże główny ośrodek decyzyjny w tym ostatnim podmiocie występuje nie w centrali, ale na poziomie nadleśnictwa. Świadczy o tym art. 35 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁸²

80 Zob. *ibidem*, s. 29.

81 Zob. J. Dolny, *Wody Polskie...*, s. 33.

82 T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1356 z późn. zm.

stanowiący, że nadleśniczy prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie. Taki system pozwala na trafniejsze podejmowanie decyzji, z uwagi na znajomość uwarunkowań lokalnych⁸³. Odpowiednikiem nadleśnictwa w Wodach Polskich jest zarząd zlewni. Wobec tego zasadne byłoby przeniesienie władzy decyzyjnej z centrali na szczebel zarządu zlewni. Jeżeli władczy ośrodek jest oddalony od obywatela, to trudniej realizować zadania publiczne, z uwagi na większe ryzyko wydawania arbitralnych decyzji i pomijanie nastrojów społecznych⁸⁴.

Należy dodać, że projekt ustawy – Prawo wodne z 2014 r.⁸⁵ przewidywał rozdzielenie funkcji *imperium* i *dominium* oraz realne zapewnienie zasady dwuinstancyjności. Prawa właścicielskie w stosunku do wód istotnych dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej miały wykonywać Zarząd Dorzecza Odry oraz Zarząd Dorzecza Wisły⁸⁶. Natomiast funkcje administracyjne co do zasady miały należeć do starosty⁸⁷, dla którego organem wyższego stopnia byłby dyrektor urzędu gospodarki wodnej⁸⁸. Projekt ten mógłby stać się podstawą prac nad reformą prawa wodnego, przy czym, w naszej ocenie, tworzenie nowych instytucji (Zarządów Dorzeczy czy dyrektorów urzędu gospodarki wodnej) nie wydaje się uzasadnione. Kreowanie nowych podmiotów publicznych tylko generowałoby niepotrzebne

83 Zob. J. Dolny, *Wody Polskie...*, s. 32.

84 Zob. *ibidem*, s. 32–33.

85 Projekt ustawy – Prawo wodne procedowany zgodnie z Wykazem Prac Legislacyjnych Rady Ministrów, numer UD194, <https://legislacja.gov.pl/projekt/269140/katalog/269143#269143> (dostęp: 11 sierpnia 2023 r.).

86 Zob. art. 212 ust. 1 pkt 2 projektu ustawy – Prawo wodne procedowanego zgodnie z Wykazem Prac Legislacyjnych Rady Ministrów, numer UD194.

87 Zob. art. 380 ust. 1 projektu ustawy – Prawo wodne procedowanego zgodnie z Wykazem Prac Legislacyjnych Rady Ministrów, numer UD194.

88 Zob. art. 342 ust. 1 projektu ustawy – Prawo wodne procedowanego zgodnie z Wykazem Prac Legislacyjnych Rady Ministrów, numer UD194.

koszty. Wykonywanie praw właścicielskich Skarbu Państwa winno pozostać w gestii PGW WP, zadania administracyjne zaś najlepiej byłoby powierzyć organom już funkcjonującym w obrocie.

Jednocześnie stoimy na stanowisku, że rozwiązanie przyjęte w pierwotnej wersji projektu ustawy – Prawo wodne⁸⁹ (tj. uznające za organ właściwy w sprawach gospodarowania wodami PGW WP) nie było najbardziej optymalne. Oczywiście taki system pozbawiony byłby niektórych aktualnych wad. Przede wszystkim w tej wersji projektu nie przewidziano osobliwego dualizmu organów, który funkcjonuje obecnie, bowiem występował tylko jeden organ. Ponadto rozwiązanie to byłoby klarowne z punktu widzenia zasady dwuinstancyjności, gdyż podmiot załatwiający sprawy występowałby jako minister w rozumieniu k.p.a. Zatem właściwym środkiem zaskarżenia byłby wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a.⁹⁰, a nie odwołanie.

Jednakże powyższe rozwiązanie należy uznać za nieefektywne. Organ centralny (Prezes PGW WP) byłby zobowiązany procedować sprawy z całego kraju, które dotychczas były załatwiane przez organy terenowe. Skala tych spraw spowodowałaby, że system bardzo szybko stałby się niewydolny. Poza tym opisane rozwiązanie, podobnie jak aktualnie obowiązujące, wypaczałoby zasadę decentralizacji. Organ centralny, oddalony od obywateli, przy wydawaniu decyzji nie miałby należytego rozeznania w uwarunkowaniach lokalnych.

89 Projekt ustawy – Prawo wodne procedowany zgodnie z Wykazem Prac Legislacyjnych Rady Ministrów, numer UC1.

90 W myśl tego przepisu „od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji”.

Streszczenia

Problem realizacji konstytucyjnych zasad decentralizacji i dwuinstancyjności w unormowaniach dotyczących Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie

Artykuł dotyczy problemu realizacji konstytucyjnych zasad decentralizacji i dwuinstancyjności postępowania w unormowaniach dotyczących Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej: PGW WP albo Wody Polskie), w świetle ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne. Podmiot ten został ustanowiony na mocy prawa wodnego z 2017 r., które zastąpiło ustawę z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne. W konsekwencji w artykule udzielono odpowiedzi na pytanie, czy aktualny model organów właściwych w sprawach gospodarowania wodami jest zgodny z Konstytucją RP? Na tej podstawie sformułowano postulaty *de lege ferenda*.

Słowa kluczowe: Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, Konstytucja RP

The problem of implementation of the constitutional principles of decentralisation and two-instance proceedings in the regulations concerning the State Water Management Company Polish Waters

The article addresses the problem of the implementation of the constitutional principles of decentralisation and two-instance proceedings in the norms concerning the State Water Management Company Polish Waters (hereinafter: PGW WP or Polish Waters) in the light of the Act of July 20, 2017 – Water law. This entity was established by the water law of 2017, which replaced the Act of July 18, 2001 – Water law. As a result, the article provides an answer to the question of whether the current model of authorities competent for water management is consistent with

the Polish Constitution. On this basis, *de lege ferenda* postulates were formulated.

Keywords: the State Water Management Company Polish Waters, Constitution of the Republic of Poland

Literatura

- Adamiak B., *Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 15)*, wyd. 4, Warszawa 2014.
- Banaszak B., *Komentarz do art. 15 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. B. Banaszak, Warszawa 2012.
- Błaś A. [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Cieślak Z., *Podstawowe pojęcia nauki prawa administracyjnego [w:] Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009.
- Dolny J., *Grunty pokryte śródlądowymi wodami płynącymi po reformie Prawa wodnego*, „Gospodarka Wodna” 2023, nr 5.
- Dolny J., *Realizacja zasady dwuinstancyjności w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie*, „Gospodarka Wodna” 2020, nr 8.
- Dolny J., *Wody Polskie a Lasy Państwowe – podobieństwa i różnice*, „Gospodarka Wodna” 2021, nr 1.
- Florczak-Wątor M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 78)*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Garlicki L., Wojtyczek K., *Komentarz do art. 78 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Glibowski K., *Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 15)*, wyd. 30, red. M. Wierzbowski 2021.
- Granat M., *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2022.

- Grzegorzcyk P., Weitz K. [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86 (art. 78)*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Haczkowska M. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 78)*, Warszawa 2014.
- Izdebski H, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020.
- Jakuszewicz A., *Determinanty decentralizacji władzy publicznej w Konstytucji RP*, Repozytorium Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, <https://repozytorium.ukw.edu.pl/bitstream/handle/item/7638/Determinanty%20decentralizacji%20w%c5%82adzy%20publicznej%20w%20konstytucji%20RP.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (dostęp: 24 lutego 2024 r.).
- Kędziora R., *Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 15)*, wyd. 18, Warszawa 2022.
- Kmieciak Z., *Oblicza nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego (w odpowiedzi prof. Janowi Zimmermannowi)*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 2.
- Korczak J. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 15 SPA*, t. II, red. R. Hauser, Warszawa 2012.
- Miaskowska-Daszkiewicz K., Przywora B., *Zatwierdzanie taryf za zbiorowe zaopatrzenie wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków przez organ regulacyjny a konstytucyjne rozumienie nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2021, nr 3 (71).
- Michalski P., *Komentarz do Prawa wodnego (art. 239)*, Kościelniak 2019.
- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany do art. 15*, Warszawa 2019.
- Przywora B., *Konstytucyjne prawo do zaskarżania orzeczeń a problem kwestionowania rozstrzygnięć prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 4.

- Safjan M., Bosek L., *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86 (Wprowadzenie)*, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 15 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wyd. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Skoczylas A., Piątek W. [w:] *Konstytucja RP Tom I Komentarz art. 1–86 (art. 15)*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 15 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Wojtyczek K., *Prawo do skutecznego środka prawnego w Konstytucji RP*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 1.
- Wyrzykowski M., Ziółkowski M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 78 SPA*, t. II, red. R. Hauser, Warszawa 2012.

