

# Studia PRAWNICZE

Zeszyt 3 (199) 2014  
Warszawa 2014

Jerzy Rotko ■

## WŁASNOŚĆ I ZARZĄD URZĄDZENIAMI WODNYMI W ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH<sup>1</sup>

Status prawnorzeczowy urządzeń wodnych, inaczej niż wód oraz gruntów pokrytych wodami<sup>2</sup>, nie był dłuższy czas przedmiotem zainteresowania nauki prawa. Wątpliwości z nim związane pojawiły się w debacie prawniczej w zasadzie dopiero za sprawą orzecznictwa sądów administracyjnych na tle sporów pomiędzy podmiotami publicznymi o to, do kogo należy zarządzanie składnikami mienia Skarbu Państwa (dalej jako SP) służącymi gospodarce wodnej. Chodzi najczęściej o urządzenia wodne posadowione na gruncie przykrytym płynącą wodą powierzchniową. Poszukiwanie reguły, w oparciu o którą należy ustalić właściciela urządzenia wodnego, ma jednak szerszy wymiar. Problem ich statusu prawnorzeczowego nie ogranicza się bowiem tylko do mienia SP, lecz dotyczy wszystkich urządzeń, także prywatnych, bez względu na ich rodzaj i usytuowanie, a więc również takich, które wykonane zostały na gruntach niepokrytych wodą, przede wszystkim studni.

Zauważyć trzeba na wstępie, że ustawa – Prawo wodne zawiera w dziale I, zatytułowanym „Zasady ogólne”, rozbudowane wypowiedzi dotyczące własności

<sup>1</sup> Artykuł powstał w ramach projektu badawczego „Ochrona środowiska w działalności trybunałów i sądów”, nr 2012/07/B/HS5/03962, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

<sup>2</sup> Z nowszych pozycji zob. np. B. Rakoczy, *Własność wód w prawie polskim*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska nr 1/2013, s. 9 i n; M. Marszelewski, W. Marszelewski, *Problemy własności jezior w Polsce*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska nr 3/2013, s. 29 i n; R. Mikosz, *Prawa do wód*, [w:] *System prawa prywatnego, t. 4, Prawo rzeczowe*, E. Gniewek), II wydanie, Warszawa 2007, s. 923 i n.

wód oraz relacji własnościowych zachodzących pomiędzy wodami a gruntami pokrytymi wodą. W tej części ustawa nie odnosi się natomiast do własności urządzeń wodnych ani nie wyjaśnia zależności pomiędzy własnością gruntu a własnością urządzenia wodnego z tym gruntem związanego. Można by oczekiwać, iż kwestia ta zostanie wyraźnie uregulowana w sposób zgodny z podstawowymi zasadami prawa rzeczowego. Ponieważ woda nie jest rzeczą, więc racjonalne wydawać by się mogło założenie, że własność urządzeń wodnych trwale związanych z gruntem zostanie powiązana z własnością tego gruntu, a nie z własnością wody. Takiemu założeniu przeczą jednakże wnioski płynące z art. 139 ust. 2 ustawy – Prawo wodne (dział VI, rozdział 4), który przewiduje możliwość przejścia bez odszkodowania urządzeń wodnych na własność właściciela wody, a nie właściciela gruntu pokrytego wodą. Pomijając w tym miejscu wątpliwości związane z samą techniczno-prawną formą ustalenia wyjątku od zasady *superficies solo cedit* oraz pozbawieniem właściciela prawa do odszkodowania, twierdzić można, że rozwiązanie takie ma pewien walor praktyczny, gdyż posłużenie się odesłaniem do własności gruntu pokrytego wodą zamknęłoby drogę np. do przejścia studni.

Podkreślić w każdym bądź razie należy, że żaden przepis ustawy – Prawo wodne nie podejmuje wprost kwestii statusu prawnorzecznego urządzeń wodnych, natomiast art. 139 ust. 2 i 3 to jedyne unormowania ustawy, z których wyprowadzić można jakiegokolwiek wnioski z tym związane. Powstaje zatem pytanie: czy w odniesieniu do takich urządzeń znaleźć powinna zastosowanie reguła, w myśl której należą one do właściciela gruntu, albowiem stanowią część składową tego gruntu, czy też przyjąć należy, że mamy do czynienia z wyjątkiem od tej zasady. Sądy administracyjne opowiadają się za tym drugim wnioskiem i pogląd taki wydaje się trafny.

Wyjaśniając naturę tego wyjątku, zauważyć od razu należy, że urządzenia wodne nie mogą zostać uznane za odrębny od gruntu typ nieruchomości. W obowiązującym ustawodawstwie istnieją bowiem tylko trzy wyjątki od podstawowej reguły płynącej z art. 46 par. 1 KC, w myśl której nieruchomościami są zasadniczo grunty. Wyjątki te związane są z tzw. nieruchomościami budynkowymi. Chodzi o:

- a) odrębną własność budynku i jego części, który wzniesiony został na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste (art. 235 KC),
- b) odrębną własność budynku wzniesionego przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną na gruncie państwowym oddanym w użytkowanie spółdzielni (art. 272 KC) oraz

- c) odrębną własność budynku wzniesionego przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną na gruncie stanowiącym wkład gruntowy (art. 279 KC)<sup>3</sup>.

Urządzenia wodne, takie jak stopnie piętrzące, śluzy, sztuczne kanały itp., nie są jednak ani budynkami, ani częściami takich budynków, lecz trwale związanymi z gruntem urządzeniami, które należy zaliczyć do budowli w rozumieniu ustawy – Prawo budowlane (do nielicznych wyjątków należeć będą co najwyżej budynki elektrowni). W związku z tym takie części składowe trzeba traktować, jak to zauważa E. Gniewek, z konieczności jako odrębne „rzeczy ruchome” (art. 48 KC), a nie jako odrębny typ nieruchomości<sup>4</sup>.

Przedmiotem podejmowanych tu rozważań będą w pierwszej kolejności argumenty, w oparciu o które sądy administracyjne sformułowały wniosek, iż urządzenia wodne mieszczą się w kręgu ustawowo dopuszczonych wyjątków od zasady *superficies solo cedit*. Poza tym poddane zostaną analizie zagadnienia wykonywania zarządu urządzeniami wodnymi. Przegląd orzecznictwa z tym związanego poprzedzony zostanie omówieniem najważniejszych rozstrzygnięć ustawy – Prawo wodne, stanowiących podstawowy punkt odniesienia.

## 1. Własność wody a własność gruntu pokrytego wodą

Na początek należy przypomnieć relacje zachodzące pomiędzy własnością wody powierzchniowej a własnością gruntu pod wodą. Zasady prawne, które zagadnienie to wyjaśniają, doświadczały zmian, są niejednolite i zależą od rodzaju wody oraz charakteru koryta wody płynącej.

W myśl art. 10 ust. 1a ustawy – Prawo wodne wyłączną własność SP stanowią wody morza terytorialnego, morskie wody wewnętrzne wraz z morskimi wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej, śródlądowe wody powierzchniowe płynące oraz wody podziemne. Pozostałe wody stanowić mogą własność także innych podmiotów (osób prawnych albo osób fizycznych – art. 10 ust. 1). W przypadku wód stojących oraz wód w rowach o ich własności rozstrzyga własność gruntu. W myśl art. 12 ust. 1 ustawy wody stojące oraz wody w rowach znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej stanowią własność właściciela tej nieruchomości. Wody takie można zatem uznać za część składową gruntu

<sup>3</sup> Zob. E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2010, wyd. 8, s. 7.

<sup>4</sup> Zob. *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2006, s. 114 i n.

(z wyłączeniem wody podziemnej, która stanowi własność SP)<sup>5</sup>, choć przedstawiono także poglądy odmienne<sup>6</sup>.

W przypadku wód płynących funkcjonują w istocie dwie zasady określające relację ich własności do własności gruntu pokrytego taką wodą.

Pierwsza, przewidziana w art. 14 ust. 1, głosi, że grunty pokryte wodami powierzchniowymi (bez dookreślenia, o jakie wody chodzi) stanowią własność właściciela tych wód. W art. 9 ust. 1 pkt 4a znalazła się definicja „gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi”, dodana do ustawy dopiero przepisami piętnastej noweli, to jest ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw<sup>7</sup>. W jej rozumieniu oznaczają one grunty tworzące dna i brzegi cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych, w granicach linii brzegu, a także grunty wchodzące w skład sztucznych zbiorników wodnych, stopni wodnych oraz jezior podpiętrzonych, które były pokryte wodami powierzchniowymi przed wykonaniem urządzeń piętrzących. Przepisami tej samej piętnastej noweli do art. 14 dodano także nowy ust. 1a, który definiuje zbliżone, ale nie identyczne pojęcie „gruntów pokrytych śródlądowymi wodami powierzchniowymi oraz morskimi wodami wewnętrznymi”. Zakres tego pojęcia jest szerszy w stosunku do definicji z art. 9 ust. 1 pkt 4a, gdyż obejmuje również morskie wody wewnętrzne, z drugiej zaś strony węższy, gdyż nie zawiera dopowiedzenia, że chodzi także o grunty wchodzące w skład sztucznych zbiorników wodnych, stopni wodnych oraz jezior podpiętrzonych, które były pokryte wodami powierzchniowymi przed wykonaniem urządzeń piętrzących. W każdym bądź razie grunty przykryte przez wody płynące, które mogą zostać zaliczone do cieków naturalnych, stanowią własność właściciela tych wód. Definicja cieków naturalnych została zamieszczona w art. 9 ust. 1 pkt 1c, dodanym do ustawy przepisami ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw<sup>8</sup>. W myśl tego przepisu

<sup>5</sup> Pogląd taki ma zresztą długą tradycję. Zob. T. Dybowski, *Własność wód* [w:] *Zagadnienia cywilistyczne prawa wodnego*, Warszawa 1957, s. 131 i tam cyt. starsza lit. Zob. także E. Gniewek, *W kwestii statusu prawnorzeczowego powierzchniowych wód płynących i współwystępujących elementów naturalnych środowiska wodnego*, Przegląd Prawa i Administracji, tom XXI, Wrocław 1990, s. 82 i n. i tam cyt. lit.; K. Stefaniuk, [w:] J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, wydanie 3, Warszawa 2009, s. 72 i n.

<sup>6</sup> Zob. R. Mikosz, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 4, Warszawa 2007, s. 930 i n., Nb 10, zdaniem którego woda stanowi odrębny od gruntu przedmiot stosunków prawnych i dotyczy to każdej wody, bez względu na jej rodzaj. Z tego też powodu brak podstaw, aby wody traktować jako części składowe nieruchomości gruntowej. Na rzecz takiej tezy przemawiają zdaniem Autora zarówno względy wykładni językowej, jak i systemowej.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 130, poz. 1087.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 32, poz. 159.

cieki naturalne to rzeki, strugi, strumienie i potoki oraz inne wody płynące w sposób ciągły lub okresowy, naturalnymi lub uregulowanymi korytami.

Drugą zasadę, określającą relację pomiędzy własnością wody powierzchniowej a własnością gruntu pod wodą, uzyskujemy jako wynik wyłączeń, wynikających z dodanej do ustawy w 2005 r. definicji gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi. Do właściciela wody płynącej nie należy już bowiem *ex lege* grunt pokryty wodą, jeżeli nie stanowi dna i brzegu cieku naturalnego (w tym poddanego regulacji). Tym samym od dnia wejścia w życie przepisów piętnastej noweli nie obowiązuje w polskim prawie wodnym wcześniejsza generalna zasada, że wszystkie grunty pokryte przez śródlądowe wody płynące (z wyjątkiem wód płynących w rowach) stanowić mogą wyłącznie własność SP<sup>9</sup>.

Rozerwanie więzi prawnej łączącej wodę płynącą z niektórymi kategoriami gruntów powoduje istotne konsekwencje. Między innymi nie ma już podstaw do konstruowania wniosków, jakoby także woda płynąca mogła zostać uznana za część składową gruntu<sup>10</sup>. Przede wszystkim jednak zmianie ulega zakres przedmiotowy innej zasady, w myśl której nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu grunty pokryte płynącymi wodami powierzchniowymi, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie (art. 14 ust. 2). W obecnym stanie prawnym możliwa jest zatem sytuacja, gdy płynąca woda publiczna (w praktyce woda SP), niepodlegająca obrotowi cywilnoprawnemu, znajdzie się w sztucznym korycie nie należącym do SP, pokrywając tym samym grunty dostępne już bez ograniczeń obrotowi cywilnoprawnemu. Oznacza to porzucenie drugiej sztywnej reguły polskiego prawa wodnego, w myśl której wszystkie grunty pokryte przez płynące wody publiczne wyłączone są z obrotu cywilnoprawnego.

Definityjne wyłączenie z zakresu pojęcia „gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi” tych gruntów, które tworzą dna i brzegi cieków innych niż naturalne, ma także zasadnicze konsekwencje dla sposobu rozumienia pojęcia „innego mienia”, które występuje w art. 14 ust. 4 (o czym w dalszej części).

---

<sup>9</sup> W tym kontekście niezrozumiała wydaje się uwaga J. Szachułowicza (sformułowana po zmianie ustawy), że „Ust. 1a, 2, 3 i 4 zawierają powtórzenie wcześniejszych przepisów zawartych w części ogólnej ustawy (w szczególności art. 10 ust. 3)”. Zob. idem, *Prawo wodne. Komentarz*, wydanie 2, s. 72 i n.

<sup>10</sup> Choć jest to raczej pogląd odosobniony. Zob. E. Gniewek, *W kwestii...*, s. 79 i n. Zauważyć jednak trzeba, że w starszej literaturze, poprzedzającej uchwalenie ustawy – Prawo wodne z 1962 r., wskazywano na zalety takiego rozwiązania. Zob. T. Dybowski, *Własność wód*, [w:] *Zagadnienia cywilistyczne prawa wodnego*, Warszawa 1957, s. 139. Autor ten zauważa: „Wynikiem naszych rozważań jest teza, że ujęcie, zgodnie z którym woda stanowi rzecz główną, a grunt pokryty stanowi jej część składową, może mieć ewentualne zastosowanie co do państwowych wód płynących oraz jezior i stawów stanowiących samodzielną jednostkę gospodarczą”.

Rozwiązanie wprowadzone poprzez zmianę art. 14, polegające na dopuszczeniu możliwości rozerwania więzi wody płynącej oraz gruntu pod wodą, wydaje się racjonalne w tym sensie, że odpowiada potrzebom gospodarki wodnej. Już pod rządami ustawy z 1962 i 1974 r. autorzy komentarzy podkreślali, że jest to uzasadnione, co najmniej w pewnych sytuacjach, choćby czasowo<sup>11</sup>.

## 2. Własność gruntu a własność urządzeń wodnych

Ustawa – Prawo wodne nie odnosi się wprost do własności urządzeń wodnych ani do kwestii relacji zachodzących między własnością gruntu a własnością takich urządzeń. Może to wynikać z faktu, że „urządzenia wodne” to bardzo pojemna kategoria pojęciowa, zatem i relacje własnościowe kształtować mogą się odmiennie. Definicja urządzeń wodnych zamieszczona w art. 9 ust. 1 pkt 19 ma charakter przykładowego dziewięciopunktowego wyliczenia, poprzedzonego słowami: „rozumie się przez to urządzenia służące kształtowaniu zasobów wodnych oraz korzystaniu z nich”. W tej grupie znajdują się zarówno urządzenia o wielkich rozmiarach i znaczeniu gospodarczym (np. obiekty zbiorników i stopni wodnych czy obiekty energetyki wodnej), jak i niewielkie urządzenia o znaczeniu lokalnym (np. pomosty czy wyloty urządzeń kanalizacyjnych). Nie ulega wątpliwości, że urządzenia takie mają swojego właściciela, którym mogą być zarówno podmioty publiczne (w tym SP), jak i podmioty prywatne.

Rozpatrując relacje własność gruntu – własność urządzeń wodnych można zróżnicować sytuacje, gdy chodzi o:

- a) grunt niepokryty wodą,
- b) grunt pokryty wodą stojącą,
- c) grunt pokryty wodą płynącą – a w tej grupie przypadków wydzielić (w pewnym uproszczeniu) sytuacje, gdy woda płynie korytem naturalnym oraz gdy płynie korytem sztucznym.

Jeśli chodzi o przypadek pierwszy, to wydawać by się mogło, że własność urządzenia zostanie wywiedziona z własności gruntu. Chodzi przede wszystkim o studnie i stawy, wykonywane zwykle przez właściciela nieruchomości dla własnych potrzeb. Podobnie jest z urządzeniami posadowionymi na gruncie pokrytym wodą stojącą. W tym przypadku za powiązaniem własności urządzenia wodnego z własnością gruntu pokrytego wodą mógłby przemawiać argument następujący: skoro o własności takiej wody stojącej decyduje własność gruntu pod

---

<sup>11</sup> Zob. np. S. Surowiec, W. Tarasiewicz, T. Zwięglińska, *Prawo wodne. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa 1981, s. 19.

wodą (art. 12 ust. 1), to dlaczego inaczej miałyby być z urządzeniami służącymi do korzystania z takiej wody? Poza tym zazwyczaj z wody stojącej korzystać będzie jej właściciel.

Nie można jednak wykluczyć sytuacji odrębnych. Praktycznie dowodzi tego np. wprowadzanie ścieków do cudzych rowów melioracyjnych poprzez budowane w tym celu wyloty urządzeń kanalizacyjnych, posadowione na cudzym gruncie. W obu tych sytuacjach (tj. przy istnieniu urządzeń na gruncie niepokrytym wodą oraz posadowionych na gruncie pokrytym wodą stojącą) znaleźć można argumenty przede wszystkim celowościowe, które przemawiać będą za rozdzieleniem własności gruntu oraz własności urządzenia wodnego. Nie inaczej jest zresztą także w przypadku urządzeń wodnych znajdujących się na gruncie przykrytym wodą płynącą. Chodzi przede wszystkim o ochronę interesów majątkowych inwestora, który realizuje przedsięwzięcia z zakresu gospodarki wodnej (zwłaszcza takie na wodach płynących, które związane są z energetyką wodną). Może być jednak przedmiotem sporu, czy wykładnia celowościowa przepisów Prawa wodnego jest wystarczająca dla udowodnienia, że przewiduje ono wyjątek od kodeksowej zasady *superficies solo cedit*.

Jedynym przepisem ustawy – Prawo wodne, który implikuje istnienie takiego wyjątku, jest wspomniany już art. 139 ust. 2 i 3. Przewiduje on, że urządzenie wodne może być przejęte bez odszkodowania na własność właściciela wody, ale nie dotyczy to stawów oraz gruntów, na których takie urządzenia się znajdują. Jeśli zatem może zostać odjęta własność urządzenia wodnego bez uszczerbku dla własności gruntu, z którym jest związane, to znaczy, że niewątpliwie może ono stanowić przedmiot odrębnej własności. Innym zagadnieniem jest, jakie fakty lub czynności własność taką mogą potwierdzić.

### **3. Wykonywanie praw właścicielskich w odniesieniu do urządzeń wodnych**

Nie mniej wątpliwości niż status prawnorzeczowy urządzeń wodnych wywołuje także sposób wykonywania praw właścicielskich SP w odniesieniu do takich urządzeń. Zwrócić najpierw należy uwagę, że w ustawie w odrębnych przepisach wskazano podmioty, które wykonują prawa właścicielskie w odniesieniu do wód publicznych stanowiących własność SP (art. 11) oraz w odniesieniu do gruntów pokrytych takimi wodami (art. 14). Przyjąć można, że za legislacyjnym rozdzieleniem obu zakresów zarządu mienia przemawiała wyłącznie odrębna prawna natura własności tworzących je składników majątkowych, tj. wód (niebędących rzeczą) oraz nieruchomości tworzących grunty pokryte wodami,

jako że od strony kompetencyjnej chodzi w obu przypadkach o te same organy oraz jednostki. Art. 14 ust. 3, traktujący o gospodarowaniu gruntami pokrytymi wodą płynącą, odsyła bowiem do art. 11 ust. 1, który wskazuje podmioty wykonujące prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych SP.

Nie ma natomiast w ustawie odrębnej normy kompetencyjnej powiązanej wyraźnie z urządzeniami wodnymi SP, co jest źródłem poważnych sporów i wątpliwości interpretacyjnych. Możliwe są w związku z tym dwa wnioski.

Po pierwsze, twierdzić można, że wykonywanie praw właścielskich odnośnie do urządzeń wodnych SP należy powiązać z wykonywaniem praw właścielskich wobec gruntu, na którym zostały posadowione, ewentualnie z wykonywaniem praw właścielskich w stosunku do wód, na których się znajdują. Mając na uwadze, że woda nie jest rzeczą, należałoby to drugie podejście zdecydowanie odrzucić. Niedogodność ta znika, jeśli się uwzględni, że kompetencyjnie oba zakresy uprawnień są tożsame, o czym już wspomniano, tj. wynikają z tej samej normy kompetencyjnej określonej w art. 11 ust. 1 – albo bezpośrednio, bądź poprzez odesłanie zamieszczone w art. 14 ust. 3. Wnioskowanie oparte na powiązaniu praw właścielskich do urządzeń wodnych z prawami do gruntu znalazłoby rację bytu i praktyczną użyteczność, ale – jak już zaznaczono – w orzecznictwie NSA pogląd ten został zakwestionowany.

Po drugie, wykonywanie praw właścielskich w stosunku do urządzeń wodnych SP powiązać by można kompetencyjnie z wykonywaniem takich praw wobec „innego mienia”, o którym mowa w art. 14 ust. 4. Taki wniosek znajdzie uzasadnienie, jeśli uznamy urządzenia wodne trwale związane z gruntem za przedmiot odrębnej własności (pogląd taki znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych).

Badając taką hipotezę, należy najpierw wyjaśnić, co wchodzi w zakres tego pojęcia. Powstaje pytanie, które mienie jest mieniem „innym”? Czy taką opozycję („inne”) należy budować na składnikach mienia, o jakich mowa w art. 14 ust. 1 – 3, czy też szerzej, na jakichkolwiek składnikach mienia, związanych z gospodarką wodną, o ile tylko poddane zostały regulacjom Prawa wodnego. Wydaje się, że właściwe jest to drugie, szersze podejście.

Przed nowelizacją było w zasadzie jasne, że „inne mienie” obejmuje różne składniki majątkowe służące gospodarce wodnej, ale z wyłączeniem wód oraz gruntów pokrytych wodami. Teraz w skład „innego mienia” wejść muszą także grunty pokryte wodami płynącymi w korytach (zbiornikach) sztucznych, a przynajmniej do takiego wniosku prowadzą względy wykładni językowej i systemowej<sup>12</sup>. Nowy stan prawny rodzi kilka zasadniczych trudności w kontekście

---

<sup>12</sup> Tak też L. Osuch-Chacińska, *Zasób nieruchomości Skarbu Państwa w gospodarce*



zarządu gruntami pokrytymi wodą, choć nie usuwa pewnych korzyści płynących z dotychczasowej regulacji. Charakteryzując to unormowanie rozpocząć należy od uwag krytycznych.

Po pierwsze, trudno jest znaleźć racjonalne argumenty przemawiające za rozdzieleniem zarządzania korytem cieku naturalnego oraz znajdującymi się w nim takimi urządzeniami wodnymi, które zaliczane są do budowli regulacyjnych, służących zapewnieniu swobodnego spływu wód oraz lodów, a także właściwych warunków korzystania z wód. Przede wszystkim jest to obowiązek właściciela wody i wynika z art. 21 ust. 1 i art. 22 ust. 1.

Po drugie, gdyby oddzielić na potrzeby zarządzania mieniem SP urządzenia wodne od wód oraz gruntów pokrytych wodami SP, to nie będzie możliwe zastosowanie art. 217 ust. 1 ustawy w odniesieniu do urządzeń wodnych, jako że mowa jest w nim wyłącznie o wodach i gruntach.

Po trzecie, praktycznie komplikuje się określenie podmiotu właściwego w sprawach gospodarowania gruntami pokrytymi wodą. Może się bowiem okazać, że grunt pozostający „faktycznie” pod wodą będzie tylko w pewnej części gruntem pokrytym wodą powierzchniową w znaczeniu prawnym – z tą konsekwencją, że wskazanie organów lub jednostek gospodarujących tymi odrębnymi fragmentami nastąpi na innej podstawie prawnej: będzie to albo art. 14 ust. 3, albo art. 14 ust. 4. Może to doprowadzić do wskazania dwóch administratorów dla różnych fragmentów tego samego obiektu (typu koryto lub zbiornik).

Po czwarte, grunty pokryte wodami powierzchniowymi płynącymi są zasobem nieruchomości SP, do którego nie stosuje się przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 14a ust. 1). Przepis ten nie dotyczy jednak gruntów w korytach sztucznych (sztucznych zbiornikach wodnych, stopniach wodnych oraz jeziorach podpiętrzonych, niebędących gruntami pokrytymi wodami powierzchniowymi przed wykonaniem urządzeń piętrzących). Tak więc niektóre grunty SP tworzące dno tego samego „obiektu” wodnego podlegać będą ustawie o gospodarce nieruchomościami (te, które nie były pokryte wodą przed wykonaniem urządzeń piętrzących), a inne (pozostałe) wejdą w skład odrębnego zasobu nieruchomości, utworzonego przepisami Prawa wodnego.

Po piąte, co wynika z poprzedniej uwagi, niektóre z tych gruntów w obrębie tego samego zbiornika lub cieku podlegać będą obrotowi cywilnoprawnemu, a inne nie.

Po szóste, rozchodzą się kompetencje do zbywania nieruchomości SP innych niż grunty pokryte wodami w rozumieniu art. 14 ust. 1a (w związku z art. 9 ust. 1 pkt 4a). Do zbywania gruntów pod śródlądowymi wodami powierzchnio-

wymi stojącymi uprawniony będzie na podstawie art. 14 ust. 5 minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej. Z kolei zbywanie takich gruntów pod śródlądowymi wodami powierzchniowymi płynącymi (a więc newralgicznymi z punktu widzenia gospodarki wodnej), które nie są objęte definicją gruntu pokrytego wodą (zamieszczoną w art. 9 ust. 1 pkt 4a), należeć będzie do starosty, co wynika z art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Odmienność konstrukcji, na których oparto kompetencję w obu tych przypadkach, jest po prostu rażąca.

Z kolei główną zaletą rozwiązania opartego na powiązaniu kompetencji do wykonywania praw właścicielskich w stosunku do urządzeń wodnych SP z „innym mieniem”, o którym mowa w art. 14 ust. 4, jest poszerzenie kręgu podmiotów, które uzyskują uprawnienie do gospodarowania takimi składnikami mienia. Wprawdzie także art. 14 ust. 4 odsyła do przepisów kompetencyjnych art. 11 ust. 1, ale wskazuje jeszcze ponadto na dwie dalsze kategorie podmiotów: tj. na starostę oraz na „jednostki, którym to mienie zostało powierzone”. Zauważyć należy, że „starostę” włączono do zakresu podmiotów gospodarujących „innym mieniem” dopiero przepisami piętnastej noweli.

Z jednej strony utwierdza to słuszność przyjętego tu wnioskowania: jest on bowiem podstawowym organem reprezentującym SP w sprawach gospodarowania nieruchomościami w myśl art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Innymi słowy, otrzymujemy potwierdzenie, że „inne mienie” obejmuje te składniki majątkowe, które nie zostały wyłączone z obrotu cywilnoprawnego. W ten sposób można klarownie rozdzielić reguły zarządu mieniem „zbywalnym” (obejmującym urządzenia wodne, grunty niepokryte wodami, grunty pokryte wodami stojącymi oraz grunty tworzące dna i brzegi w ciekach innych niż naturalne) i mieniem „niezbywalnym”, czyli wyłączonym z obrotu cywilnoprawnego (w tej grupie mieszczą się tylko wody oraz grunty pokryte wodami w rozumieniu art. 14 ust. 1a w związku z art. 9 ust. 1 pkt 4a).

Poza tym pojawienie się starosty jako organu gospodarującego „innym mieniem”, wskazanego w ust. 4 zresztą na pierwszym miejscu, pozwoliło w paru sytuacjach naznaczonych ciągnącymi się latami sporami kompetencyjnymi, znaleźć w końcu podmiot gotowy realizować zadania publiczne. Spory, które ujawniają się zwłaszcza w relacjach pomiędzy regionalnymi zarządami gospodarki wodnej oraz wojewódzkimi zarządami melioracji i urządzeń wodnych, mają najczęściej charakter negatywny. W takich przypadkach ustawowe wskazanie na starostę stwarza mu podstawy do działania tam, gdzie żaden z innych wymienionych w art. 14 ust. 4 podmiotów nie poczuwa się do obowiązku zarządzania mieniem związanym z gospodarką wodną. Otworzyło to między innymi drogę do podjęcia przez starostę prac naprawczych na Kanale Raduni.

Z drugiej jednakże strony, o ile w jakiejś mierze zasadne jest uzupełnienie listy podmiotów sprawujących zarząd „innym mieniem” o starostę (przede wszystkim w odniesieniu do nieruchomości), o tyle nie ma żadnego uzasadnienia dla takiej zmiany w kontekście zarządu urządzeniami wodnymi, jako że urządzenia takie nie są nieruchomościami (czyli w tym zakresie kompetencja starosty jest bezprzedmiotowa). W tym aspekcie istotne staje się natomiast dodanie do art. 14 ust. 4 „jednostek, którym mienie to zostało powierzone”. W tej kategorii mogą się bowiem znaleźć m.in. podmioty, które korzystają z wód w sposób szczególny na podstawie pozwolenia wodnoprawnego przy pomocy urządzeń wodnych należących także do SP i z tej właśnie przyczyny zasadne byłoby powierzenie im zadania ich utrzymywania. Inna rzecz, że w ustawie nie ma ku temu podstaw prawnych. W myśl art. 64 ust. 2 obowiązek zapewnienia obsługi, bezpieczeństwa oraz właściwego funkcjonowania urządzenia wodnego obciąża bowiem wyłącznie właściciela, a nie użytkownika.

Z powyższego wynika, że wykonywanie praw właścicielskich wobec urządzeń wodnych SP może przysługiwać w świetle przepisów ustawy następującym kategoriom podmiotów:

- a) podmiotom wykonującym prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych oraz do gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi,
- b) staroście,
- c) jednostkom, którym mienie to zostało powierzone.

#### 4. Wybrane orzecznictwo

Wspomniano już, że problem statusu prawnorzeczowego urządzeń wodnych pojawił się na tle sporów o sprawowanie zarządu takimi urządzeniami. Orzecznictwo sądów administracyjnych dowodzi istnienia niejasności prawnych z tym związanych, mających swoje źródło przede wszystkim w niespójnych i niekompletnych uregulowaniach ustawy – Prawo wodne. O ile kwestia statusu prawnorzeczowego urządzeń wodnych została przez sądy administracyjne w zasadzie przesądzona, o tyle argumenty użyteczne przy określaniu reguł zarządu takimi urządzeniami i rozwiązywaniu powstających na tym tle sporów nadal wymagają systematyzującej refleksji.

Dwa pierwsze z przedstawionych niżej wyroków odnoszą się do kwestii zarządu mieniem obejmującym urządzenia wodne, w dwóch kolejnych przesądzony został status prawnorzeczowy takich urządzeń.

#### 4.1. Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2007 r.<sup>13</sup>

U podstaw sprawy rozpatrzonej przez Naczelny Sąd Administracyjny w 2007 r. leżała decyzja Starosty M. o przeniesieniu prawa własności budowli piętrzącej (jazu zlokalizowanego na rzece P.) z Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w W. na Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w P., która wydana została w oparciu o art. 139 ust. 2 ustawy – Prawo wodne.

Odwołał się od niej Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w P. podnosząc, że przeniesienie prawa własności do urządzenia wodnego wymaga zaistnienia dwóch przesłanek, tj. urządzenie musi być niezbędne do kształtowania zasobów wodnych, a ze strony właściciela wody musi występować chęć przejęcia tego urządzenia, tymczasem w sprawie żadna z nich nie została spełniona. Skarżący wskazał, że nie jest zainteresowany przejęciem jazu, gdyż jako państwowa jednostka budżetowa finansowana z budżetu centralnego, nie może administrować urządzeniem wodnym służącym jedynie potrzebom komunalnym. Wprawdzie przejął wody rzeki P. oraz grunty pokryte tymi wodami w trwały zarząd (z chwilą uprawomocnienia się odrębnej przedmiotowej decyzji Starosty M. oraz po podpisaniu stosownego protokołu zdawczo-odbiorczego), tym niemniej z decyzji tej wynika jednoznacznie, że oddanie w trwały zarząd objęło wyłącznie wody i grunty pokryte tymi wodami, ale bez urządzeń wodnych na nich posadowionych. Tym samym urządzenia wodne zlokalizowane na rzece P., a więc także sporny jaz, pozostawały nadal w administracji dotychczasowych posiadaczy tych urządzeń (tj. Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w W.). Organ odwoławczy (Wojewoda) utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, wskazując, iż wbrew twierdzeniom skarżącego warunkiem przejęcia jazu nie jest „konieczność zaistnienia woli przejęcia” urządzenia ze strony właściciela wody.

Na powyższą decyzję skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszcy wniósł Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w P., powtarzając argumenty zawarte w odwołaniu. Jego zdaniem, skoro przedmiotowy jaz służy wyłącznie celom infrastruktury gospodarczej, turystyki wodnej, wędkarstwa, stabilizacji poziomu wód gruntowych, utrzymania parku miejskiego oraz zieleńi, to jego utrzymanie winno spoczywać na podmiotach, które odnoszą z tego korzyści (w tym przypadku obciążać powinno wspólnotę miasta M., wchodząc do zakresu zadań własnych gminy w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym).

WSA w Bydgoszcy wyrokiem z dnia 30 maja 2006 r.<sup>14</sup> oddalił skargę. Potwierdził, że starosta, stwierdzając wygaśnięcie pozwolenia wodnoprawnego na

<sup>13</sup> Sygn. akt II OSK 1638/06.

<sup>14</sup> Sygn. akt II SA/Bd 1135/05.

piętrzenie wód za pomocą budowli piętrzącej, udzielonego Zarządowi Melioracji i Urządzeń Wodnych w B., orzekł jednocześnie o niezbędności pozostawienia tegoż urządzenia wodnego. W następstwie uprawomocnienia się tej decyzji, a także niedokonania przez Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w B. rozporządzenia jazem, zaistniały przesłanki do stwierdzenia przeniesienia prawa własności urządzenia na rzecz właściciela wody. WSA podtrzymał wnioskowanie obu organów, że „ustawodawca nie uzależnił możliwości przeniesienia prawa własności urządzenia wodnego od wyrażenia przez właściciela wody chęci przejęcia tegoż urządzenia”.

Wyrok WSA zaskarżył kasacyjnie Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w P., zarzucając naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 139 ust. 2 i 4 ustawy Prawo wodne. Podtrzymał swoje wcześniej wyrażone przekonanie, że do dokonania przejęcia konieczna jest zgoda właściciela wody, której w tym przypadku – jako administrator ciekłu – nie udzielił. Poza tym, będąc państwową jednostką finansowaną z budżetu centralnego, „nie może administrować przedmiotowym jazem i ponosić kosztów jego utrzymania, skoro służy on jedynie potrzebom komunalnym”. Podniósł także, iż kwestionowaną decyzję ponadto wydano przed upływem 6 miesięcy, a więc z naruszeniem art. 139 ust. 2.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 5 grudnia 2007 r. uchylił zaskarżony wyrok oraz decyzje obu organów. Odnosząc się do przesłanek wydania decyzji na podstawie art. 139 ust. 2 Prawa wodnego, wskazał na trzy następujące:

- 1) stwierdzenie wygaśnięcia lub cofnięcie pozwolenia wodno-prawnego ostateczną decyzją administracyjną i orzeczenie w tej decyzji o niezbędności pozostawienia urządzenia wodnego,
- 2) wskazanie właściciela urządzenia, którego prawa właścicielskie zostaną przejęte na rzecz właściciela wody,
- 3) stwierdzenie, iż właściciel urządzenia nie skorzystał z przysługującego mu z mocy ust. 2 prawa do rozporządzenia prawem własności urządzenia w terminie 6 miesięcy od dnia, w którym decyzja wydana na podstawie ust. 1 stała się ostateczna.

Dla wydania rozstrzygnięcia na podstawie art. 139 ust. 2 Prawa wodnego każda z wymienionych przesłanek powinna być spełniona. Zdaniem NSA w skardze kasacyjnej słusznie podniesiono, że zaskarżona decyzja została wydana przed upływem 6 miesięcy od uzyskania przymiotu ostateczności przez decyzję wydaną na podstawie ust. 1. Przede wszystkim jednak słuszna okazała się konstatacja, że w toczącym się postępowaniu (tak administracyjnym, jak i sądowno-administracyjnym) „nie dostrzeżono tak istotnej kwestii warunkującej

wydanie decyzji na podstawie art. 139 ust. 2, jaką jest to, że przeniesienie prawa własności może nastąpić wyłącznie z jednego właściciela na inny podmiot”. Istotą tego przepisu nie jest bowiem regulacja władania urządzeniem wodnym w obrębie podmiotów reprezentujących Skarb Państwa (jaz bezspornie stanowił własność SP). Poza tym art. 139 nie służy ustalaniu innych praw niż prawo własności, np. prawa zarządu przez określone jednostki organizacyjne wykonujące zadania Państwa. W kwestii własności urządzeń wodnych NSA wyraził pogląd, że generalnie urządzenia wodne mogą należeć do różnych podmiotów (tak publicznych, jak i prywatnych), co wynika z treści art. 139 ust. 2.

Wyrok NSA nie budzi wątpliwości, choć też nie przynosi wyczerpujących odpowiedzi na podnoszone wyżej pytania związane z własnością i zarządem urządzeniami wodnymi. Poza tym NSA pozostawił bez komentarza pewne argumenty formułowane przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w P., które są nieuzasadnione. Chodzi przede wszystkim o rzekome powiązanie kompetencji do zarządu urządzeniem wodnym z pełnioną przez to urządzenie funkcją (argument ten pojawia się zresztą regularnie w sprawach rozstrzyganych przez sądy administracyjne). W ocenie tego organu korzyści z istnienia przedmiotowego jazu, odnoszone przede wszystkim przez wspólnotę miasta M., przesądzają o tym, że to na nią przechodzi obowiązek utrzymywania jazu. Żaden przepis Prawa wodnego (ani ustawy o samorządzie gminnym) takiego wniosku jednak nie potwierdza i pogląd taki może być traktowany co najwyżej jako wniosek *de lege ferenda*. Podmioty odnoszące korzyści z istnienia urządzeń wodnych powinny co prawda partycypować w kosztach ich utrzymania (co wynika z art. 64 ust. 1a), ale jest to zupełnie inne zagadnienie niż wykonywanie funkcji właścicielskich.

Wątpliwy jest argument, że Dyrektor RZGW w P. przejął na podstawie art. 217 ust. 1 w trwałą zarząd wody rzeki P. oraz grunty pokryte tymi wodami, ale bez urządzeń wodnych na nich posadowionych. Prawdą jest, że artykuł ten nie wspomina o urządzeniach wodnych. Gdyby jednak art. 217 nie mógł zostać zastosowany również w odniesieniu do urządzeń wodnych, to zamiar ustawodawcy, sprowadzający się do uporządkowania zarządu mieniem na nowych zasadach, pozostałby nieosiągnięty. Istnieje wprowadzie art. 139 ust. 2, ale przewidyuje on tylko przeniesienie własności, a nie uprawnień do zarządu mieniem w obrębie własności SP (na co NSA trafnie wskazuje).

Kontrowersje dotyczące art. 217 idą jednak znacznie dalej. Po pierwsze, unormowanie zamieszczone w art. 217 ust. 1 zostało powtórzone w art. 19 ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, z pozornie niewielką, choć niezwykle istotną zmianą dotyczącą kwestii kompetencyjnych. W art. 217 ust. 1 zawarte zostało odesłanie do art. 11

ust. 1 pkt 1–3, natomiast w art. 19 ust. 1 piętnastej noweli do art. 11 ust. 1–4, dzięki czemu beneficjentem przejścia w trwały zarząd może być także marszałek województwa, którego ustawa – Prawo wodne w art. 217 pomija. Trudno zrozumieć, dlaczego ustawodawca nie skorygował tego oczywistego błędu. Po drugie, przepisami tej samej piętnastej noweli dodano do ustawy – Prawo wodne art. 14a, który stwarza kolejną podstawę do przejścia w trwały zarząd (choć to pojęcie się nie pojawia), co prawda wyłącznie gruntów pokrytych wodami, ale na rzecz wszystkich podmiotów i jednostek, wymienionych w art. 11 ust. 1. W tym przypadku pozostaje niejasne, dlaczego traktuje on tylko o gruntach a nie wspomina o wodach, podczas gdy w art. 217 ust. 1 oraz art. 19 ust. 1 noweli mowa jest o jednych i drugich? Przypomnieć należy, że żaden z nich nie wspomina o urządzeniach wodnych. Być może wynikło to z przekonania ustawodawcy, że stanowią one część składową gruntu i dlatego odrębna regulacja im specjalnie poświęcona była zbędna.

Inna wątpliwość płynąca z analizy art. 217 ust. 1 dotyczy występującego w nim pojęcia „trwałego zarządu”, które pojawia się także w art. 19 piętnastej noweli, ale jest nieobecne w art. 14a. Pochodzi ono z ustawy o gospodarce nieruchomościami, której przepisów nie stosuje się jednak do zasobu mienia stworzonego przepisami Prawa wodnego<sup>15</sup>.

Nie jest w końcu także jasne, czy konieczna jest zgoda na przejęcie mienia a jeśli tak, to czyja ma to być zgoda. Art. 217 ust. 2 (także art. 19 piętnastej noweli) potwierdza tylko, że przejęcie mienia następuje „na wniosek zainteresowanego” (w art. 14a ust. 2 mowa jest z kolei o „wniosku właściwego organu lub jednostki”), ale nie wyjaśnia, kto nim jest: przejmujący w zarząd czy dotychczasowy zarządca. Problem polega tymczasem na tym, że nikt takimi urządzeniami nie chce się zajmować i praktyka sprowadza się do pozbywania się obowiązku poprzez cedowanie go na rzecz innych podmiotów, oczywiście wbrew ich woli.

Mamy zatem w obowiązującym prawie trzy różniące się w szczegółach przepisy, które normują to samo zagadnienie. W literaturze przedmiotu ta mnogość podstaw prawnych tłumaczona jest ich „terminowością”, rozumianą jako możliwość ich zastosowania tylko do sytuacji zaistniałych w określonych ramach czasowych. Według tego poglądu:

- a) art. 217 ust. 1 jest podstawą ustanowienia trwałego zarządu tylko w odniesieniu do wód i gruntów, które należały do SP przed dniem wejścia w życie ustawy,

---

<sup>15</sup> Inaczej: Z. Kałużny, Prawo wodne. Komentarz, Warszawa 2012, s. 609, zdaniem którego trwały zarząd uregulowany w art. 217 ustanawia się na podstawie przepisów o gospodarce nieruchomościami. W świetle art. 14a ust. 1 jest to wniosek *contra legem*.

- b) art. 19 ust. 1 piętnastej noweli służy ustanowieniu trwałego zarządu w odniesieniu do gruntów pokrytych wodami w dniu jej wejścia w życie, tj. w dniu 30 lipca 2005 r.,
- c) natomiast art. 14a ustawy – Prawo wodne ma zastosowanie do gruntów pokrytych wodami po tej dacie<sup>16</sup>.

Nie wydaje się, aby był to trafny pogląd, a źródłem kontrowersji jest niejasny charakter art. 217 ust. 1, jak i art. 19 noweli z dnia 3 czerwca 2005 r. Moim zdaniem, nie są to ani przepisy przejściowe, ani dostosowujące, choć do takich wniosków mogłyby prowadzić względy wykładni systemowej. Przede wszystkim, skoro stworzone w 2001 i 2005 roku przepisy nie przewidywały zniesienia istniejących wcześniej instytucji, zatem nie można twierdzić, aby regulowały sprawy już wcześniej unormowane. Z tej przyczyny nie mogą one dotyczyć żadnej z typowych sytuacji intertemporalnych<sup>17</sup>. Poza tym przepisy przejściowe i dostosowujące lokowane są w strukturze ustawy poza przepisami merytorycznymi. Rzecz w tym, że w ustawie Prawo wodne z 2001 r. takich przepisów merytorycznych w ogóle nie stworzono, aż do nowelizacji z 2005 r., która powołała do życia nowy zasób nieruchomości SP. Przyjąć więc trzeba, że art. 217 stanowił, co najmniej do uchwalenia piętnastej noweli, podstawowy i jedyny instrument porządkowania mienia. Charakter merytoryczny ma natomiast niewątpliwie regulacja art. 14a ustawy, choć posługuje się on innym zestawem pojęć, wskutek czego ma inny zakres przedmiotowy niż regulacja art. 217 Prawa wodnego i art. 19 piętnastej noweli. Także i w tym przypadku nie wydaje się konieczne tworzenie przepisów przejściowych i dostosowujących, gdyż przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami (co najwyżej teoretycznie leżące na linii konfliktu z nowymi regulacjami) nie znajdowały w omawianym zakresie spraw zastosowania, jako że obrót wodami i gruntami pod wodą między SP a jednostkami samorządu terytorialnego (co wyznaczyło podstawową płaszczyznę przedmiotowych regulacji ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>18</sup>) w ogóle nie wchodził w rachubę. Omawiane tu wątpliwości wydają się być dowodem na to, że przepisom ustawy brakuje elementarnej spójności.

---

<sup>16</sup> Zob. M. Pituła, K. Kowalski, *Zarządzanie zasobem gruntów skarbu państwa pokrytych powierzchniowymi wodami płynącymi*, Gospodarka Wodna nr 11/2009, s. 434 i n.

<sup>17</sup> Zob. A. Malinowski (red.), *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, Warszawa 2009, s. 112 i n.; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 82 i n.

<sup>18</sup> Zob. J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 15 i n.



#### 4.2. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2010 r.<sup>19</sup>

Drugi z omawianych wyroków został orzeczony w sprawie bardzo przypominającej tę, przedstawioną wyżej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 26 listopada 2010 r. oddalił skargę Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa w G. na decyzję Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w W. z 2010 r. w przedmiocie umorzenia postępowania. Jego przedmiotem było przeniesienie prawa własności do urządzenia wodnego (a konkretnie jazu piętrzącego zlokalizowanego na rzece) z Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa w G. na Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w G. Decyzję w tej sprawie wydał starosta na podstawie art. 139 ust. 2 ustawy – Prawo wodne. Zaskarżył ją w administracyjnym toku instancji Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w G., wnosząc odwołanie do Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w W., a ten decyzję organu I instancji uchylił i umorzył toczące się przed tym organem postępowanie. Organ odwoławczy trafnie zauważył, że starosta tylko pozornie przeniósł prawo własności jazu, albowiem zarówno Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa w G., jak i Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w G. są administratorami urządzeń wodnych będących własnością Skarbu Państwa. „Tym samym przedmioty jaz był i nadal pozostaje własnością Skarbu Państwa, a zaskarżona decyzja nie dotyczy przeniesienia prawa własności, a jedynie zmiany podmiotu zarządzającego jazem”.

Organ odwoławczy mylnie co prawda odesłał do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, która – jego zdaniem – zagadnienia te reguluje. Wskazując między innymi na ten błąd Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa w G. skierował skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnosząc o uchylenie decyzji starosty. Ponadto zarzucił, że decyzja ta „nie dotyczy przeniesienia prawa własności w stosunku do gruntu pod budowlą, lecz odnosi się wyłącznie do urządzenia wodnego. Wskazana przez organ interpretacja przepisów ustawy Prawo wodne jest naruszeniem regulacji w niej zawartych i uniemożliwia jakiekolwiek porządkowanie spraw związanych z gospodarką wodną, pomiędzy organami i jednostkami wykonującymi uprawnienia właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie skargę zasadnie oddalił, dzieląc pogląd organu odwoławczego, że przeniesienie prawa własności urządzenia wodnego w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 139 ust. 2 usta-

---

<sup>19</sup> Sygn. akt IV SA/Wa 1913/10.

wy – Prawo wodne ma sens wyłącznie wtedy, gdy zmienia się podmiot własności. W sprawie było natomiast bezsporne, że przedmiotowy jaz pozostawał cały czas własnością SP. Celem zastosowanego w sprawie przepisu nie jest regulowanie kwestii władania urządzeniem wodnym w obrębie podmiotów reprezentujących SP. Odesłanie do ustawy o gospodarce nieruchomościami było co prawda błędne, ale nie miało znaczenia dla dokonanego rozstrzygnięcia.

Interesujące w sprawie są argumenty celowościowe strony skarżącej, które podkreślają niemożność porządkowania zarządu mieniem SP w związku z mankamentami istniejącej regulacji. Przyczyny te, niewątpliwie trafnie dostrzeżone, nie wystarczają jednakże, aby podważyć ustaloną w orzecznictwie regułę, w myśl której urządzenia wodne stanowią odrębny przedmiot własności. Nie są też w stanie zmienić istoty art. 139 ust. 2, którego celem nie jest regulacja władania urządzeniem wodnym w obrębie podmiotów reprezentujących Skarb Państwa. WSA w Warszawie słusznie zatem podkreśla, że art. 139 nie służy ustalaniu innych praw niż prawo własności, np. prawa zarządu przez określone jednostki organizacyjne wykonujące zadania Państwa.

#### **4.3. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2009 r.<sup>20</sup>**

Ważne rozstrzygnięcia przyniósł wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2009 r., wydany w sprawie zainicjowanej skargą Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w S. na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w przedmiocie nakazu doprowadzenia jazu piętrzącego do stanu zgodnego z przepisami. Decyzja wydana została na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 1 i art. 83 ust. 3 w związku z art. 83 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. W jej uzasadnieniu organ wskazał, iż betonowa konstrukcja budowli znajduje się w nieodpowiednim stanie technicznym i wymaga naprawy. Przy pomocy jazu (w oparciu o pozwolenie wodnoprawne) piętrzone wodę w celu jej ujmowania dla potrzeb stawów byłego Państwowego Gospodarstwa Rybackiego w L., jak również na potrzeby stawów w zabytkowym parku w A. Organ stwierdził, że zarządcą jazu w imieniu Skarbu Państwa jest Marszałek Województwa. Z kolei działka nr [...] będąca rzeką sklasyfikowaną jako woda powierzchniowa, jest własnością Skarbu Państwa, a jej użytkownikiem jest Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w S. Po przeprowadzeniu rozprawy administracyjnej organ ustalił, iż uczestniczące w rozprawie strony „nie wykazały żadnych praw do posiadania lub zarządzania przedmiotową bu-

---

<sup>20</sup> Sygn. akt II OSK 1874/07.

dowlą”. Z tych powodów organ wskazał jako adresata obowiązku Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w S. a ten się od niej odwołał podnosząc, że nie dysponował i nie dysponuje żadnym pozwoleniem wodnoprawnym. Przypomniął, że decyzja zezwalająca na pobór i piętrzenie wód rzeki L.-S. za pomocą jazu została wydana dla potrzeb stawów rybnych Gospodarstwu Rybackiemu w L. (które w czasie ważności pozwolenia wodnoprawnego dokonało sprzedaży stawów rybnych) oraz na potrzeby Zespołu Parkowego w A., na uzupełnienie strat wody w stawie parkowym. Stwierdził, że ponieważ przedmiotowy jaz nie występuje w ewidencji urządzeń wodno-melioracyjnych Skarbu Państwa, prowadzonej przez Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w L., lecz stanowi urządzenie wykonane wyłącznie dla potrzeb gospodarki rybackiej (gdyż jest funkcjonalnie związany ze stawami rybnymi, a także ze stawami parkowymi A.), zatem Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w L. nie może być adresatem obowiązku określonego w decyzji.

Rozpatrując odwołanie Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego uchylił zaskarżoną decyzję w części dotyczącej terminu wykonania nałożonych obowiązków i w tym zakresie wyznaczył nowy termin, natomiast w pozostałym zakresie utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy. Stwierdził w szczególności, że uprawnienia właścicielskie, w tym zarząd nad jazem sprawuje Marszałek Województwa [...], gdyż „zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie śródlądowych wód powierzchniowych lub ich części stanowiących własność publiczną (Dz. U. z 2003 r., Nr 16, poz. 149), rzeka ta została zaliczona do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, jako istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa”.

Skargę na tę decyzję wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w L. zarzucając, że „prawa właścicielskie wód rzeki L.-S. oraz gospodarowanie gruntami pod wodami wymienionej rzeki, wykonywane zgodnie z przepisami Prawa wodnego przez Marszałka Województwa [...], zostały bezpodstawnie rozszerzone na zarządzanie jazem, bez uwzględnienia celów, jakim służy ta budowla”.

WSA w Warszawie wyrokiem z dnia 23 sierpnia 2007 r.<sup>21</sup> skargę oddalił. Głównym zarzutem skargi było, zdaniem skarżącego, wadliwe ustalenie właściciela przedmiotowego jazu. Zgodnie z art. 61 Prawa budowlanego, zobowiązanym do utrzymywania i użytkowania obiektu budowlanego jest jego właściciel lub zarządca, tymczasem Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w L. nie jest ani jednym, ani drugim. Wprawdzie przejął w trwałą zarząd wody rzeki L.-S. oraz pokryte nią grunty, ale bez urządzeń wodnych na takim gruncie

---

<sup>21</sup> Sygn. akt VII SA/Wa 762/07.

posadowionych. WSA poglądu tego nie podzielił. W jego ocenie organy prawidłowo wskazały, że prawa właścicielskie w stosunku do wód rzeki L.-S. wykonuje marszałek województwa, a z własności gruntu pokrytego jej wodami wnioskować należy także o własności urządzeń wodnych. WSA przyjął zatem, że urządzenia wodne stanowią część składową gruntu i jako takie nie mogą być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych. Równocześnie Sąd wskazał, że podczas rozprawy administracyjnej nie stwierdzono, aby uczestniczące w niej podmioty wykazały jakiegokolwiek prawa do posiadania lub zarządzania przedmiotową budowlą. Końcowa konkluzja Sądu była następująca: „Z tego względu, wobec braku ustalenia w postępowaniu administracyjnym właściciela lub zarządcy przedmiotowego jazu, innego niż właściciel nieruchomości gruntowej obejmującej rzekę, w granicach której to działki znajduje się przedmiotowy jaz, organy prawidłowo przyjęły, iż budowlą należy do właściciela rzeki, a zatem jest on podmiotem, do którego należało skierować nakaz doprowadzenia obiektu budowlanego do stanu zgodnego z przepisami prawa”.

Skargę kasacyjną do NSA od tego wyroku wniósł Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Ł., zarzucając w szczególności naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię:

- a) przepisu art. 14 ust. 4 Prawa wodnego w związku z art. 47 i 48 Kodeksu cywilnego przez przyjęcie, iż jaz na rzece jest częścią składową gruntu pokrytego płynącą wodą powierzchniową jaką stanowi rzeka, gdy tymczasem budowlą jest funkcjonalnie i gospodarczo powiązana ze stawami rybnymi Gospodarstwa Rybackiego w Ł. oraz stawami wchodzącymi w skład Zespołu Parkowego w A.,
- b) a także art. 14 ust. 2 i art. 14a Prawa wodnego przez przyjęcie, iż miennie związane z gospodarką wodną nie podlega obrotowi cywilnoprawnemu, gdyż stanowi część składową gruntu pokrytego wodą płynącą.

W skardze zarzucono także błędne zastosowanie art. 61 i 66 Prawa budowlanego przez przyjęcie, że przeprowadzone rozprawy administracyjne nie wykazały, iż istnieje posiadacz (użytkownik) jazu, a w konsekwencji także art. 64 ust. 1 i 1a Prawa wodnego (pomijam inne zarzuty, mniej istotne dla rozstrzygnięcia).

Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna nie jest pozbawiona usprawiedliwionych podstaw. Przede wszystkim stwierdził, że istnieją poważne wątpliwości, czy „były podstawy do zastosowania art. 14 ust. 4 Prawa wodnego w związku z art. 47 i 48 k.c. w celu określenia właściciela, zarządcy urządzeń wodnych objętych decyzjami z dnia [...] kwietnia 2006 r. i z dnia [...] marca 2007 r.”. NSA zakwestionował w efekcie podstawowe założenie przyjęte przez WSA, iż zgodnie z zasadą superficies solo cedit właścicielem urządzeń

wodnych jest ten, kto jest właścicielem wód, w tym przypadku Marszałek Województwa Ł. NSA potwierdził także, że ani organy, ani WSA nie ustaliły w należyty sposób kwestii sprawowania zarządu jazem, który figurował jako środek trwały w rejestrze środków trwałych, umorzeń i amortyzacji Gospodarstwa Rybackiego w Ł. Po trzecie, z akt sprawy nie wynikało, aby doszło do przeniesienia własności jazu na SP w drodze decyzji wydawanej na podstawie art. 139 ust. 2. W końcu Sąd zarzucił, że ani organy, ani WSA nie podjęły się wyjaśnienia, w jaki sposób Skarb Państwa stał się właścicielem spornego jazu na rzece w rozumieniu art. 66 Prawa budowlanego, co w rezultacie prowadzić miało do przejęcia roli administratora przez Marszałka Województwa Ł.

Przywołany wyrok NSA należy niewątpliwie do najważniejszych rozstrzygnięć z zakresu gospodarki wodnej, gdyż przesądził po raz pierwszy o statusie prawnorzeczowym urządzeń wodnych. O ile WSA w Warszawie oparł swoje wnioskowanie na przekonaniu, iż jaz na rzece jest częścią składową gruntu pokrytego płynącą wodą powierzchniową (rzeką), o tyle NSA je zakwestionował.

Z drugiej jednak strony użyte przez ten Sąd argumenty pozostawiają pewien niedosyt. Chodzi np. o następujące słowa uzasadnienia: „Jednak własność wody nie przekłada się automatycznie na własność urządzeń wodnych, bowiem przepisy Prawa wodnego nie stoją na przeszkodzie, aby kto inny był właścicielem wody, a kto inny właścicielem urządzeń wodnych. W przypadku własności wód przepisy Prawa wodnego mają charakter *lex specialis* i wątpliwe jest, czy wszystkie zasady wynikające z prawa cywilnego można wprost przenosić na płaszczyznę regulacji Prawa wodnego”. W istocie NSA nie wskazuje zatem przepisów Prawa wodnego, które taki wniosek wspierają, a jedynie kwestionuje założenia WSA, oparte na art. 47 i 48 KC. Oba te artykuły same z siebie niczego jednak nie przesądzają, skoro formułują zasadę, ale dopuszczają też wyjątki. Z jakiego przepisu Prawa wodnego ten wyjątek wynika, NSA – przynajmniej wyraźnie – nie wyjaśnia.

Komentarza wymaga także następujący fragment uzasadnienia: „Z analizy akt sprawy można wysnuć wniosek, że Skarb Państwa jest zawsze właścicielem, kiedy nie można nikomu innemu przypisać prawa własności, a dzieje się to wtedy, kiedy urządzenie wodne wymaga remontu – nakładów finansowych. Tymczasem w Prawie wodnym w tym zakresie prawa właścicielskie, jak i obowiązki z tego wynikające są ściśle związane z korzyściami odnoszonymi przez tego, kto korzysta z określonych urządzeń wodnych (J. Szachulowicz, *Prawo wodne. Komentarz*, wyd. 3, s. 99–100)”. Opinia Sądu opiera się na zdroworozsądkowym założeniu, że prawa i obowiązki towarzyszące korzystaniu z wód są ze sobą powiązane. Tak więc podmiot uprawniony do korzystania z wód przy pomocy konkretnych urządzeń wodnych, powinien je także utrzymywać. Zauważyć

jednak należy, że żaden z przepisów określających treść pozwolenia wodnoprawnego (art. 128 ust. 1 i 2) nie przewiduje nałożenia takiego obowiązku, natomiast art. 64 ust. 2 wiąże obowiązek „zapewnienia obsługi, bezpieczeństwa oraz właściwego funkcjonowania urządzenia” wyłącznie z właścicielem. Także przywołany autor komentarza do Prawa wodnego przypisanej mu opinii nie sformułował. Jan Szachułowicz podkreślił tylko obowiązek uczestniczenia w kosztach utrzymania urządzeń wodnych przez tego, kto z nich korzysta i odnosi z tego jakieś korzyści majątkowe. Tak więc, podobnie jak w sprawie rozstrzygniętej wcześniej omawianym wyrokiem, także i w tej zatarciu zdaje się ulegać różnica, jaka zachodzi pomiędzy sprawowaniem funkcji właścicielskich a partycypowaniem w kosztach utrzymania urządzeń wodnych.

Również i tu pojawia się argument przejścia na podstawie art. 217 ust. 1 i 2 w trwały zarząd wyłącznie wód i gruntów, ale bez urządzeń wodnych. Już wcześniej dowodziłem, że regulacja ta jest ułomna, a wyprowadzane z niej wnioski wątpliwe. Przede wszystkim wskazując w art. 217 ust. 1 podmioty, które przejmują w trwały zarząd wody i grunty (chodzi o te wymienione w art. 11 ust. 1–3) ustawodawca zapomniał o podmiotach, o których mowa w art. 11 ust. 4. Wynika zatem z tego, że wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych, gospodarujące mieniem w imieniu marszałka województwa, nie mogą na podstawie ustawy przejmować w trwały zarząd żadnego mienia, nawet wód i gruntów, do czego jednak w omawianej sprawie niewątpliwie doszło. Gdyby więc interpretować literalnie przepis art. 217, na który Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w L. się powołuje, to trzeba by w pierwszej kolejności dojść do wniosku, że decyzja o przejęciu przez niego w trwały zarząd wody rzeki L.-S. oraz pokrytych nią gruntów została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Problem ten znika przy powołaniu art. 19 piętnastej noweli. Tak więc podstawa do wydania takiej decyzji istniała, tyle że organy jej nie dostrzegły.

#### **4.4. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 2010 r.<sup>22</sup>**

Zbliżone były okoliczności, w jakich zapadł kolejny wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, orzeczony w dniu 22 października 2010 r. U jego źródeł leży postanowienie Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, wydane na podstawie art. 81c ust. 2 w związku z art. 66 ust. 1 pkt 1 i 3 oraz w związku z art. 83 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, nakazujące wykonanie ekspertyzy stanu technicznego jazu na rzece w K. W jego ocenie jaz wykazywał cechy budowli pozbawionej bieżącej

---

<sup>22</sup> Sygn. akt II OSK 1654/09.

konserwacji i wymagał podjęcia pilnych działań naprawczych. Organ skierował postanowienie do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w G., gdyż to w jego posiadaniu znajdowała się książka obiektu budowlanego przedmiotowego jazu. Przedstawiciel Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w G., najpierw złożył oświadczenie, iż w trybie bezzwłocznym przystąpi do usunięcia zaistniałej awarii oraz wykona konserwację elementów jazu. Następnie poinformował organ nadzoru budowlanego, że nie jest właścicielem jazu, „brak jest bowiem tytułu prawnego, tj. decyzji starosty wydanej w oparciu o art. 217 pkt 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne /.../, o przejęciu mienia od Żuławskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w E.”. Na to postanowienie złożył zażalenie, zarzucając naruszenie art. 7 k.p.a. i art. 81c ust. 1 Prawa budowlanego, poprzez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy. W jego ocenie organ administracyjny nie ustalił uczestników procesu budowlanego i błędnie określił adresata postanowienia.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego uchylił zaskarżone postanowienie w całości i nakazał Dyrektorowi Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w G. wykonanie w nowym terminie ekspertyzy stanu technicznego przedmiotowego jazu, spełniającej te same warunki, o jakich była mowa w postanowieniu organu I instancji. Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie złożył Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w G., wnosząc o uchylenie zaskarżonego postanowienia i poprzedzającego go postanowienia organu I instancji, a w razie zaistnienia przesłanek określonych w art. 156 § 1 pkt 2 i 4 k.p.a. – stwierdzenie nieważności postanowień obu instancji. Strona skarżąca wskazała, że źródłem wadliwości postępowania w sprawie jest błędna wykładnia przepisów prawa materialnego, tj. art. 11 ust. 1 pkt 2, art. 9 ust. 1 pkt 4a, art. 14 ust. 4, art. 14a ust. 1 oraz art. 217 ust. 1 Prawa wodnego a także art. 43 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W ocenie skarżącego, organy administracyjne kierowały swoje rozstrzygnięcia do niewłaściwego adresata, ponieważ zgodnie z decyzją Starosty Powiatowego w Elblągu, to Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Warmińsko-Mazurskiego jest władającym urządzeniem wodnym i to on ma obowiązek utrzymywania go w należytym stanie technicznym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 4 czerwca 2009 r. skargę oddalił<sup>23</sup>. Stwierdził, że organy nadzoru budowlanego mogły w rozpatrywanej sprawie nałożyć określone obowiązki wyłącznie na: uczestników procesu budowlanego, a także właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego. Zdaniem Sądu bezsporne jest, że przedmiotowy jaz stanowi własność Skarbu Państwa. Z kolei z art. 92 ust. 4 Prawa wodnego wynika, że dyrektor regionalnego

---

<sup>23</sup> Sygn. akt VII SA/Wa 385/09.

zarządu gospodarki wodnej realizuje w imieniu Prezesa Krajowego Zarządu zadania związane z utrzymywaniem wód lub urządzeń wodnych, a także pełni funkcję inwestora w zakresie gospodarki wodnej w regionie. Powyższy przepis stanowiący normę kompetencyjną wiąże się jednakże wyłącznie z gospodarowaniem mieniem Skarbu Państwa, tymczasem pojęcie gospodarowania mieniem nie jest tożsame z pojęciem zarządzania. A zatem – zdaniem Sądu – „bez względu kto sprawuje zarząd urządzeniem wodnym, to w ramach gospodarowania mieniem Skarbu Państwa podmiotem zobowiązanym, na podstawie art. 92 ust. 4 Prawa wodnego, do utrzymania przedmiotowego jazu i pełniącym funkcję inwestora w regionie wodnym jest dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej”. Utrzymanie urządzeń wodnych zostało zdefiniowane w art. 64 ust. 1 Prawa wodnego, natomiast ust. 2 przesądza, że to na właścicielu urządzenia wodnego znajdującego się na śródlądowych wodach powierzchniowych ciąży obowiązek zapewnienia obsługi, bezpieczeństwa oraz właściwego funkcjonowania tego urządzenia, z uwzględnieniem wymagań wynikających z warunków utrzymywania wód. Tak więc, uwzględniając treść art. 92 ust. 4 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Prawa wodnego, dojść należy do wniosku, że obowiązek utrzymania przedmiotowego jazu ciąży na Dyrektorsze RZGW w G. Tym samym Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego prawidłowo nałożył obowiązek sporządzenia ekspertyzy technicznej na Dyrektora RZGW w G., będącego podmiotem pełniącym funkcję inwestora w zakresie gospodarki wodnej i wykonującym na rzecz Skarbu Państwa zadania związane z utrzymaniem urządzeń wodnych, do których zalicza się także przedmiotowy jaz.

Sąd pierwszej instancji dodatkowo jeszcze wyjaśnił, że co prawda gospodarowanie innym mieniem SP (innym niż grunty pod wodami powierzchniowymi) związanym z gospodarką wodną, wykonują zgodnie z ogólną normą kompetencyjną wyrażoną w art. 14 ust. 4 wskazane tam podmioty (tj. właściwy miejscowo starosta, realizujący zadanie z zakresu administracji rządowej, lub odpowiednio organy oraz jednostki, o których mowa w art. 11 ust. 1, lub jednostki, którym to mienie zostało powierzone), to jednak gospodarowanie tym mieniem w zakresie utrzymania urządzeń wodnych i sprawowanie funkcji inwestora ustawa Prawo wodne przypisuje wyłącznie dyrektorowi regionalnego zarządu, który dla realizacji tych celów może tworzyć jednostki organizacyjne na podstawie art. 92 ust. 6 Prawa wodnego.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w G., zaskarżając wyrok w całości, zarzucając mu naruszenie prawa materialnego przez:

- 1) błędną wykładnię art. 11 ust. 1 pkt 2, art. 9 ust. 1 pkt 4a, art. 14 ust. 4, art. 14a ust. 1 oraz art. 217 ust. 1 ustawy z dn. 18 lipca 2001 r.



- Prawo wodne oraz art. 43 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,
- 2) niewłaściwe zastosowanie art. 92 ust. 4 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 Prawa wodnego oraz art. 81c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.

Zdaniem skarżącego błędny jest przede wszystkim pogląd Sądu I instancji, jakoby ustawa – Prawo wodne przypisywała w art. 92 ust. 4 gospodarowanie mieniem w zakresie utrzymywania urządzeń wodnych wyłącznie dyrektorowi RZGW, co ma być wypełnieniem ogólnej normy kompetencyjnej, wyrażonej w art. 14 ust. 4. Skarżący podniósł także, że regulacja Prawa wodnego w zakresie własności wód i gruntów nimi pokrytych, a także szerzej pojętego mienia związanego z gospodarką wodną, ma charakter *legis specialis* w stosunku do przepisów Kodeksu cywilnego oraz idących dalej niż k.c. przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Skarżący podkreślał, że w myśl art. 217 Prawa wodnego w trwały zarząd regionalnych zarządów gospodarki wodnej przeszły wody oraz grunty pokryte wodami, a zatem ściśle wymienione składniki mienia Skarbu Państwa. Gdyby ustawodawca hołdował cywilistycznej konstrukcji nieruchomości i ich części składowych, nie dokonałby tego rozróżnienia, tak samo nie czyniłby tego w przywołanych w skardze art. 14 ust. 1–4 oraz art. 14a Prawa wodnego.

Skarżący przywołał w końcu argumenty celowościowe: gdyby bowiem odrzucić możliwość funkcjonowania w obrocie prawnym urządzeń wodnych jako odrębnego przedmiotu własności, to „położyłoby to kres wielu inwestycjom chociażby z zakresu energetyki wodnej, regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, jak i innych sfer działalności gospodarczej. Trudno bowiem wyobrazić sobie inwestora, np. elektrowni wodnej, który godziłby się z faktem automatycznego wyzucia go z prawa własności wzniesionego z własnych środków urządzenia wodnego na korzyść Skarbu Państwa. Stosowanie wprost art. 47 i 48 k.c. prowadziłoby do kolizji interesów także na styku gospodarki wodnej i infrastruktury komunikacyjnej i przemysłowej”.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna została oparta na usprawiedliwionej podstawie i uchylił zaskarżony wyrok oraz postanowienia organów obu instancji. Przede wszystkim potwierdził wnioskowanie skarżącego kasacyjnie oparte na założeniu, że Prawo wodne przewiduje wyjątek od zasady *superficies solo cedit*. Własność wody nie przekłada się zatem na własność urządzeń wodnych. Z tego powodu, z samego faktu przejścia na zasadach określonych w art. 217 ust. 1 Prawa wodnego w trwały zarząd Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w G. wody oraz gruntów pokrytych wodami rzeki [...] nie należy wyprowadzać wniosku, iż w trwały zarząd tego podmiotu przeszedł

również sporny jaz. Art. 217 ust. 1 jednoznacznie mówi o przejściu w trwały zarząd wód oraz gruntów pokrytych tymi wodami, zatem nie może on dotyczyć przejścia w trwały zarząd urządzeń wodnych.

Z powyższych ustaleń płyną– zdaniem Sądu – dalsze konsekwencje: Dyrektor RZGW może w imieniu Prezesa Krajowego Zarządu realizować zadania związane z utrzymaniem tylko tych urządzeń wodnych, które zostały mu przekazane do gospodarowania. Z ustaleń faktycznych poczynionych w rozpoznawanej sprawie, przyjętych przez Sąd pierwszej instancji za prawidłowe, wynika tymczasem, że jaz w miejscowości K., w dacie wydania przedmiotowej decyzji, znajdował się we władaniu Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie Oddziału Rejonowego w E. Wspólne korzystanie z wody rzeki [...] za pomocą tego jazu ustalono dla wymienionego wyżej Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych oraz Zarządu Okręgowego Polskiego Związku Wędkarskiego w E. i Zarządu Miasta P. Z tej przyczyny poszukiwanie pomiotu władającego mieniem Skarbu Państwa i jednocześnie zobowiązanego do utrzymania jazu w miejscowości K. należało – zdaniem NSA – rozpocząć od analizy treści pozwolenia wodnoprawnego.

Końcowe tezy sformułowane w tej sprawie przez NSA budzą pewne wątpliwości, jako że leżące u podłoża wyroku okoliczności są jednak inne niż te, które zadecydowały o kształcie wcześniej omawianego orzeczenia. O ile w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2009 r. podnoszono, że nie została wyjaśniona kluczowa kwestia własności urządzenia wodnego, o tyle w omawianym przypadku było poza sporem, że urządzenie należało jednak do SP. Przede wszystkim budzi zastrzeżenia pewność Sądu, że z faktu przejścia w trwały zarząd Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w G. wody oraz gruntów pokrytych wodami na podstawie art. 217 ust. 1 nie należy wyprowadzać wniosku, iż w trwały zarząd tego podmiotu przeszedł również sporny jaz. Gdyby bowiem wniosek taki odrzucić, to nie dałoby się w ogóle przenieść w trwały zarząd urządzeń wodnych SP, gdyż nie ma ku temu innej podstawy. Tak więc sięgając po argumenty wykładni funkcjonalnej, można wykazać wadliwość rezultatów wykładni językowej. NSA podtrzymuje wyrażoną we wcześniejszym wyroku tezę, iż Prawo wodne przewiduje wyjątek od zasady *superficies solo cedit*, ale również w tym orzeczeniu nie uściśla, z którego przepisu ustawy on wynika (pomijając milczącą akceptację argumentów celowościowych przedstawionych przez stronę skarżącą). Poza tym ocena taka nie ma podstawowego znaczenia dla końcowej konkluzji.

Należy się jeszcze odnieść do wskazówki NSA, aby poszukiwanie pomiotu władającego mieniem Skarbu Państwa i jednocześnie zobowiązanego do utrzymania jazu rozpocząć od analizy treści pozwolenia wodnoprawnego. Podobnie

jak i w sprawie rozstrzygniętej wyżej omawianym wyrokiem NSA, także i tu pojawia się zalecenie oparte na tym samym zdroworozsądkowym przekonaniu, że prawa i obowiązki towarzyszące korzystaniu z wód są ze sobą powiązane. Jest ono w pełni racjonalne, ale sprzeczne z art. 64 ust. 2. Możliwe wydaje się uzasadnienie poglądu przedstawionego przez NSA, nawet pomimo owej sprzeczności, tyle że wymagałoby to rozbudowanego uzasadnienia opartego na przesłankach funkcjonalnych, którego jednak zabrakło.

## 5. Recepcja wyroków oraz płynących z nich konsekwencji w literaturze przedmiotu

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2009 r.<sup>24</sup>, w którym orzeczono o statusie prawnorzeczowym urządzeń wodnych, należy niewątpliwie do najważniejszych z zakresu gospodarki wodnej na przestrzeni ostatniej dekady. Nie dziwi więc, że został dostrzeżony w literaturze przedmiotu, przede wszystkim w komentarzach do ustawy – Prawo wodne<sup>25</sup>. Z drugiej strony zauważyć trzeba, że nie wszyscy komentatorzy rozumieją go tak samo.

Jeśli chodzi o pozycje monograficzne, to odnotować należy przede wszystkim opracowanie M. Tyburka<sup>26</sup>. Autor ten odnosi się jednak krytycznie do rozstrzygnięć zawartych w przywołanym wyżej wyroku, poddając w wątpliwość istnienie normatywnych podstaw do takiego wnioskowania. Wywodzi w szczególności, że interpretacja przyjęta przez Sąd „może być poczytana jako wykładnia *contra legem*”. Autor nie dostrzega jednakże dwóch kwestii. Po pierwsze, mylnie wiąże wyjątki od zasady *superfices solo cedit* wyłącznie z nieruchomościami budynkowymi, formułując w rezultacie nietrafny postulat adresowany do ustawodawcy, aby jednoznacznie ukształtował w przepisach Prawa wodnego kategorie „nieruchomości budynkowych”<sup>27</sup>. Po drugie, nie dostrzega normatywnych konsekwencji płynących z art. 139 ust. 2 i 3. Była już wcześniej mowa o tym, że istnienie odrębnej własności urządzeń wodnych jest niezbędnym warunkiem do zastosowania tych przepisów. Chociaż zatem brakuje przepisu jednoznacznie wskazującego na status prawnorzeczowy urządzeń wodnych, to daje się on

<sup>24</sup> Sygn. akt II OSK 1874/07.

<sup>25</sup> Zob. np. *Prawo wodne. Komentarz* red. naukowa B. Rakoczy, Warszawa 2013, w którym wyrok przywołany zostaje chyba nieco przypadkowo w omówieniu art. 12, traktującego o własności wód stojących oraz wód w rowach (s. 84).

<sup>26</sup> *Status prawny urządzeń wodnych*, [w:] *Wybrane problemy prawa wodnego* red. naukowa B. Rakoczy, Warszawa 2013, s. 226 i n.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 235. Z kolei M. Kałużny posługuje się pojęciem „nieruchomości budowlanej”, zob. idem, op. cit., s. 92.

odtworzyć w drodze wnioskowań prawniczych opartych na przywołanym przepisie ustawy. Inna rzecz, że zasada tak istotna dla gospodarki wodnej powinna zostać wyrażona w ustawie jednoznacznie. Z drugiej strony jej brak nie uzasadnia w sposób niebudzący wątpliwości twierdzenia o dokonaniu przez NSA wykładni *contra legem*.

Ani w wyrokach, ani w literaturze nie zostały natomiast poddane krytycznej ocenie konsekwencje płynące z przejmowania własności urządzeń wodnych w trybie art. 139. W przypadku przedstawionych wyżej wyroków jest to o tyle zrozumiałe, że zagadnienie to nie wchodziło do zakresu rozstrzyganych spraw. Natomiast problemu tego w zasadzie nie dostrzegają (poza J. Szachułowiczem) autorzy komentarzy do ustawy – Prawo wodne.

Chodzi o to, że art. 139 ust. 2 dopuszcza przejęcie własności urządzenia wodnego bez odszkodowania, jeśli jego właściciel nie zadysponuje nią w terminie 6 miesięcy od dnia, w którym decyzja stwierdzająca wygaśnięcie lub cofnięcie pozwolenia wodnoprawnego, stała się ostateczna. Wydaje się, że przepis ten w sposób ewidentny narusza konstytucyjną gwarancję własności. W myśl art. 64 ust. 3 Konstytucji RP własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Tymczasem przejęcie urządzenia wodnego bez odszkodowania oznacza po prostu odjęcie (unicestwienie), a nie ograniczenie jego własności. Także termin 6 miesięcy, wyznaczony na znalezienie nowego właściciela, wydaje się całkowicie arbitralny.

Należy co prawda uwzględnić, że alternatywą dla przejęcia własności jest usunięcie urządzenia wodnego, wykonanego lub użytkowanego na podstawie pozwolenia wodnoprawnego, które wygasa lub zostaje cofnięte (art. 139 ust. 1). Trzeba zatem uznać, że własność urządzeń wodnych ma w istocie charakter tymczasowy, z czym właściciel musi się liczyć. W takim kontekście w pewnej mierze erodują argumenty celowościowe, mające przemawiać za uzasadnieniem odrębnej własności urządzeń wodnych, jakie pojawiły się zwłaszcza w treści skarg do sądów administracyjnych. Z drugiej strony, jeśli jednak organ rozstrzygnie o niezbędności pozostawienia urządzenia wodnego i przeniesie jego własność na własność właściciela wody (czyli na SP), to dotychczasowy właściciel odszkodowanie powinien uzyskać. Pozbawienie go przez ustawodawcę takiej gwarancji nasuwa wniosek, że przepis ustawy jest niekonstytucyjny.

Zdaniem M. Kałużnego odszkodowanie jednak przysługuje, ale tylko w odniesieniu do stawów i gruntów, na których posadowiono urządzenia wodne<sup>28</sup>. Wydaje się, że jest to wniosek nietrafny i wynika z błędnego odczytania treści art. 139 ust. 3 w związku z ust. 2. W myśl ust. 3 „Przepis ust. 2 nie

---

<sup>28</sup> Zob. M. Kałużny, op. cit., s. 479.

dotyczy stawów oraz gruntów, na których znajdują się urządzenia wodne, o których mowa w ust. 2”. Przewidziane w nim wyjątki dotyczą zatem całej instytucji przejmowania urządzeń, a nie tylko jej fragmentu, przewidującego pozbawienie prawa do odszkodowania. Poza tym wnioskowanie takie podważa sens ustaleń interpretacyjnych dokonanych przez NSA, które Autor w innym miejscu zdaje się aprobować<sup>29</sup>.

Poglądu o niekonstytucyjności rozwiązań stworzonych w art. 139 ust. 2 nie podziela natomiast J. Szachułowicz. Twierdzi bowiem, że przepis ten „respektuje poszanowanie własności, gdyż właściciel może z tytułu przysługującego mu prawa własności do urządzeń rozporządzać nimi, a jeśli nie skorzysta z przysługującego mu uprawnienia ograniczonego terminem do rozporządzenia, urządzenia mogą, ale nie muszą, być przejęte na własność właściciela wody”<sup>30</sup>.

W komentarzach do ustawy – Prawo wodne odnotowane zostały także tezy orzeczeń odnoszące się do kwestii zarządu urządzeniami wodnymi, ale tylko na marginesie problematyki zarządzania wodami i gruntami pod wodą oraz bez ich rozszerzonej oceny.

## 6. Wnioski

Dostrzegalna jest powściągliwość Naczelnego Sądu Administracyjnego przy formułowaniu tezy, w myśl której urządzenia wodne stanowią przedmiot własności odrębnej od własności gruntu, na którym zostały posadowione. Żaden przepis nie wyraża takiej zasady wprost, tym niemniej jest ona czytelna jako rezultat interpretacji prawniczych opartych na art. 139 ust. 2. Wydaje się, że NSA nie bez przyczyny nie eksponuje metody badania prawa zastosowanej dla uzyskania takiego rezultatu. Zauważyć bowiem trzeba, że konstruowanie takiej zasady wyłącznie w oparciu o przepisy Prawa wodnego z 2001 r. wywołać musi pytanie o stan prawny istniejący przed dniem wejścia ich w życie. Przepisy obowiązujące wcześniej nie zawierały rozwiązań zbliżonych do tych z art. 139 ust. 2 obecnego

---

<sup>29</sup> Autor ten przywołuje wyrok NSA z dnia 22 października 2010 r., ale zdaje się rozumieć konkluzję Sądu inaczej. Wywodzi z niego bowiem, że „budowle wodne nie mogą być postrzegane w kategoriach części składowej nieruchomości gruntowej obejmującej koryto cieku”, a dalej, że stanowią odrębną od gruntu „nieruchomość budowlaną”. Wydaje się zatem, jakby Autor dostrzegał dwa – odrębne od gruntu pokrytego wodą – byty prawne, tj. „nieruchomości budowlane” pod urządzeniami oraz dodatkowo samodzielne „urządzenia wodne”, przy czym tak jedno, jak i drugie mogą być przejęte na podstawie art. 139, ale za odszkodowaniem tylko „nieruchomości budowlane”. Ibidem, s. 91 i n.

<sup>30</sup> Zob. J. Szachułowicz, *Prawo wodne. Komentarz*, wydanie 4, Warszawa 2010, s. 358.

Prawa wodnego, natomiast przemiany własnościowe w obrębie urządzeń wodnych następowały już od roku 1989. Tak więc ponad dekadę zachodziły procesy transformacji gospodarczej, obejmujące także składniki mienia SP, związane z gospodarką wodną. W takiej perspektywie sformułowanie omawianej tu zasady w dość nieokreślonym kontekście argumentów funkcjonalnych, pozwala w jakiejś mierze bardziej ukryć niedostatki regulacji i zapęlić konstrukcyjną lukę prawną<sup>31</sup>.

Drugi z omawianych tu problemów (tj. zarząd urządzeniami wodnymi) ma przede wszystkim wymiar kompetencyjny. Zagadnienie to oceniać należy przez pryzmat reguł gospodarowania „innym mieniem”. Zadania takie wykonują w myśl art. 14 ust. 4:

- a) właściwy miejscowo starosta,
- b) organy oraz jednostki, o których mowa w art. 11 ust. 1 oraz
- c) jednostki, którym mienie to zostało powierzone.

Przypisywanie staroście zadań zarządu urządzeniami wodnymi wydaje się jednak sprzeczne z założeniami ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż urządzenia takie jako odrębny przedmiot własności nie są nieruchomością, lecz „z konieczności” rodzajem mienia ruchomego.

Zasadne jest natomiast przydzielanie zadań utrzymywania urządzeń wodnych organom oraz jednostkom, o których mowa w art. 11 ust. 1. Przypomnieć w tym miejscu należy, że jednym z założeń ustawy – Prawo wodne uchwalonej w 2001 r. było zapobieżenie sytuacji, w której woda nie będzie miała gospodarza. Autorzy pierwszego kompleksowego opracowania poświęconego nowej ustawie pisali: „Oznacza to, że systematycznie powinny zniknąć wody bezpieczeństwa, czyli wody będące własnością Skarbu Państwa, ale nie posiadające faktycznego gospodarza”<sup>32</sup>. Funkcję takiej instytucjonalnej gwarancji spełniać miał art. 11 ust. 1 pkt 4, przewidujący wykonywanie przez marszałka województwa praw właścicielskich w stosunku do wód publicznych stanowiących własność SP, przede wszystkim w stosunku do wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, ale także – co istotne – „w stosunku do pozostałych wód niewymienionych w pkt 1–3”. W ślad za tym podążać zatem powinno także domniemanie zadania marszałka województwa w odniesieniu do gruntów pokrytych wodami (co wyprowadzić można z treści art. 14 ust. 3), a nawet w stosunku do urządzeń wodnych stanowiących własność SP. Domniemanie takie mogłoby zostać przełamane dowodem, że obowiązek utrzymania urządzenia wodnego przeniesiono na inny podmiot. Rzecz jednak w tym, że ustawa – Prawo wodne

<sup>31</sup> Zob. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, wydanie 4, s. 129.

<sup>32</sup> Zob. I. Koza, L. Osuch-Chacińska, M. Pełda-Sypuła, M. Rytlewski, *Nowe prawo wodne*, Zielona Góra 2002, s. 16.

nie stwarza ku temu podstaw prawnych (poza jednym wyjątkiem określonym w art. 139 ust. 2). Gdyby posiłkować się przepisami o wykonywaniu praw właścicielskich w stosunku do wód i sięgnąć po art. 11 ust. 1a, to jedynym podmiotem, który mógłby skorzystać z przeniesienia zadania, byłby nadleśniczy. Tymczasem w praktyce administracyjnej ujawnia się przede wszystkim potrzeba obciążania takimi zadaniami podmiotów gospodarczych, które korzystają z wód w sposób szczególny. Istnieje wprawdzie możliwość ustalenia w pozwoleniu wodnoprawnym obowiązku wykonania robót lub uczestniczenia w kosztach utrzymania urządzeń wodnych (art. 128 ust. 2), ale nie jest to obowiązek tożsamy z obowiązkiem utrzymywania urządzeń należących do SP.

Zauważyć trzeba, że wiara w gwarancyjne funkcje rozwiązania stworzonego w art. 11 ust. 1 pkt 4 załamuje się jednak w obliczu unormowań zawartych w art. 217 ust. 1. W praktyce rozstrzyga bowiem nie przepis ustawy, a deklaracyjny akt administracyjny, treścią którego jest przejście w trwałe zarząd wód i gruntów. Przede wszystkim nie wspomina on w ogóle o urządzeniach wodnych. Być może zresztą dałoby się przekuć ten mankament regulacji w jej zaletę i dowieść, że przy braku podstaw do przekazania obowiązku utrzymania urządzeń wodnych, bezwarunkowo obowiązuje domniemanie zadania marszałka województwa, płynące z art. 11 ust. 1 pkt 4. Lepszym rozwiązaniem wydaje się jednak przyjęcie rezultatów funkcjonalnej wykładni art. 217 ust. 1, prowadzących do zanegowania zawężających zakres jego zastosowania konkluzji, płynących z wykładni językowej (w myśl których w trwałe zarząd przekazywane są tylko woda i grunty).

Powyższe ustalenia prowadzą do końcowego wniosku, że istniejąca regulacja prawna w zakresie wykonywania zarządu urządzeniami wodnymi SP jest chaotyczna, niekompletna i niespójna. Na tym tle sformułować można następujące wnioski *de lege ferenda*.

1. Przede wszystkim problematyce wykonywania zarządu „innym mieniem” należałoby poświęcić odrębny artykuł (artykuły) ustawy – Prawo wodne i uszczegółowić w nim (nich) jego zasady, przede wszystkim w zależności od tego, czy chodzi o te składniki mienia, które są nieruchomościami, czy też urządzeniami wodnymi.
2. Należałoby w sposób wyraźny wyartykułować zasadę, iż urządzenia wodne trwale związane z gruntem stanowią odrębny przedmiot własności.
3. W przypadku wykonywania zarządu nieruchomościami wchodzącymi do zakresu „innego mienia” racjonalne byłoby wskazanie na właściwość podmiotów, o których mowa w art. 11 ust. 1 (jak to obecnie czyni art. 14 ust. 4), ale dopiero po zmianie ustawy o gospodarce

nieruchomościami, która otworzy drogę do przejmowania tych zadań od starosty. Z kolei w przypadku urządzeń wodnych należałoby wskazać przede wszystkim na jednostki, którym mienie to zostało powierzone i dopiero w drugiej kolejności na podmioty, o których mowa w art. 11 ust. 1, ale z pewnością nie na starostę.

4. Należy stworzyć podstawy dla powierzania utrzymywania urządzeń wodnych SP tym podmiotom, które z nich korzystają. W obecnym stanie prawnym jest to wyłączny obowiązek właściciela (art. 64 ust. 2).
5. Biorąc pod uwagę, że spory pomiędzy podmiotami sprawującymi funkcje właścicielskie w stosunku do urządzeń wodnych SP nie są sporami kompetencyjnymi w ścisłym znaczeniu (chodzi bowiem o normy zadaniowe), należałoby określić drogę prawną rozwiązywania takich konfliktów.
6. Warte rozważenia byłoby określenie zakresu, w jakim można korzystać z rozwiązań stworzonych przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami w odniesieniu do nieruchomości wchodzących do zasobu, o którym mowa w art. 14a. Chodzi np. o to, czy w odniesieniu do takich nieruchomości ma zastosowanie instytucja trwałego zarządu. Wprawdzie pojęcie to pojawia się w art. 217 ust. 1, ale z uwagi na jednoznaczne wyłączenie stosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 14a ust. 1), prowokuje to niezamierzone wnioski *contra legem*.
7. Należy w końcu uporządkować spójność uregulowań dotyczących podmiotów wykonujących zarząd mieniem w art. 217 ust. 1, odnosząc się do rozstrzygnięć poczynionych w art. 14 ust. 3 i 4.



## PROPERTY AND MANAGEMENT OF WATER STRUCTURES IN JURISDICTION OF ADMINISTRATIVE COURTS

The analysis undertaken in this article covers two issues: the legal status of water facilities and the methods of management of those devices that are owned by the State Treasury. The first one has not been the subject of interest of legal sciences for a long time. The doubts related to it were present in legal debate only through the case law of the administrative courts. The ground-breaking importance is held mainly by the judgment of the Supreme Administrative Court of 16 January 2009. It is the first judgment that settled on the legal status of the water facilities. The Administrative Court in Warsaw opined that the weir on the river was a part of the soil surface covered with flowing water (river), however the Supreme Administrative Court questioned this view by affirming that such devices were subject to separate ownership and thus formed an exception to the principle of *superficies solo cedit*. Equally controversial is the governance of the water facilities owned by the State Treasury. The provisions of the Act on Water Law are inconsistent and incoherent. The problems arising in this context remain largely unnoticed in the case law of the administrative courts. The article is summed up by complex *de lege ferenda* conclusions, designed to remove incoherent and inconsistent provisions of the Water Law.