

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

PAULINA NAGAJEK
paulinanagajek@gmail.com
ORCID: 0000-0002-1116-3724

Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Lublinie z dnia 21 października 2020 r.
(II SA/Lu 782/19, LEX nr 3088379)

Commentary on the Judgement of the Voivodeship Administrative Court in Lublin
of 21 October 2020 (II SA/Lu 782/19, LEX no. 3088379)

Teza: Ustawodawca różnicując dwie składowe ogólnej opłaty za odprowadzanie do wód – wód opadowych i roztopowych, zróżnicował również metody ustalania wysokości tych składowych. Charakter opłaty zmiennej wskazuje, że jej wysokość nie jest determinowana treścią pozwolenia wodnoprawnego, lecz rzeczywistą ilością odprowadzonych wód, z uwzględnieniem istnienia urządzeń do retencjonowania wody z terenów uszczelnionych oraz ich pojemności (art. 272 ust. 5 Prawa wodnego¹). Nie można zatem stosować tej samej metody do obliczania opłaty stałej i opłaty zmiennej, skoro z woli ustawodawcy są to dwie różne co do istoty składowe ogólnej opłaty, a kluczowy składnik determinujący ich wysokość jest zupełnie inny (w przypadku opłaty stałej – maksymalna ilość wód określona w pozwoleniu wodnoprawnym, niezależnie od stanu rzeczywistego; w przypadku opłaty zmiennej – rzeczywista ilość odprowadzanych wód, niezależnie od wielkości ustalonych sztywno w pozwoleniu wodnoprawnym).

W glosowanym orzeczeniu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie za-
jął się problemem ustalenia opłat za usługi wodne, a ściślej rzecz biorąc sposobem

¹ Ustawa z dnia 20 lipca 2020 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. 2020, poz. 310 ze zm.).

ustalania wysokości opłaty zmiennej za odprowadzanie do wód – wód opadowych i roztopowych. W tym kontekście na uwagę i komentarz zasługują dwa elementy tego orzeczenia: 1) sposób ustalania wysokości opłaty wynikający z przepisów prawa materialnego; 2) sposób ustalenia okoliczności faktycznych niezbędnych do wydania decyzji w przedmiocie opłaty w nawiązaniu do zasady prawdy obiektywnej wynikającej z art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego². Kwestia jest przedmiotem rozważań w niniejszej glosie.

Stan faktyczny znajdujący się u podstaw glosowanego wyroku przedstawiał się następująco. Dyrektor Zarządu Zlewni w Zamościu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie określił Gminie Lublin za okres II kwartału 2018 r. opłatę zmienną w wysokości 376 249 zł za odprowadzanie do wód – wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych w granicach administracyjnych miast. Nie zgadzając się z wysokością ustalonej opłaty zmiennej, przekazanej Gminie w formie informacji kwartalnej, podmiot zobowiązany złożył reklamację, w której podniósł, że wysokość opłaty zmiennej powinna być obliczona jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty, ilości odprowadzanych wód wyrażonej w m³ i czasu wyrażonego w latach³.

Organ nie uznał reklamacji, wyjaśniając jednocześnie, że w badanym okresie opłata zmienna za usługi wodne jest ustalana na podstawie wyników pozyskanych w toku kontroli gospodarowania wodami albo ustaleń z przeglądu pozwoleń wodnoprawnych. W wyniku przeprowadzonej kontroli gospodarowania wodami sporządzono w dniu 26 listopada 2018 r. protokół kontroli, którego podmiot kontrolowany nie podpisał, zarzucając mu nieprawidłowości. Protokoły wraz z naniesionymi poprawkami zostały ponownie przedstawione Gminie, jednak strona odmówiła ich podpisania i nie podała rzeczywistej ilości odprowadzanych wód.

W związku z powyższym ustalenie opłaty zmiennej nastąpiło na podstawie przeglądu pozwolenia wodnoprawnego z dnia 18 października 2012 r., w którym określono ilość odprowadzanych wód opadowych i roztopowych do wód.

Wyrokiem z dnia 21 października 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie uchylił zaskarżoną decyzję, podkreślając, że ustalenie opłaty zmiennej w oparciu wyłącznie o analizę pozwolenia wodnoprawnego jest niezgodne z art. 272 ust. 5 Prawa wodnego.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2020, poz. 256), dalej: k.p.a.

³ Art. 272 ust. 5 Prawa wodnego stanowi, że wysokość opłaty zmiennej za odprowadzanie do wód – wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych w granicach administracyjnych miast, ustala się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty, ilości odprowadzonych wód, wyrażonej w m³, i czasu, wyrażonego w latach, z uwzględnieniem istnienia urządzeń do retencjonowania wody z terenów uszczelnionych oraz ich pojemności.

Uzasadniając powyższe stanowisko, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wskazał, że różnicując dwie składowe ogólnej opłaty za odprowadzanie do wód – wód opadowych i roztopowych, ustawodawca zróżnicował również metody ustalania wysokości tych składowych. Charakter opłaty zmiennej wskazuje, że jej wysokość nie jest determinowana treścią pozwolenia wodnoprawnego, lecz rzeczywistą ilością odprowadzonych wód, z uwzględnieniem istnienia urządzeń do retencjonowania wody z terenów uszczelnionych oraz ich pojemności (art. 272 ust. 5 Prawa wodnego). Nie można zatem stosować tej samej metody do obliczania opłaty stałej i opłaty zmiennej, skoro z woli ustawodawcy są to dwie różne co do istoty składowe ogólnej opłaty, a kluczowy składnik determinujący ich wysokość jest zupełnie inny (w przypadku opłaty stałej – maksymalna ilość wód określona w pozwoleniu wodnoprawnym, niezależnie od stanu rzeczywistego; w przypadku opłaty zmiennej – rzeczywista ilość odprowadzanych wód, niezależnie od wielkości ustalonych sztywno w pozwoleniu wodnoprawnym).

Przechodząc do analizy glosowanego wyroku, w pierwszej kolejności należy stwierdzić, że przedstawiony przez Sąd wywód argumentacyjny, który doprowadził do rozstrzygnięcia i sformułowania powyżej przedstawionej tezy, jest merytorycznie spójny i prawidłowy.

Zasadniczą kwestią wymagającą komentarza jest działanie organu, który pomimo nieprzeprowadzenia postępowania dowodowego i braku ustalenia okoliczności mających istotny wpływ na wynik sprawy, określił wysokość opłaty zmiennej za odprowadzanie wód opadowo-roztopowych. Naruszył tym samym przepisy art. 272 ust. 5 Prawa wodnego poprzez przedwczesne zastosowanie tej normy do stanu faktycznego, który nie odpowiadał okolicznościom kształtującym hipotezę tego przepisu.

Zgodnie z tezą wynikającą z analizowanego orzeczenia porównanie przepisów o opłacie stałej i o opłacie zmiennej za odprowadzanie do wód – wód opadowych i roztopowych niewątpliwie wskazuje, że wielkości podane w pozwoleniu wodnoprawnym (*verba legis*: „określona w pozwoleniu wodnoprawnym maksymalna ilość wód opadowych lub roztopowych odprowadzanych”) stanowią podstawę tylko do ustalenia opłaty stałej. Analizując przepis art. 272 ust. 5 Prawa wodnego, który dotyczy opłaty zmiennej, należy stwierdzić, że ustawodawca nie odwołuje się do wyżej wskazanego kryterium, a zatem należy uznać, że istotne znaczenie w takim przypadku ma ilość rzeczywiście odprowadzonych wód opadowych i roztopowych. Taki wniosek pozostaje w zgodzie z założeniem o racjonalności prawodawcy⁴.

⁴ „Przejście od językowych do pozajęzykowych – a więc funkcjonalnych (celowościowych) – reguł wykładni jest dozwolone jedynie wówczas, gdy zastosowanie reguł językowych – znaczeniowych i składniowych – nie doprowadziło do zadowalającego rezultatu wykładni w postaci

Gdyby wolą ustawodawcy było naliczanie opłaty zmiennej od określonej w pozwoleniu wodnoprawnym ilości odprowadzanych wód opadowych i roztopowych, to uregulowałby tę kwestię podobnie jak w przytoczonych przepisach o opłacie stałej. Natomiast brak tożsamości między tymi regulacjami oznacza, że różnica w sposobie ustalania wysokości wymienionych należności była celowym zabiegiem legislacyjnym. Zauważmy, że naliczanie omawianej opłaty na podstawie wskaźników zawartych w pozwoleniu wodnoprawnym – będących wielkościami stałymi przez czas obowiązywania pozwolenia – pozbawiałoby tę opłatę charakteru opłaty „ziennej”, co wówczas pozostawałoby w sprzeczności z *ratio legis* rozważanego uregulowania.

Ustawa Prawo wodne z 2018 r. wprowadziła nowe zasady ustalania wysokości opłat za usługi wodne. Z regulacji przejściowych⁵ wynika, że ustalenie wysokości opłaty za usługi wodne w okresie od dnia wejścia w życie ustawy do dnia 31 grudnia 2026 r. następuje na podstawie wskazanych w art. 552 ust. 2 Prawa wodnego kategorii danych, które mogą stanowić punkt odniesienia przy ustalaniu wysokości omawianej opłaty. W glosowanym wyroku zatem słusznie zauważono, że uproszczenie zasad nie oznacza, iż w okresie przejściowym można całkowicie zrównać sposób ustalania opłaty stałej i opłaty zmiennej. Należy za składem orzekającym podkreślić, że niezmienna wola ustawodawcy co do różnicowania charakteru wspomnianych opłat prowadzi do zróżnicowania metodologii ich ustalania. Powyższa konstatacja znajduje potwierdzenie w analizie przepisu art. 552 ust. 7 Prawa wodnego, zgodnie z którym do dnia 31 grudnia 2026 r. Wody Polskie mają obowiązek wyposażyć w przyrządy pomiarowe podmioty obowiązane do ponoszenia opłaty za usługi wodne, o której mowa w art. 268 ust. 1 Prawa wodnego, a zatem dotyczy to również usług wymienionych w art. 268 ust. 1 pkt 3 lit. a Prawa wodnego, czyli odprowadzania do wód – wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast.

Wydaje się nie budzić wątpliwości, że poprzez obowiązek docelowego „opomiarowania” korzystania z wyżej wskazanych usług wodnych ustawodawca pośrednio wskazał, że również w okolicznościach analizowanej sprawy istotna jest ilość rzeczywiście odprowadzonych wód opadowych i roztopowych, a nie stała wartość ustalona w pozwoleniu wodnoprawnym.

Powyższe stwierdzenie nie usuwa jednak wątpliwości, w jaki sposób należy wyliczyć ilość rzeczywiście odprowadzonych do wód – wód opadowych

wyinterpretowania normy o treści odpowiadającej założeniu racjonalności prawodawcy” (S. Wrótkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 161 i n.).

⁵ Art. 6 i 7 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 1722).

i roztopowych do czasu ich „opomiarowania”, jeżeli zastosowania w sprawie nie znajdują unormowania art. 552 ust. 2 pkt 1 i 3 Prawa wodnego⁶. Z kolei zgodnie z art. 552 ust. 2 pkt 2 Prawa wodnego niezbędnych pomiarów powinien dokonać organ administracji⁷, wykluczone jest więc w tej mierze poprzestanie wyłącznie na bezkrytycznym przyjęciu danych przedstawionych przez jednostkę kontrolowaną⁸, a tym bardziej zastosowanie abstrakcyjnych wielkości wskazanych w pozwoleniu wodnoprawnym.

Dokonując analizy art. 552 ust. 2 Prawa wodnego, trudno przyjąć, że w stanie prawnym obowiązującym przed 20 września 2018 r. przeprowadzenie kontroli i wykonanie w jej ramach niezbędnych pomiarów stanowiło wyłączny środek dowodowy w postępowaniu o ustalenie omawianej należności bazującej na faktycznej ilości odprowadzanych wód. Co więcej, przepis ten nie przewidywał efektywnego środka dowodowego, za pomocą którego mogłaby być ustalona w każdym przypadku rzeczywista ilość odprowadzanych wód opadowych i roztopowych, co znajduje wyraz także w analizowanym wyroku potwierdzającym to stanowisko. W głosowanym orzeczeniu uwydatniono, że w stanie prawnym obowiązującym przed 20 września 2018 r. występuje w tym zakresie luka prawna.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w przepisach przejściowych, a dokładniej w art. 1 pkt 38 ustawy nowelizującej, w którym wprowadzono m.in. art. 552 ust. 2a Prawa wodnego⁹. A zatem dowodzi to, że ustawodawca dostrzegł wspomnianą lukę prawną występującą pierwotnie na tle art. 552 ust. 2 Prawa wodnego i postanowił ją usunąć w drodze wskazanej nowelizacji art. 552 Prawa wodnego¹⁰. Z kolei art. 552 ust. 2g stanowi, że w celu ustalenia wysokości opłaty,

⁶ Art. 552 ust. 2 Prawa wodnego stanowi, że ustalenie wysokości opłaty za usługi wodne w okresie od dnia wejścia w życie ustawy do dnia 31 grudnia 2026 r. następuje na podstawie: 1) określonego w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym celu i zakresu korzystania z wód; 2) pomiarów dokonywanych przez organy administracji w ramach kontroli gospodarowania wodami lub ustaleń z przeglądów pozwoleń wodnoprawnych; 3) pomiarów dokonywanych przez organy administracji w ramach kontroli pozwoleń zintegrowanych.

⁷ Pomimo tego, że w okolicznościach rozpatrywanej sprawy kontrolowany podmiot odmówił podania ilości rzeczywiście odprowadzanych wód, obowiązkiem organu było przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego.

⁸ Takie stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 6 marca 2019 r. (IV SA/Po 1026/18, CBOSA).

⁹ Zgodnie z art. 552 ust. 2a Prawa wodnego ustalenie wysokości opłaty za usługi wodne w okresie do dnia 31 grudnia 2026 r. następuje również na podstawie: 1) odczytów z przyrządów pomiarowych dokonywanych w ramach kontroli gospodarowania wodami albo 2) oświadczeń podmiotów obowiązanych do ponoszenia opłat za usługi wodne, za poszczególne kwartały.

¹⁰ Za takim wnioskiem przemawia również uzasadnienie projektu powołanej ustawy zmieniającej, z którego wynika, że celem omawianej zmiany (uzupełnienia) art. 552 Prawa wodnego było usunięcie wątpliwości interpretacyjnych dotyczących informacji, na podstawie których ustalana jest opłata zmienna za korzystanie z usług wodnych (zob. druk nr 2638 Sejmu VIII kadencji, Uzasadnienie projektu, s. 13–14).

o której mowa w art. 272 ust. 5 Prawa wodnego, oświadczenia, o których mowa w art. 552 ust. 2a pkt 2 Prawa wodnego, zawierają ilość odprowadzonych do wód – wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych w granicach administracyjnych miast, wyrażoną w m³, wraz z informacją o istnieniu urządzeń do retencjonowania wody z terenów uszczelnionych i ich pojemności. Powyższe zmiany weszły w życie w dniu 20 września 2018 r., a więc już po wydaniu zaskarżonej decyzji, do składania wyżej wskazanych oświadczeń znalazły zastosowanie po raz pierwszy za ostatni kwartał 2018 r.¹¹

Wprowadzenie powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że ustawodawca tą drogą w istotny sposób zmodyfikował (uzupełnił) dotychczasowe unormowanie. Wyraźnie dopuścił bowiem nowy środek dowodowy, za pomocą którego ustala się ilość rzeczywiście odprowadzonych wód opadowych i roztopowych – oświadczenie, o jakim mowa w art. 552 ust. 2a pkt 2 Prawa wodnego. Jednocześnie doprecyzował, że określenie rozważanego parametru w razie prowadzenia kontroli gospodarowania wodami następuje na podstawie odczytów z przyrządów pomiarowych (art. 552 ust. 2a pkt 1 Prawa wodnego). Zastrzeżenie to eliminuje, jak się wydaje, sygnalizowane wcześniej trudności w faktycznym ustaleniu ilości rzeczywiście odprowadzonych wód opadowych i roztopowych w sytuacji, kiedy podmiot zobowiązany do uiszczenia opłaty z tego tytułu nie podał takich danych.

Rozważania te nie zmieniają jednak faktu, że w dacie rozstrzygnięcia sprawy przez organ ustawodawca nie wskazywał wyraźnie, za pomocą jakiego środka dowodowego należy ustalić ilość rzeczywiście odprowadzonych wód opadowych i roztopowych.

W głosowanym wyroku podjęto próbę uzupełnienia wspomnianej luki prawnej poprzez odwołanie się do art. 75 § 1 k.p.a.¹² w zw. z art. 14 ust. 2 Prawa wodnego¹³, poprzez zastosowanie otwartego katalogu środków dowodowych, a mianowicie w tym przypadku dopuszczenie dowodu z danych meteorologicznych pozyskanych z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, który w zakresie swoich zadań statutowych zajmuje się m.in. prowadzeniem systematycznych pomiarów i obserwacji przy pomocy podstawowych sieci stacji i posterunków oraz

¹¹ Zob. art. 6 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw.

¹² Art. 75 § 1 k.p.a. stanowi, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny.

¹³ Art. 14 ust. 2 Prawa wodnego: „Do postępowania przed organami, o których mowa w ust. 1 pkt 3–6, stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego”.

sieci pomiarowych specjalnych, a także zbieraniem, przechowywaniem, przetwarzaniem i udostępnianiem materiałów pomiarowych i obserwacyjnych¹⁴.

Sąd oczywiście podkreślił, że nie jest to dowód idealny, jednak odzwierciedlenie ilości odprowadzanych wód było nieporównywalnie bardziej zbliżone do rzeczywistej ilości niż abstrakcyjne dane zawarte w pozwoleniu wodnoprawnym z 2012 r. Rezultat wykładni dynamicznej¹⁵ art. 552 ust. 2 Prawa wodnego pozostaje w zgodzie z aktualnym i pożądanym przez ustawodawcę brzmieniem art. 552 ust. 2a Prawa wodnego. Rozwiązanie zaproponowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie przyczynia się również do zachowania spójności systemu prawnego.

Przeciwnie do powyższego stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 24 października 2019 r.¹⁶, w którym oddalano skargę w analogicznej sprawie. Sąd stwierdził, że jeżeli podmiot zobowiązany nie przekazuje w ogóle informacji co do ilości odprowadzonych wód opadowych i roztopowych oraz nie przejawia żadnej inicjatywy dowodowej w kierunku wykazania tych wielkości, trudno jest oczekiwać od organu, aby prowadził w tym kierunku pogłębione postępowanie, skoro dysponuje danymi wynikającymi z pozwolenia wodnoprawnego. Do ustalenia wysokości opłaty zmiennej na podstawie stałej determinanty z pozwolenia wodnoprawnego upoważnia organ – w ocenie Sądu – treść art. 552 ust. 2 pkt 1 Prawa wodnego.

Trudno się zgodzić z tym stanowiskiem. Oczywiście nałożenie na organ prowadzący postępowanie administracyjne obowiązku wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego nie zwalnia strony postępowania od współdziałania w wypełnianiu tego obowiązku¹⁷. Niemniej – jak zaznaczono również w analizowanym wyroku – kluczowy pozostaje argument, że to na organie spoczywa obowiązek ustalenia stanu faktycznego w zgodzie z rzeczywistością. Obowiązek ten wynika z zasad postępowania dowodowego i jest niezbędny do wydania prawidłowego rozstrzygnięcia w sprawie.

Naruszenie tych podstawowych zasad postępowania dowodowego było przyczyną uchylenia zaskarżonej decyzji w glosowanym wyroku.

Na tle tak rozstrzygniętej sprawy pojawia się jeszcze szerszy problem, a mianowicie kwestia rozłożenia ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym. W piśmiennictwie zgodnie przyjmuje się, że przepis art. 7 k.p.a. ustanawia zasadę

¹⁴ IMiGW, PIB, *Zadania statutowe*, www.imgw.pl/index.php/institut/zadania-statutowe [dostęp: 10.06.2021].

¹⁵ Wykładnia dynamiczna oznacza, że znaczenie tekstu prawnego zmienia się wraz ze zmianami następującymi w języku oraz ze zmianami w systemie wartości. Zob. G. Jędrejek, *Zagadnienia podstawowe dotyczące wykładni przepisów prawa cywilnego materialnego i procesowego*, [w:] *Wykładnia przepisów prawa cywilnego materialnego i procesowego*, Warszawa 2020.

¹⁶ II SA/Bk 444/19, LEX nr 2750782.

¹⁷ Por. wyrok NSA z dnia 25 września 2018 r., II OSK 2406/16, CBOSA.

prawdy obiektywnej oraz zasadę uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli¹⁸. Dodatkowo, zdaniem B. Adamiak, wyraża on zasadę kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem prawa w postępowaniu, a w opinii F. Elżanowskiego – także zasadę praworządności¹⁹. Omówienie wszystkich zasad wyrażonych w art. 7 k.p.a. przekracza ramy niniejszej pracy, dlatego zawężone zostało do przypomnienia ogólnej reguły wynikającej z zasady prawdy obiektywnej i związanego z nią ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym.

Zasada prawdy obiektywnej²⁰ została wyrażona w art. 7 k.p.a., który stanowi, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Zgodnie z wynikającą z tego przepisu normą zasada prawdy obiektywnej odnosi się nie tylko do sposobu prowadzenia postępowania administracyjnego, lecz także jest wskazówką interpretacyjną prawa materialnego, gdyż organy administracji publicznej mają obowiązek uwzględniania jej przy „załatwieniu sprawy”²¹. W nauce prawa podkreśla się, że jest to naczelną zasadą postępowania, ponieważ w niewątpliwym sposób wpływa na ukształtowanie całego postępowania, a szczególnie na rozłożenie ciężaru dowodu (*onus probandi*) w postępowaniu administracyjnym. Wynika z niej obowiązek organu administracji do wyczerpującego zbadania wszystkich okoliczności faktycznych związanych z konkretną sprawą w celu stworzenia jej rzeczywistego obrazu oraz uzyskania podstawy do trafnego zastosowania przepisu prawa²².

¹⁸ Zob. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 72–80; F. Elżanowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 94; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 68–78.

¹⁹ B. Adamiak, *op. cit.*, s. 69–71; F. Elżanowski, *op. cit.*, s. 94.

²⁰ Zasada prawdy obiektywnej przenosi ciężar dowodu w postępowaniu administracyjnym na organ administracji publicznej prowadzący postępowanie w sprawie. W postępowaniu tym nie znajduje zastosowania zasada kontradyktoryjności ani zasady inicjatywy i dyspozycji dowodami przez strony. Organ administracji publicznej ma obowiązek z urzędu „zmierzać do pełnego oświetlenia stanu faktycznego sprawy w zakresie potrzebnym do jej załatwienia i nie jest pod tym względem związany wnioskami stron” (E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 1997, s. 45). Organ administracji publicznej „nie może oczekiwać, że to strona powinna przedstawić wszystkie dowody na poparcie swoich oświadczeń” (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 grudnia 2011 r., II SA/Łd 937/11, LEX nr 1097229).

²¹ *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, LEX/el. Por. wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982 nr 1, poz. 54; wyrok NSA z dnia 28 listopada 2012 r., I OSK 641/12, LEX nr 1291400; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 września 2011 r., I SA/Gd 502/11, LEX nr 898927.

²² W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 108.

Zagadnienie tzw. ciężaru dowodu²³ w postępowaniu administracyjnym wydaje się mieć charakter czysto procesowy. Chodzi tu o rozstrzygnięcie, kto powinien udowodniać zaistnienie okoliczności faktycznych niezbędnych do późniejszego wydania rozstrzygnięcia i komu powinien je udowodniać. W postępowaniu administracyjnym sytuacja jest zgoła inna niż w postępowaniu cywilnym czy karnym, a mianowicie niedopuszczalne wydaje się być przenoszenie konstrukcji z prawa prywatnego na grunt prawa publicznego. Ponadto inny jest tu układ podmiotów oraz łączących te podmioty stosunków prawnych²⁴. Podkreślenia wymaga także, że organ administracji publicznej nie rozstrzyga sporu, tylko wydaje obiektywne orzeczenie na podstawie norm bezwzględnie wiążących.

Kwestia ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym należy do zagadnień diskutowanych i kontrowersyjnych zarówno w granicach doktryny, jak i orzecznictwa sądowego.

Według jednego z prezentowanych poglądów obowiązek zebrania całego materiału dowodowego w postępowaniu administracyjnym oznacza, że organ administracji publicznej winien z własnej inicjatywy gromadzić w aktach dowody, które jego zdaniem będą konieczne do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy, a także winien gromadzić w aktach sprawy dowody wskazane lub dostarczone przez strony, jeżeli mają one znaczenie dla sprawy²⁵.

Z kolei według odmiennego poglądu Kodeks postępowania administracyjnego nie reguluje kwestii ciężaru dowodu w postępowaniu. Ogólna reguła dowodowa z art. 6 k.c., która znajduje w takim przypadku zastosowanie, stanowi, że ciężar udowodnienia faktu spoczywa na organie lub stronie, zależnie od tego, który z tych podmiotów wywodzi z danego faktu skutki prawne. Zasada dochodzenia prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) nie jest regulatorem ciężaru dowodu²⁶.

W orzecznictwie pojawił się jeszcze trzeci – kompromisowy – pogląd, zgodnie z którym ciężar dowodu spoczywa na tym, kto z danego faktu wywodzi skutki prawne, przy jednoczesnym obowiązku organu dokładnego wyjaśnienia okoliczności sprawy²⁷. Wydaje się, że jest to pogląd neutralny, a przy tym naj-

²³ Szerzej: M. Wilbrandt-Gotowicz, *Ciężar dowodu a zasada prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, red. E. Wójcicka, t. 2, Częstochowa 2013.

²⁴ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 194.

²⁵ Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 lipca 2001 r., I SA 301/00, LEX nr 53964; wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 lipca 2004 r., III SA 975/03, LEX nr 727823; wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 lipca 2001 r., I SA 301/00, LEX nr 53964; wyrok NSA w Gdańsku z dnia 26 sierpnia 1998 r., I SA/Gd 1675/96, LEX nr 34761.

²⁶ Por. wyrok NSA w Poznaniu z dnia 11 lipca 2002 r., I SA/Po 788/00, LEX nr 56705; wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 grudnia 2008 r., I SA/Kr 5/08, LEX nr 539139; wyrok NSA w Poznaniu z dnia 11 lipca 2002 r., I SA/Po 788/00, LEX nr 56705; wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 sierpnia 1998 r., III SA 2792/97, LEX nr 44742.

²⁷ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 lutego 2007 r., VI SA/Wa 2219/06, LEX nr 312057.

bardziej racjonalny, ponieważ łączy w sobie elementy pozostałych stanowisk. Wynika z niego, że z jednej strony organ administracji ma obowiązek samodzielnego podejmowania działań w celu zebrania materiału dowodowego i należytego wyjaśnienia sprawy, z drugiej zaś – stosując regułę dotyczącą rozkładu ciężaru dowodu, według której ciężar dowodu spoczywa na stronie, która z danego faktu wywodzi skutki prawne – strona powinna wskazywać na pewne dowody na potwierdzenie określonych faktów. Niemniej okoliczność, że strona ma prawo również wykazywania inicjatywy dowodowej, nie zwalnia organu administracji publicznej z obowiązku podejmowania z urzędu czynności zmierzających do pełnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy²⁸. Co do zasady gospodarzem postępowania administracyjnego jest organ administracji, który powinien je prowadzić zgodnie z zasadą oficjalności²⁹.

Zmiana brzmienia analizowanego przepisu dokonana nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego, wprowadzona z dniem 11 kwietnia 2011 r.³⁰, poprzez użycie sformułowania, że organy administracji publicznej „z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy”, uwzględnia dotychczasowe rozbieżne orzecznictwo sądowe w przedmiocie rozłożenia inicjatywy w zakresie podejmowania przez organ niezbędnych czynności celem wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i jej załatwienia. Z analizowanego przepisu w nowym brzmieniu nie wynika wprost, w jakich sprawach lub okolicznościach organ podejmuje wskazane czynności z urzędu albo na wniosek strony, pozostawiając rozstrzygnięcie tej kwestii orzecznictwu³¹. Te przepisy mają jedynie ułatwić organowi zebranie koniecznych dowodów.

Głosowane orzeczenie zasługuje na aprobatę również z tego względu, że prezentuje stanowisko, iż zgodnie z wyrażonymi w art. 7 k.p.a. zasadami prawdy materialnej i oficjalności postępowania dowodowego³² zasadniczy ciężar prowa-

²⁸ *Kodeks postępowania administracyjnego...*

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ Art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2011, nr 6, poz. 18).

³¹ Przepis ten może natomiast stanowić podstawę do zakwestionowania tej linii orzecznictwa sądowego, która z powyższą zasadą wiąże obowiązek podejmowania przez organ administracji publicznej wyłącznie z urzędu czynności mających na celu wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy. Z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej (druk nr 2987 Sejmu VI kadencji) wynika, że celem tej nowelizacji było z jednej strony „zaktywizowanie stron”, ale w tym sensie, aby „nie przerzucały one całego ciężaru postępowania na organ prowadzący postępowanie, a z drugiej strony przyznanie im prawa do aktywnego wpływania na wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy. Zob. *Kodeks postępowania administracyjnego...*

³² Zasadniczo administracyjne postępowanie dowodowe jest oparte na zasadzie oficjalności, co oznacza, że organ administracyjny jest obowiązany nie tylko na wniosek, ale i z urzędu

zenia postępowania dowodowego spoczywa na organie. Organ nie udowadnia faktów drugiej stronie, żeby ją przekonać albo przekonać sąd, ani nie udowadnia faktów po to, aby dla siebie wywodzić skutki prawne³³. Podkreślenia wymaga, że celem przeprowadzenia rzetelnego postępowania wyjaśniającego i udowodnienia określonych faktów jest to, aby w połączeniu z bezwzględnie wiążącą normą wydać w efekcie prawidłową decyzję. Tak sformułowana zasada wydaje się być kolejnym aksjomatem prawa administracyjnego.

W przywołanym orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku wywiedziono – przeciwnie do stanowiska zajętego w glosowanym wyroku – że skoro podmiot zobowiązany nie przejawiał inicjatywy dowodowej, to wówczas organ jest zwolniony z pogłębiania postępowania wyjaśniającego.

W kontekście powyższej analizy trudno zaakceptować takie stanowisko. Organ prowadzący postępowanie – w świetle przepisów art. 7 i 75 k.p.a. – jest ustawowo zobowiązany z urzędu przeprowadzić dowody służące dokładnemu ustaleniu stanu faktycznego sprawy. To, że podmiot zobowiązany – na podstawie przepisów prawa (art. 552 ust. 2g Prawa wodnego) – nie miał obowiązku złożenia oświadczenia o rzeczywistej ilości wody, jak również nie miał obowiązku sięgnięcia do innych źródeł, a przy tym nie przejawiał inicjatywy dowodowej, nie uprawnia organu do zachowania biernej postawy, co w konsekwencji może wpływać na niekorzystne dla strony rozstrzygnięcie.

Takie podejście organu może ograniczyć prawa podmiotu, a także zagrozić w pewnej części zasadzie prawdy obiektywnej i związanej z nią zasadzie legalności. Jeżeli materiał przedłożony przez stronę (lub jego brak) nie jest wystarczający, to organ powinien poszukiwać dalej poprzez pogłębienie postępowania wyjaśniającego. Należy zauważyć, że w uzasadnieniu projektu wspomnianej nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o inicjatywie dowodowej, która nie ma nic wspólnego z ciężarem dowodu³⁴.

Abstrahując od powyższego, dodatkowym argumentem przemawiającym za stanowiskiem przedstawionym w glosie jest kwestia rozróżnienia postępowań wszczynanych z urzędu oraz na wniosek. Odnośnie do pierwszej kategorii spraw należy wskazać, że organ administracji publicznej udowadnia okoliczności sprawy, na podstawie których dany obowiązek wolno mu sformułować. W drugiej

przeprowadzić dowody służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy oraz istotnych dla jej rozstrzygnięcia okoliczności. Ponadto rozumowanie, w wyniku którego organ ustala istnienie okoliczności faktycznych, powinno być zgodne z zasadami logiki. Dopiero spełnienie wszystkich powyższych przesłanek pozwala przyjąć, że ocena stanu faktycznego z punktu widzenia regulacji materialnoprawnych jest prawidłowa. Zob. E. Iserzon, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz*, Warszawa 1970, s. 155. Podobnie A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 510.

³³ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 194.

³⁴ *Ibidem*.

kategorii spraw można z kolei powoływać się na przepisy uzależniające wydanie decyzji od złożenia przez wnioskodawcę stosownych dokumentów, a nawet przedłożenia stosownych dowodów. Kontrolowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie postępowanie było prowadzone z urzędu, a więc już samo wszczęcie postępowania nakładało na organ szczególne obowiązki przeprowadzenia z urzędu wnikliwej analizy stanu faktycznego.

Postępowanie administracyjne, które było przedmiotem kontroli glosowanego wyroku, budzi zastrzeżenia jeszcze z jednego względu, a mianowicie pominięto zasadę wynikającą z art. 81a k.p.a.³⁵ dotyczącą rozstrzygnięcia wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść strony. Zasada wynikająca z tego przepisu ma zastosowanie wtedy, gdy po przeprowadzeniu postępowania dowodowego zgodnie z trybem i zasadami przewidzianymi w Kodeksie pozostają wątpliwości co do stanu faktycznego. Należy przy tym wyjaśnić, że treść tego przepisu nie zezwala na jego zastosowanie przed dokonaniem wszechstronnej oceny materiału dowodowego, a zwłaszcza na wykorzystanie komentowanego nakazu do oceny dowodów³⁶. Niemniej skoro organ administracji po zakończeniu postępowania dowodowego miał wątpliwości co do ustaleń w zakresie stanu faktycznego i w wyniku tego – świadomie – zastosował zasadę sprzeczną z obowiązującą metodą ustalania wysokości opłaty zmiennej, która z kolei wynika wprost z przepisu prawa, to powinien z uwzględnieniem art. 81a k.p.a. sięgnąć po dodatkowy materiał dowodowy.

W stanie prawnym i faktycznym, który znajdował się u podstaw wydania glosowanego wyroku, wskazane wyżej wartości nie zostały uwzględnione. Organ odwoławczy zamiast uzupełnić materiał dowodowy w celu wyczerpującego zbadania wszystkich okoliczności faktycznych związanych ze sprawą, aby w ten sposób stworzyć jej rzeczywisty obraz i uzyskać podstawę do trafnego zastosowania przepisu prawa³⁷, wadliwie zastąpił swoją aktywność, stosując dane z pozwolenia wodnoprawnego, do czego nie było podstaw. Jak uwypuklono w uzasadnieniu analizowanego wyroku, to na organie spoczywał obowiązek przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, niezbędnego do prawidłowego rozstrzygnięcia. W konsekwencji doszło do ograniczenia materiału dowodowego niezbędnego do dokonania jego swobodnej oceny.

W świetle przedstawionych uchybień organu należy stwierdzić, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie miał pełne podstawy do przyjęcia,

³⁵ Art. 81 § 1: „Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnień, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony”.

³⁶ Zob. A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wibrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el.

³⁷ W. Dawidowicz, *op. cit.*, s. 108.

iż ustalenia faktyczne i zebrane na ich poparcie dowody nie spełniają kryterium prawdy obiektywnej.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Elżanowski F., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2020.
- Iserzon E., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz*, Warszawa 1970.
- Jędrejek G., *Zagadnienia podstawowe dotyczące wykładni przepisów prawa cywilnego materialnego i procesowego*, [w:] *Wykładnia przepisów prawa cywilnego materialnego i procesowego*, Warszawa 2020.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, LEX/el.
- Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 1997.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Ciężar dowodu a zasada prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, red. E. Wójcicka, t. 2, Częstochowa 2013.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.
- Wróbel A., [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el.
- Wróbel A., [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

Netografia

IMiGW, PIB, *Zadania statutowe*, www.imgw.pl/index.php/instytut/zadania-statutowe [dostęp: 10.06.2021].

Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2020, poz. 256).
- Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2011, nr 6, poz. 18).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 1722).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2020 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. 2020, poz. 310 ze zm.).

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982 nr 1, poz. 54.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 sierpnia 1998 r., III SA 2792/97, LEX nr 44742.
- Wyrok NSA w Gdańsku z dnia 26 sierpnia 1998 r., I SA/Gd 1675/96, LEX nr 34761.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 lipca 2001 r., I SA 301/00, LEX nr 53964.
- Wyrok NSA w Poznaniu z dnia 11 lipca 2002 r., I SA/Po 788/00, LEX nr 56705.
- Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2012 r., I OSK 641/12, LEX nr 1291400.

- Wyrok NSA z dnia 25 września 2018 r., II OSK 2406/16, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 lipca 2004 r., III SA 975/03, LEX nr 727823.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 lutego 2007 r., VI SA/Wa 2219/06, LEX nr 312057.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 grudnia 2008 r., I SA/Kr 5/08, LEX nr 539139.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 września 2011 r., I SA/Gd 502/11, LEX nr 898927.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 grudnia 2011 r., II SA/Ld 937/11, LEX nr 1097229.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 marca 2019 r., IV SA/Po 1026/18, CBOSA.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 października 2019 r., II SA/Bk 444/19, LEX nr 2750782.
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 21 października 2020 r., II SA/Lu 782/19, LEX nr 3088379.

ABSTRACT

The commented judgement of the Voivodeship Administrative Court in Lublin concerns the manner of determining the amount of a variable fee for discharging rainwater and snowmelt into waters. In this context, two elements of the ruling deserve attention and comment: 1) the manner of determining the amount of the fee resulting from the provisions of substantive law; 2) the manner of establishing the factual circumstances necessary to issue a decision on the fee in reference to the principle of objective truth resulting from Article 7 of the Code of Administrative Procedure. The vote interpreted the substantive law, i.e. Article 272 (5) of the Water Law Act, which stated that the same manner of calculating the fixed fee and the variable fee could not be used, since by the will of the legislator these are two different, in essence, components of the general fee, and the key component determining their amount is completely different. Reference was also made to the part of the justification of the assessed judgement in which the Court stated the necessity to supplement the evidence proceedings and refer to the means of evidence referred to in Article 75 (1) of the Code of Administrative Procedure, including first and foremost the evidence from the meteorological data obtained from the Institute of Meteorology and Water Management.

Keywords: Water Law Act; amount of a variable fee; principle of objective truth; means of evidence

ABSTRAKT

Głosowany wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie dotyczy sposobu ustalania wysokości opłaty zmiennej za odprowadzanie do wód – wód opadowych i roztopowych. W tym kontekście na uwagę i komentarz zasługują dwa elementy tego orzeczenia: 1) sposób ustalania wysokości opłaty wynikający z przepisów prawa materialnego; 2) sposób ustalenia okoliczności faktycznych niezbędnych do wydania decyzji w przedmiocie opłaty w nawiązaniu do zasady prawdy obiektywnej wynikającej z art. 7 k.p.a. W głosie dokonano wykładni przepisów prawa materialnego – art. 272 ust. 5 Prawa wodnego, w wyniku której stwierdzono, że nie można stosować tej samej metody do obliczania opłaty stałej i opłaty zmiennej, skoro z woli ustawodawcy są to dwie różne co do istoty składowe ogólnej opłaty, a kluczowy składnik determinujący ich wysokość jest zupełnie inny. Odniesiono się do również do tej części uzasadnienia komentowanego wyroku, w którym Sąd stwierdził konieczność uzupełnienia postępowania dowodowego i sięgnięcia do środków dowodowych, o których mowa w art. 75 § 1 k.p.a., w tym przede wszystkim dowodu z danych meteorologicznych pozyskanych z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej.

Słowa kluczowe: Prawo wodne; ustalanie wysokości opłaty zmiennej; zasada prawdy obiektywnej; środki dowodowe