
Materiał do ćwiczeń

Przedmiot: Prawo administracyjne II

Rodzaj studiów: stacjonarne

Kierunek: Prawo

Forma zajęć: ćwiczenia

Grupa: 21 PR-NM

Temat zajęć: granice upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnej

Prowadzący ćwiczenia: dr Ewaryst Kowalczyk

Zadania do wykonania:

1. Proszę o lekturę poniższego kazusu
2. Proszę o dokonanie w formie pisemnej:
 - a. ustaleń stanu faktycznego
 - b. sformułowania problemu prawnego, którego dotyczy kazus
 - c. wskazanie i opisanie formy prawnej działania administracji, której dotyczy kazus
3. Proszę o pisemne wskazanie racji rozstrzygnięcia organu administracji oraz sądu administracyjnego.
4. Pytania dotyczące kazusu proszę kierować na adres: e.kowalczyk@wpa.uz.zgora.pl
5. Wykonane ćwiczenie w formie pisemnej proszę przesłać na ww. adres w celu weryfikacji.
6. W odpowiedzi otrzymają Państwo indywidualne uwagi dotyczące przesłanego ćwiczenia.
7. Po otrzymaniu wymagane będzie uwzględnienie ww. uwag w pisemnym opracowaniu ćwiczenia

Stan faktyczny

Decyzją z dnia 24 października 1997 r. (...), wydaną z upoważnienia Kierownika Urzędu Rejonowego w M. na podstawie art. 11 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo wodne /Dz.U. nr 38 poz. 230 ze zm./, nakazano Andrzejowi R. usunąć ogrodzenie drewniane zagrażające dostęp do rzeki W. - w terminie do 31 grudnia 1997 r. W motywach stwierdzono, że Andrzej R. wykonał ogrodzenie w znacznej części nie na swojej posesji, lecz na działce nr 780/2, stanowiącej własność Skarbu Państwa, uniemożliwiając przejście i swobodny ruch wzdłuż wód na odcinku brzegu długości około 60 m, co stanowi naruszenie art. 11 ust. 1 Prawa wodnego.

Działając z urzędu Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Cz. decyzją z dnia 10 kwietnia 2000 r. (...), stwierdziło nieważność powyższej decyzji. Jako podstawę prawną rozstrzygnięcia powołano art. 156 par. 1 pkt 2 Kpa. Zdaniem organu nadzoru, powołana decyzja wydana została z rażącym naruszeniem prawa, bowiem organ I instancji w trybie administracyjnym zobowiązał do wykonania obowiązku którego realizacji można dochodzić tylko w postępowaniu cywilnym. Skoro działka nr 780/2 stanowi własność Skarbu Państwa w użytkowaniu Huty "Cz.", Andrzej R. poprzez wykonanie na niej ogrodzenia, dopuścił się naruszenia własności nieruchomości, zaś roszczeń z tego tytułu można dochodzić przed sądem powszechnym.

Wreszcie, ograniczenia z art. 11 ust. 1 Prawa wodnego mogą być kierowane tylko w stosunku do właściciela lub posiadacza gruntu. We wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy Polski Związek Wędkarski Zarząd Okręgu w Cz., powołując się na fakt posiadania pozwolenia wodnoprawnego na zagospodarowanie rzeki W., podał że Huta Cz. nie przejawia zainteresowania sprawą, zaś Zarząd nie posiadając legitymacji czynnej, może dochodzić roszczeń z udzielonego pozwolenia jedynie w trybie administracyjnym.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy zaskarżoną decyzją Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało w mocy własne rozstrzygnięcie, podtrzymując dotychczasową argumentację.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Polski Związek Wędkarski - Zarząd Okręgu w Cz. wniósł o uchylenie decyzji SKO z powodu naruszenia jego istotnych interesów poprzez pozbawienie swobodnego przejścia i przejazdu wzdłuż linii brzegowej W. i przyznanie Andrzejowi R. jako posiadaczowi samoistnemu terenu bezprawnie zajętego większej ochrony prawnej niż związkowi Wędkarskiemu, wykonującemu zgodnie z art. 11 i art. 20 Prawa wodnego uprawnień z pozwolenia wodnoprawnego. Skarżący powołał się nadto na pogląd NSA zawarty w wyroku z dnia 13 lutego 1986 r. /ONSA 1986 nr 1 poz. 12/, iż trudności w wyegzekwowaniu decyzji nie stanowią o jej niewykonalności i nie uzasadniają stwierdzenia jej nieważności.

Organ, którego działanie zaskarżono wniósł o oddalenie skargi wyjaśniając, iż sam fakt wykonania ogrodzenia nie świadczy o posiadaniu gruntu, zaś przytoczony wyrok NSA dotyczy innego stanu faktycznego.

NSA

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga nie mogła odnieść skutku, bowiem zaskarżona decyzja nie narusza prawa.

Z mocy art. 156 par. 1 pkt 2 Kpa, organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. W doktrynie zauważa się, że granica pomiędzy tymi przesłankami nieważności decyzji staje się rozmyta, ponieważ podobne przypadki w orzecznictwie kwalifikowane są różnie /vide: B. Adamiak, J. Borkowski. Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz Wyd. C.H. Beck, Warszawa 1996 r., str. 716/.

Nie budzi jednak wątpliwości, że przesłanki nieważności muszą istnieć w dacie wydania decyzji, co oznacza, iż decyduje stan prawny z tej daty, nie zaś z daty orzekania o nieważności, miarodajny jedynie dla ustalenia organu właściwego do wydania decyzji o stwierdzeniu nieważności.

Na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo wodne /Dz.U. nr 38 poz. 230 ze zm./ - w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania decyzji, będącej przedmiotem stwierdzenia nieważności - właściciel gruntu, był obowiązany umożliwić dostęp do wody, pozostawić przejście lub przejazd dla swobodnego ruchu wzdłuż wód, pozwolić na wykonywanie rybactwa i wędkarstwa,

przybijanie i przymocowanie do brzegów stawów i zalew, ustawianie znaków żeglugowych oraz wykonywanie robót konserwacyjnych, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Nadto zgodnie z treścią art. 18 ust. 2 pkt 11 cyt. ustawy, przepisy dotyczące właścicieli stosuje się odpowiednio do posiadaczy, a przy tym ustawa nie różnicowała statusu posiadaczy, stąd też zastosowanie miał przepis art. 336 Kc w zakresie definicji posiadacza.

Powołany przepis nie zawierał jednak żadnej sankcji z tytułu naruszenia przez właściciela lub posiadacza gruntu nałożonych obowiązków w zakresie znoszenia korzystania z gruntu przez inne osoby, ani też przede wszystkim nie określał granic korzystania z cudzego gruntu. W konsekwencji, przepis art. 11 ust. 1 Prawa wodnego z 1974 r. nie mógł stanowić samodzielnej podstawy nałożenia na Andrzeja R. obowiązku usunięcia ogrodzenia w drodze decyzji administracyjnej.

Ustalenie przejść, przejazdów oraz miejsc przeznaczonych do stałego korzystania z gruntów dla celów określonych w art. 11 ust. 1 powołanej ustawy następowało bowiem w trybie ust. 2 tegoż przepisu.

Na tej podstawie właściwy organ, zależnie od rodzaju wód, w drodze decyzji administracyjnej ustalał przejścia, przejazdy oraz miejsca przeznaczone do stałego korzystania z gruntów - za odszkodowaniem. Wydanie nakazu usunięcia ogrodzenia zagradzającego dostęp do wód i to bez odszkodowania nie mieści się w granicach upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnej w trybie art. 11 ust. 2 Prawa wodnego. Zatem decyzja w tym względzie zapadła bez podstawy prawnej, co skutkuje jej nieważnością z mocy art. 156 par. 1 pkt 2 Kpa.

Nadto zasadnie zauważył organ w odpowiedzi skargę, iż nie ustalono w postępowaniu zakończonym kwestionowaną decyzją, czy Andrzej R. był posiadaczem gruntu przyległego do rzeki W. Sam fakt postawienia ogrodzenia nie przesądza o statusie posiadacza gruntu.

Organy administracji publicznej są władne do działania tylko w granicach prawa, wyznaczonych normami prawa materialnego, jak i procedury administracyjnej. Skarżący powołując się na fakt uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, nie może domagać się od organów administracji ingerencji i przyznania mu ochrony prawnej w drodze decyzji administracyjnej w takim zakresie, w jakim ustawodawca nie przyznał kompetencji organom administracji.

Tymczasem powołany w podstawie prawnej decyzji nakazującej usunięcie ogrodzenia przepis art. 11 Prawa wodnego z 1974 r., nie dawał organowi podstawy do działania w takiej formie.

Zmiana stanu prawnego po wydaniu ostatecznej decyzji nie ma znaczenia dla oceny przesłanek nieważności z art. 156 par. 1 Kpa.

Wreszcie, jak zauważono w odpowiedzi na skargę, przywołany przez skarżącego wyrok NSA dotyczył innego stanu faktycznego, a mianowicie przesłanki nieważności decyzji z art. 156 par. 1 pkt 5 Kpa, stąd też nie ma potrzeby odnoszenia się do zarzutów skargi w tym względzie.

W tym stanie rzeczy skarga jako nieuzasadniona podlegała oddaleniu na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym /Dz.U. nr 74 poz. 368 ze zm

