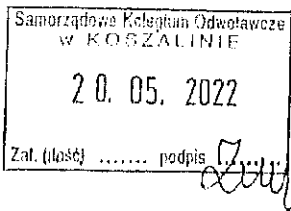


Sygn. akt II SA/Sz 1153/21

Wyrok / Postanowienie
z dnia 17. 02. 2022.
sygn. akt II SA/Sz 1153/21
jest prawomocny(e)
od dnia 14. 04. 2022.



ODPIS



WYROK

podpis sędziego
St. Referendarz Sądowy
[Signature]
Iwona Golec

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 lutego 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Marzena Kowalewska
Sędziowie Sędzia WSA Jolanta Kwiecińska (spr.)
 Sędzia WSA Alicja Polańska

po rozpoznaniu w Wydziale II na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 lutego 2022 r. sprawy ze skargi Dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych w Białogardzie na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koszalinie z dnia 8 września 2021 r. nr SKO.4173.680.2021 w przedmiocie odmowy nakazania przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonania urządzeń zapobiegającym szkodom

- I. uchyła zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Burmistrza Bobolic z dnia 18 lutego 2021 r. nr BW.073.1.2020.LW;
- II. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koszalinie na rzecz strony skarżącej Dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych w Białogardzie kwotę 780 (siedemset osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginalie w całości podpisany
za zgodność z oryginałem
ST. REFERENDARZ SĄDOWY

[Signature]

UZASADNIENIE

Zaskarżoną decyzją SKO.4173.680.2021 z 8 września 2021 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koszalinie utrzymało w mocy decyzję Burmistrza Bobolic znak: BW.073.1.2020.LW z 18 lutego 2021 r. (doręczona 26 lutego 2021 r.) odmawiającą nakazania Gminie Tychowo jako właścicielowi gruntów objętych działkami nr 314, 315/1, 315/2 i 422 w miejscowości Dobrowo, gm. Tychowo, przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonania urządzeń zapobiegających szkodom na sąsiednim gruncie stanowiącym drogę powiatową nr 1175Z zgodnie z wnioskiem Zarządu Dróg Powiatowych w Białogardzie z 1 lutego 2019 r.

Jako podstawę prawną rozstrzygnięcia Kolegium wskazało art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2021.735 t.j. ze zm.; dalej: „K.p.a.”), art. 234 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U.2021.624 t.j. ze zm.; dalej: „Prawo wodne”), art. 1 ust. 1 i ust. 2, art. 2, art. 17 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U.2018.570).

Na podstawie przeprowadzonego postępowania dowodowego oraz analizy, tj. opisów zdjęć prowadzonych robót budowlanych, oceny technicznej warunków hydraulicznych i topograficznych, filmu nagranego w czasie opadów deszczu, profili wysokościowych dołączonych do opisów zdjęć przedłożonych przez Gminę Tychowo, Burmistrz Boblic uznał, że nie zostały naruszone przez Gminę Tychowo stosunki wodne, zatem nie istnieją przesłanki warunkujące nakazanie przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonania urządzeń zapobiegających szkodom.

Według Kolegium wniesione przez Dyrektora ZDP odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Kolegium zwróciło uwagę, że rozpatruje sprawę po raz trzeci, bowiem decyzjami z 24 lipca 2020 r., znak SKO.4173.163.2020 oraz z 17 listopada 2020 r., znak SKO.4173.2582.2020 uchyliło rozstrzygnięcie organu I instancji, a sprawę przekazało do ponownego rozpatrzenia, czyniąc wskazania co do dalszego sposobu procedowania przez ten organ.

Kolegium wskazało, że według ZDP w Białogardzie Gmina Tychowo wykonała inwestycję polegającą na budowie (utwardzeniu) drogi gminnej położonej na działce nr 314 w miejscowości Dobrowo. W trakcie wykonywania ww. drogi Gmina Tychowo nie wybudowała kanalizacji deszczowej, nie wykonano również żadnego innego odwodnienia drogi. Wskutek wykonania inwestycji, w ocenie ZDP w Białogardzie doszło

do podniesienia wysokości terenu, na którym znajduje się droga gminna, i jego pochylenia w kierunku drogi gminnej nr 1175Z.

Z kolei Burmistrz Tychowa podkreśla, że Gmina Tychowo nie wykonała żadnych prac budowlanych na działce nr 314, ani żadnej innej działce wskazanej we wniosku ZDP. Prace budowlane na terenie działki nr 314 były prowadzone przez wykonawcę robót budowlanych: przedsiębiorstwo [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] któremu Regionalne Wodociągi i Kanalizacja Sp. z o.o. w Białogardzie zleciły wymianę sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej w Dobrowie i to ten podmiot był wykonawcą wszelkich robót budowlanych na działce 314, o których ZDP wspomina. Na terenie działki nr 314, po zakończeniu wymiany sieci wodno-kanalizacyjnej, zaszła konieczność odtworzenia wcześniej istniejącej nawierzchni. W ocenie Burmistrza Tychowa problem zalegania wód opadowych na poboczu drogi powiatowej jest powszechnie znany mieszkańcom Dobrowa od wielu lat i działa się tak na długo przed wymianą sieci wodno – kanalizacyjnej.

Kolegium zwróciło uwagę, że uprzednie uchylene decyzji organu I instancji wynikało z tego, iż w aktach administracyjnych brak było wszystkich dowodów przyjętych w poczet materiału dowodowego postanowieniem z 27 lutego 2020 r., tj. oceny technicznej hydraulicznych i topograficznych warunków istniejących w obrębie drogi powiatowej nr 1175Z wykonanego w 2018 r. przez firmę InstalEko, brak filmu nagranych w czasie opadów deszczu. Kolegium odniosło się do dowodu w postaci notatek z 27 lipca 2016 r. oraz 8 września 2016 r. dotyczących kwestii stosunków wodnych występujących w trakcie prac na drodze powiatowej. Kolegium w związku z powyższym zauważyło, że w ocenie inicjatora postępowania naruszenie stosunków wodnych zostało stwierdzone 20 października 2016 r., bowiem w ocenie ZDP przed wykonaniem robót przez Gminę problem zalewania drogi powiatowej nr 1175Z nie występował. W ocenie zaś Kolegium zasadnym było ustalenie, jakie prace zostały wykonane po sporządzeniu tych notatek m.in. przez ZDP. Mając powyższe na uwadze Kolegium w zaleceniach skierowanych do organu I instancji wskazało, iż należy ustalić w sposób bezsporny, czy doszło do wykonania robót budowlanych, dotyczących przedmiotowej drogi gminnej (nie tylko budowy w rozumieniu Prawa budowlanego, ale także ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych), w tym czy zrealizowana została dyspozycja m.in. art. 4 pkt 18 przywołanej ustawy) oraz czy roboty te wpłynęły na zmianę kierunku i natężenia odpływu znajdujących się na gruncie wód opadowych lub roztopowych. W ocenie poczynionej przez Kolegium w decyzji z 17 listopada 2020 r. wskazano, iż gdyby

w sprawie pozostały niewyjaśnione fakty dla rozstrzygnięcia sprawy, organ może przesłuchać stronę ewentualnie rozważyć przeprowadzenie rozprawy administracyjnej. Kolegium zauważyło, iż sprawy z zakresu naruszenia stosunków wodnych są sprawami skomplikowanymi, co do zasady wymagającymi wiadomości specjalnych dlatego w sprawach tych winno korzystać się z opinii biegłego z zakresu hydrologii, gospodarki wodnej, postępowań wodno-prawnych. Opinia tak sporządzona winna podlegać ocenie organu procedującego w sprawie. Celem takiej opinii jest przesądzenie o istnieniu lub braku istnienia związku przyczynowego między określonym działaniem, a stanem wód, a w przypadku przesądzenia tego związku – ustaleniu koniecznych do wykonania urządzeń zapobiegających szkodom.

Organ I instancji zobowiązał ZDP w Białogardzie do dostarczenia nagrania wykonanego podczas opadów deszczu na przedmiotowej drodze oraz wskazania na mapie miejsc i opisanie wszystkich robot budowlanych, które według ZDP spowodowały zmianę stosunków wodnych powodujących zalewanie drogi powiatowej nr 1175Z w miejscowości Dobrowo, wykonanych na działkach należących do Gminy Tychowo w okresie od 2010 r. do 2016 r. ZDP przekazał żądane dokumenty wskazując, iż przed przebudową działka nr 314 w m. Dobrowo miała nawierzchnię po części gruntową i betonową, która została przebudowana, w części jako bitumiczna i betonowa, wyprostowano łuk oraz dodano i podniesiono krawężniki. ZDP poinformował, że w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Białogardzie toczy się postępowanie sprawdzające w przedmiocie legalności przebudowy drogi gminnej - dz. nr 314 w m. Dobrowo.

Burmistrz Tychowa wyjaśnił, że gmina nie dokonała przebudowy drogi wewnętrznej na działce nr 314. Jednocześnie wskazał, że Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Białogardzie decyzją z 8 stycznia 2018 r., znak PINB.5170.28.2017 umorzył postępowanie administracyjne w sprawie samowoli budowlanej drogi gminnej w miejscowości Dobrowo potwierdzając, że nie doszło do samowoli budowlanej, a tym samym nie doszło do przebudowy drogi. Gdyby odtworzenie nawierzchni po przeprowadzonych robotach budowlanych przez RWIK Sp. z o.o. w Białogardzie było przebudową drogi, wymagałoby w obowiązującym ówczesnie stanie prawnym zgłoszenia robót budowlanych do Starostwa Powiatowego w Białogardzie, a PINB prowadząc postępowanie administracyjne stwierdziłby samowolę budowlaną. Burmistrz Tychowa odniósł się także do zdjęć przekazanych przez ZDP obrazujących wg ZDP stan przed i po odtworzeniu nawierzchni na działce nr 314. Burmistrz Tychowa

wyjaśnił, że gmina nie dokonała żadnego utwardzenia na działce 314, teren był wcześniej utwardzany, wykonawca robót dokonał odtworzenia nawierzchni uszkodzonej w trakcie budowy sieci wodociągowej oraz kanalizacji sanitarnej w Dobrowie.

W zaskarżonej decyzji z 8 września 2021 r. Kolegium stwierdziło, że w prowadzonym postępowaniu administracyjnym nie wykazano, iż Gmina Tychowo dokonała przebudowy drogi nr 314 w miejscowości Dobrowo. W tym zakresie toczyło się postępowanie na wniosek ZDP w Białogardzie przed Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego, które zakończyło się decyzją z 1 września 2021 r., znak PINB.5172.4.2020 w przedmiocie umorzenia postępowania administracyjnego. Jak podano w uzasadnieniu decyzji PINB, nie można na podstawie analizy materiału dowodowego jednoznacznie stwierdzić naruszenia prawa przy odtworzeniu drogi gminnej na działce nr 314 w m. Dobrowo, po modernizacji sieci wodno - kanalizacyjnej.

Według Kolegium aby zastosować dyspozycję art. 234 ust. 3 Prawa wodnego, należy wykazać w sposób bezsprzeczny, iż zmiany dokonane na gruncie szkodliwie wpływają na warunki wodne na gruncie sąsiednim. Przy czym należy w sposób jednoznaczny ustalić szkodę, pojmowaną w ujęciu cywilnoprawnym. Droga na działce nr 314 została wybudowana w latach siedemdziesiątych, zaś gmina zgodnie z oświadczeniem Burmistrza Tychowa złożonym w piśmie z 19 stycznia 2019 r., znak NBS.6331.1.2019.BS nie posiada żadnej dokumentacji technicznej ani budowlanej dotyczącej powierzchni utwardzonej na działce 314. 17 listopada 2016 r. Gmina Tychowo dokonała protokolarnego odbioru m.in. terenu działki nr 314 zajętego pod prowadzenie robót budowlanych związanych z budową sieci wodociągowej oraz kanalizacji sanitarnej w Dobrowie. Wykonawca robót oświadczył, że roboty budowlane zakończył 31 marca 2016 r. i tę datę należy przyjąć jako datę zakończenia robót budowlanych związanych z odtworzeniem i przywróceniem stanu pierwotnego nawierzchni na działce nr 314. Brak dokumentacji dotyczącej wybudowanej w latach 70 drogi uniemożliwia czynienie ustaleń co do zakresu prac przeprowadzonych w 2016 r. w związku z budową sieci kanalizacyjnej. Także złożony przez Zarząd Dróg Powiatowych wniosek dowodowy nie jest dowodem potwierdzającym dokonanie przebudowy drogi gminnej na działce nr 314. Kolegium podzieliło wyjaśnienia złożone przez Burmistrza Tychowa 1 września 2021 r., znak NBS.6331.1.2019.LOK, że mapa obrazująca w ocenie ZDP przebudowę drogi, nie przedstawia wartości dowodowej, nie wnosi żadnych istotnych faktów ani nie potwierdza przebudowy drogi gminnej na działce nr 314, nie jest opatrzona żadną datą sporządzenia ani pieczęciami Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej

i Kartograficznej w Białogardzie odnośnie nr KERG czy przyjęcia pomiarów do zasobu geodezyjnego. Burmistrz Tychowa w swoim stanowisku skierowanym do Kolegium wyjaśnił, że różnice w położeniu jezdni na działce nr 314 z okresu lat 70 - tych i obecnym wynikać mogą z różnic pomiarów, bowiem pomiar dokonany po wybudowaniu drogi, naniesiony na mapy zasadnicze, wykonany był w lokalnym układzie współrzędnych, natomiast obecny pomiar został wykonany w układzie współrzędnych 2000.

Kolegium uznało, że w realiach rozpatrywanej sprawy ustalenia dotyczące prowadzonych prac na działce nr 314, w tym prowadzonego postępowania przed PINB nie mają kluczowego znaczenia dla rozpoznania sprawy, bowiem aby zastosowanie znalazła dyspozycja art. 234 ust. 3 Prawa wodnego należy ustalić, iż zmiany dokonane na gruncie zakłóciły stosunki wodne na gruncie sąsiednim. W realiach sprawy nie można zaś przyjąć, iż wyłączną przyczyną naruszenia stosunków wodnych na drodze powiatowej są prace dokonane na drodze nr 314.

Za trafnością takich twierdzeń przemawia według Kolegium analiza całokształtu sprawy, w tym dokumentu przedłożonego przez ZDP w Białogardzie. Kolegium przeanalizowała dokument pn. „Ocena techniczna hydraulicznych i topograficznych warunków w obrębie drogi powiatowej nr 1175Z Klępino B. Bukówko obręb 0033 Dobrowo na odcinku miejscowości Dobrowo, od km 7+217 do km 7+ 876 pod kątem zagospodarowania występujących wód deszczowych” (dalej: „Ocena techniczna”) sporządzony w sierpniu 2018 r., zatem już po dacie wskazanej przez ZDP jako termin stanowiący początek naruszenia stosunków wodnych w wyniku zmian na gruncie. Dokument ten w rozdziale VI odnosi się do obserwacji poczynionych podczas opadów atmosferycznych (ponadnormatywnych), w konsekwencji tych opadów w obrębie pasa drogi powiatowej zaobserwowane są zastoje wodne przy przystanku autobusowym, sklepie oraz zakręcie przy nieruchomości nr 41 dz. nr 316/3 i 316/2.

Kolegium stwierdziło, że przyczyny zastoin wodnych po ponadnormatywnych opadach deszczu na drodze powiatowej są złożone, zatem nie można przyjąć, iż są następstwem dokonanych prac przy drodze gminnej dz. nr, 314. Podstawową przyczyną zaobserwowania zastoin wodnych na obszarze drogi powiatowej jest naturalne niekorzystne ukształtowanie terenu na obszarze zlewni drogi powiatowej, bowiem rzędna terenu drogi powiatowej w najniższym punkcie wynosi 45,33 m.n.p.m., zaś tereny przylegające do utwardzonych dróg gminnych, które mają bezpośrednie połączenie z drogą powiatową wynoszą w najwyższym punkcie 48,90 m.n.p.m. W ocenie autora opracowania przylegające drogi gminne nie posiadają żadnego odwodnienia. Topografia

terenu sprawia, iż większość odpadów odprowadzana jest z nich grawitacyjnie w obszarze pasa drogi powiatowej. Kolejną przyczyną zalewania drogi powiatowej jest kwestia braku podłączenia budynków wielorodzinnych do kanalizacji deszczowej. Wody z dachów odprowadzane są grunt, a dodatkowo w wielu przypadkach rury spustowe wyprowadzane są bezpośrednio na drogę gminną zwiększając tym samym ilość wody przekazywanej w obręb pasa drogi powiatowej. Pobocze drogi powiatowej, przy nawalnych opadach, nie jest w stanie odebrać powierzchniowo w krótkim czasie takiej ilości wód opadowych, które powstają z powierzchni drogi oraz powierzchni terenów przyległych. Zastosowane w celu odwodnienia pasa drogi studnie osadnikowe przy chodniku, na wysokości dz. nr 132/10 w ilości 4 szt. nie są w stanie odebrać wody opadowej z dodatkowej składającej się z działek sąsiadujących zlewni. Ponadto wyprowadzone ze studni przewody przelewowe pod chodnikiem w celu rozsączenia nadmiernej ilości wody są zanieczyszczone i wymagają udroźnienia. Istniejąca studnia chłonna przy przystanku autobusowym nie ma wystarczającej chłonności przy gwałtownym napływie wód opadowych z obu zlewni w trakcie występowania deszczy nawalnych. Dodatkowo warunki gruntowo - wodne nie są korzystne w tym obszarze ze względu na wysokie stany wód gruntowych. Z uwagi na złożoną etiologię zalewania drogi powiatowej jako wyniku m.in. ukształtowania terenu drogi poniżej terenu drogi gminnej, braku podłączenia budynków wielorodzinnych do kanalizacji deszczowej czy też niekorzystnie ukształtowanych stosunków gruntowo - wodnych polegającym na wysokim stanie wód gruntowych nie można poczynić bezsprzecznych ustaleń, iż prace czynione na drodze gminnej nr 314 stały się przyczyną naruszenia stosunków wodnych.

Kolegium zwróciło uwagę, że problem zalewania drogi powiatowej był znany wcześniej, o czym stanowią notatki służbowe sporządzone 27 lipca 2016 r. oraz 8 września 2016 r.

Kolegium uznało, że nie spełniły się przesłanki warunkujące zastosowanie dyspozycji z art. 234 ust. 3 Prawa wodnego, bowiem dla zastosowania dyspozycji przywołanego przepisu zasadne jest wykazanie związku pomiędzy zmianą na gruncie a naruszeniem stosunków wodnych w związku z tą zmianą oraz szkodliwym wpływem tak podjętych działań na grunty sąsiednie.

W ocenie Kolegium w realiach rozpoznawanej sprawy nie można przyjąć, iż właściciel działki nr 314 dokonał zmiany stanu wody na swojej działce ingerując w naturalne ukształtowanie terenu, bowiem teren drogi powiatowej w sposób niezmienny położony jest poniżej rzeczonyj drogi powiatowej.

Kolegium zważyło, iż rozpoznanie sprawy stało się możliwe w oparciu o decyzję PINB z 1 września 2021 r. oraz dokumenty, o które uzupełniono akta administracyjne, a których brak wykazało Kolegium w dwóch decyzjach kasatoryjnych. Dokumentacja zebrana w aktach sprawy pozwalała na czynienie bezsprzecznych ustaleń co do przedmiotu procedowania i rozpoznania sprawy, co wyklucza skorzystanie przez organ z opinii biegłego. Nadto nie wymaga uzupełnienia materiału dowodowego o przeprowadzenie rozprawy administracyjnej.

Dyrektor ZDP w Białogardzie zaskarżył decyzję Kolegium, zarzucając:

1. naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 7, 77 § 1, 80, 84 § 1 oraz 107 § 3 K.p.a. poprzez zaniechanie wyczerpującego zebrania materiału dowodowego oraz potraktowanie zgromadzonego materiału w sposób pobieżny i wybiórczy, dokonanie jego dowolnej i błędnej oceny, w tym w zakresie wymagającym wiadomości specjalnych, a w konsekwencji dokonanie niewłaściwych ustaleń faktycznych przyjętych za podstawę rozstrzygnięcia, które to uchybienia przejawiają się w szczególności w:

- zaaprobowaniu przez Kolegium zaniechania organu I instancji w zakresie przeprowadzenia zalecanych uprzednio przez Kolegium w decyzjach kasatoryjnych dowodów z przesłuchania stron i opinii biegłego oraz przeprowadzenia rozprawy administracyjnej;
- błędnej i dowolnej wykładni notatek służbowych z 27 lipca 2016 r. i 8 września 2016 r., dokonanej bez znajomości terenu oraz bez uwzględnienia działań podjętych przez skarżącego w wykonaniu objętych nimi ustaleń, w tym przede wszystkim wykonania przez niego dwóch dodatkowych (obok czterech już istniejących) studni chłonnych, które to działania umożliwiły skuteczne odprowadzanie wody, ale wskutek późniejszego podniesienia przez Gminę terenu i wykonania grobli problem ten powrócił;
- błędnej wykładni decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Białogardzie z 1 września 2021 r. (PINB.5172.4.2020) i stwierdzeniu, że w oparciu o tę decyzję stało się możliwe rozpoznanie sprawy, podczas gdy w treści przedmiotowej decyzji wprost wskazano, że wydając ją organ nadzoru budowlanego nie ustalał i nie rozstrzygał, czy prace polegające na przebudowie drogi gminnej w 2016 r. miały wpływ na prawidłowość odprowadzenia wód opadowych z nieruchomości, gdyż nie było to przedmiotem tego postępowania, a jednocześnie z uzasadnienia decyzji wynika wprost, że Gmina Tychowo

dokonała podniesienia lub uzupełnienia okrawężnikowania i wykonania jednolitej nawierzchni;

- zanegowaniu wartości dowodowej znajdującej się w aktach sprawy dokumentacji zdjęciowej oraz mapy zasadniczej sporządzonej przez geodetę [REDAKTOWANE] a w konsekwencji niesłusznym zaaprobowaniu wyjaśnień Burmistrza Tychowa składanych w toku postępowania administracyjnego, z których miałyby wynikać m.in., że w wyniku przeprowadzonych w 2016 r. nie doszło do zmiany szerokości pasa, rodzaju nawierzchni (a jedynie do odtworzenia wcześniej istniejącej) oraz nachylenia drogi, choć z zanegowanych dowodów, decyzji z PINB w Białogardzie z 1 września 2021 r., jak również wypowiedzi Burmistrza Tychowa przywołanej przez organ na stronie 4 decyzji („położenie jezdni w terenie nie zmieniło się od wybudowania jej w latach 70-tych aż do czasu robót drogowych w 2016 r.”) wynikają okoliczności przeciwne;
 - stwierdzeniu, że brak dokumentacji dotyczącej drogi wybudowanej w latach 70-tych uniemożliwia czynienie ustaleń co do zakresu prac przeprowadzonych w 2016 r., przy jednoczesnym zaniechaniu zarówno przez organ I instancji jak i Kolegium przeprowadzenia postępowania dowodowego w przedmiotowym zakresie (także ze źródeł osobowych), w tym przeprowadzenia rozprawy administracyjnej;
 - zaniechaniu zasięgnięcia opinii biegłego z zakresu hydrologii, gospodarki wodnej i postępowań wodno-prawnych, pomimo uprzednich wskazań Kolegium w decyzjach kasatoryjnych na celowość przeprowadzenia takiego dowodu, i dokonaniu samodzielnych ustaleń w zakresie wymagającym wiadomości specjalnych - co wyraża się dowolną analizą przez sam organ dokumentu Ocena techniczna i to pomimo stwierdzenia, że etiologia powstawania zastoin wodnych na drodze powiatowej ma charakter złożony;
 - pominięciu okoliczności wskazanej przez mgr inż. [REDAKTOWANE] w dokumencie opisanym w tiret poprzedzającym, iż przylegające do drogi powiatowej drogi gminne nie posiadają żadnego odwodnienia;
- co doprowadziło do nieuzasadnionego:
- a) stwierdzenia, że w realiach niniejszej sprawy nie ustalono, iż Gmina Tychowo dokonała przebudowy drogi nr 314 w miejscowości Bobrowo, czy też w ogóle jakichkolwiek zmian na gruncie stanowiącym działkę numer 314 (oraz na innych działkach gminnych sąsiadujących z drogą powiatową nr 1175Z), podczas gdy:

- w 2016 r. Gmina Tychowo przeprowadziła inwestycję polegającą na utwardzeniu i okrawężnikowaniu drogi gminnej położonej na działce nr 314 położonej w miejscowości Dobrowo;
 - już w decyzji Organu I instancji stwierdzono, że Gmina Tychowo przeprowadziła roboty na przedmiotowej drodze gminnej, choć ich zakres niesłusznie zawężono jedynie do wymiany krawężników drogi wewnętrznej i dowolnie stwierdzono, że "roboty te nie miały wpływu na zmianę kierunku spływu wód opadowych, ponieważ przy tak dużym nachyleniu działki widoczne na zdjęciach stare krawężniki porośnięte trawą tworzyły barierę dla przepływu wody podobną jak nowe krawężniki", a Kolegium nie wyjaśniło przyczyn dla których odstępuje od ustaleń poczynionych przez organ I instancji;
 - m.in. z dokumentacji fotograficznej terenu objętego postępowaniem wynika, że roboty prowadzone przez Gminę Tychowo w 2016 r. były prowadzone na gminnej drodze osiedlowej poza pasem drogowym drogi powiatowej nr 1175Z, a w przypadku wątpliwości w tym zakresie organ winien bazować na dokumentacji geodezyjnej, a nie fotograficznej;
 - notatki służbowe z 27 lipca 2016 r. i 8 września 2016 r. były sporządzane w związku z wciąż będącymi w trakcie pracami drogowymi prowadzonymi na drodze powiatowej numer 1175Z i zostały w nich omówione stosunki wodne istniejące w tych konkretnych datach, a Gmina Tychowo przystąpiła do robót na działce nr 314 w terminie późniejszym - już po zakończeniu inwestycji prowadzonej na drodze powiatowej - i w związku z tymi robotami naruszyła zastane stosunki wodne, które wówczas były uregulowane;
 - Gmina Tychowo w toku realizacji inwestycji zasypała odpływy studzienkowe znajdujące się po prawej stronie jezdni drogi powiatowej (wzdłuż chodnika), co spowodowało, że wpusty przestały spełniać swoją rolę polegającą na odprowadzaniu nadmiaru wody z pasa drogowego, ponieważ czynne odpływy zlokalizowane tylko po jednej stronie jezdni są niewystarczające;
- b) stwierdzenia, że w toku postępowania nie wykazano, że Gmina Tychowo naruszyła stosunki wodne na gruntach sąsiednich i spowodowała zmiany kierunku spływu wód opadowych, a tym samym zmianę stanu wód na gruncie, a problem zalewania drogi powiatowej był znany już wcześniej, podczas gdy:

- w trakcie przebudowy drogi gminnej, położonej na działce numer 314 w miejscowości Dobrowo, Gmina Tychowo jako inwestor nie wybudowała kanalizacji deszczowej i nie wykonała żadnego innego odwodnienia drogi, dokonując przy tym podniesienia wysokości terenu drogi gminnej i jego pochylenia w kierunku drogi powiatowej nr 1175Z oraz wykonania grobli, przy jednoczesnym zasypaniu odpływów studzienkowych znajdujących się po prawej stronie jezdni drogi powiatowej;
- w konsekwencji powyższego całość wód opadowych zalegających na osiedlu, do którego prowadzi sporna droga gminna, spływa poprzez tę drogę i działki nr 315/1, 315/2 i 422 na drogę powiatową nr 1175Z, powodując jej zalewanie i zaleganie na niej wody deszczowej, a problem ten nie występował przed wykonaniem przez Gminę Tychowo przebudowy drogi;
- na powyższe kwestie Zarząd Dróg Powiatowych w Białogardzie wskazuje od samego początku niniejszego postępowania, a organ II instancji w istocie zaniechał przeprowadzenia postępowania dowodowego w zakresie oceny zmiany stanu wód na gruncie wskutek przeprowadzonej przebudowy drogi gminnej wobec nieuzasadnionego stwierdzenia, że żadne istotne prace budowlane nie były na niej prowadzone, czego wyrazem jest m.in. jedynie zdawkowe odniesienie się do zaoferowanych przez skarżącego dowodów w postaci filmu, ukazującego spływ wody deszczowej z drogi gminnej na drogę powiatową oraz samodzielna, pobieżna analiza opracowania Ocena techniczna i to w okolicznościach wyrażenia przez samo Kolegium w decyzji z 7 listopada 2020 r. po raz kolejny poglądu o celowości skorzystania z dowodu w postaci opinii biegłego w tej materii i ponownego zignorowania tego zalecenia przez Burmistrza przed wydaniem decyzji z 18 lutego 2021 r.;
- już z oceny technicznej sporządzonej przez mgr inż. [REDAKTURA] [REDAKTURA] że po wybudowaniu nowej kanalizacji przez Gminę Karlino, która zastąpiła funkcjonującą dotychczas kanalizację sanitarną ogólnospławną (do której odprowadzane były również wody deszczowe), wody opadowe z budynków zlokalizowanych przy drodze gminnej na działce numer 314 są odprowadzane na tę drogę, co doprowadziło do zwielokrotnienia ilości wody spływającej na drogę powiatową, jak również, że drogi gminne przylegające do drogi powiatowej nr 1175Z nie posiadają żadnego odwodnienia.

2. w konsekwencji powyższych uchybień, naruszenie prawa materialnego, tj. art. 234 ust. 3 ustawy Prawo wodne poprzez jego niezastosowanie, w przypadku, gdy spełnione są wszystkie przewidziane w nim przesłanki przemawiające za nakazaniem Gminie Tychowo, jako właścicielowi działek ewidencyjnych nr 314, 315/1, 315/2 i 422 położonych w miejscowości Dobrowo, przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonania urządzeń zapobiegających szkodom na gruncie sąsiednim, na którym znajduje się droga powiatowa nr 1175Z.

Skarżący wniósł o: przeprowadzenie rozprawy; uchylenie zaskarżonej decyzji wraz z poprzedzającą ją decyzją organu I instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi I instancji; zasądzenie od Organu na rzecz skarżącego zwrotu kosztów wywołanych wniesieniem skargi, w tym kosztów zastępstwa prawnego w tymże postępowaniu - według norm przepisanych.

W uzasadnieniu zarzutów skargi przedstawiono argumentację celem wykazania ich zasadności.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie z w a ż y ł, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U.2021.137 t.j.) sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Stosownie do art. 145 § 1 pkt 1 lit. a-c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2022.329 t.j.; dalej: „P.p.s.a.”) sąd uchyla decyzję w całości albo w części, jeżeli stwierdzi: naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 P.p.s.a.). Sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia (art. 135 P.p.s.a.).

Sąd wskazuje, że zarządzeniem Zastępczyni Przewodniczącej Wydziału I w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym Szczecinie z 14 stycznia 2022 r. sprawę skierowano do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów,

na podstawie art. 15zszs⁴ ust. 3 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U.2020.1842 ze zm.). O powyższym poinformowano strony pismami z 17 stycznia 2022 r. doręczonymi: pełnomocnikowi Skarżącego 20 stycznia 2022 r. i organowi 18 stycznia 2022 r., jednocześnie informując o możliwości zajęcia dodatkowego stanowiska w sprawie.

Spór w sprawie koncentruje się wokół konieczności zastosowania art. 234 ust. 3 Prawa wodnego w związku z pracami budowlanymi wykonanymi w 2016 r. na drogach gminnych sąsiadujących z drogą powiatową nr 1175Z.

Stosownie do art. 234 ust. 1 Prawa wodnego właściciel gruntu, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej, nie może: 1) zmieniać kierunku i natężenia odpływu znajdujących się na jego gruncie wód opadowych lub roztopowych ani kierunku odpływu wód ze źródeł - ze szkodą dla gruntów sąsiednich; 2) odprowadzać wód oraz wprowadzać ścieków na grunty sąsiednie.

Na właścicielu gruntu ciąży obowiązek usunięcia przeszkód oraz zmian w odpływie wody, powstałych na jego gruncie na skutek przypadku lub działania osób trzecich, ze szkodą dla gruntów sąsiednich (art. 234 ust. 2). Jeżeli spowodowane przez właściciela gruntu zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, z urzędu lub na wniosek, w drodze decyzji, nakazuje właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom, ustalając termin wykonania tych czynności (art. 234 ust. 3).

Dla wydania decyzji na podstawie art. 234 ust. 3 Prawa wodnego konieczne jest wykazanie, czy właściciel gruntu dokonał zmiany stanu wody na swoim gruncie, jak również czy zmiany te szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie, tzn. czy pomiędzy zmianą stanu wody a szkodą na nieruchomości sąsiedniej istnieje związek przyczynowo skutkowy.

Charakterystykę zmian stanu wody na gruncie uzasadniających podjęcie działań na podstawie poprzednio obowiązującego art. 29 ust. 3 Prawa wodnego przedstawił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 28 września 2017 r., II OSK 159/16 - wypowiedź ta zachowuje aktualność i na tle aktualnie obowiązującego art. 234 ust. 3 Prawa wodnego. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że zalicza się tu „takie działania, które ingerują w naturalny stan wody

na danym terenie związany z jego ukształtowaniem, warunkami przyrodniczymi czy też hydrologicznymi. Działaniem takim jest między innymi wykonanie przeszkody w odpływie wody opadowej z terenów sąsiednich zgodnie z naturalnym kierunkiem odpływu np. zasypanie zagłębienia, którym dotychczas spływała z terenów wyżej położonych lub podwyższenie terenu uniemożliwiające spływ wody. Także spowolnienie spływu wody z gruntów spowodowane podwyższeniem terenu sąsiedniej działki stanowi jedną ze zmian stosunków wodnych na gruncie, o którym mowa w art. 29 p.w. Również roboty budowlane takie jak niwelacja terenu, podniesienie rzędnej terenu, wprowadzenie systemu drenażowego wokół budynku, czy też samo wybudowanie fundamentów może powodować zmiany stanu wody na gruncie jeżeli ich efektem będzie zmiana naturalnego, dotychczasowego kierunku odpływu wód opadowych, naruszenie istniejącego systemu drenażowego, czy też przecięcie kierunku migracji wód podziemnych."

Wydanie decyzji, o której mowa w art. 234 ust. 3 Prawa wodnego wymaga zatem bardzo precyzyjnego ustalenia stanu faktycznego, przede wszystkim tego, jaki był ostatnio stan wody na gruncie, czy doszło do jego zmiany, zwłaszcza czy nastąpiła zmiana kierunku odpływu wody opadowej, a jeśli tak, to na czym polegała zmiana stanu wody, wreszcie, czy dokonane zmiany szkodliwie wpływają na sąsiednie grunty. Dopiero poprawnie ustalona podstawa faktyczna może stanowić podstawę do oceny zebranego materiału dowodowego, przeprowadzenia rozważań i w konsekwencji do podjęcia rozstrzygnięcia (por. wyrok NSA z 14 maja 2008 r., II OSK 613/07). Niewątpliwie, sprawy z zakresu naruszenia stosunków wodnych dotyczą skomplikowanej problematyki, najczęściej wymagającej wiadomości specjalnych, przeważnie z hydrogeologii, hydrologii, melioracji. Z tego względu w sprawach rozstrzyganych na podstawie art. 234 ust. 3 p.w. kluczowym dowodem może być opinia biegłego. Biegły nie może jednak zastąpić organu administracji w ustaleniu stanu faktycznego, jako że to na organie administracji publicznej ciąży obowiązek wynikający m.in. z przepisów art. 7, 77, 80 K.p.a.

Sąd zauważa, że spór w rozpoznawanej sprawie koncentruje się w istocie nie tyle w odniesieniu do wykładni przepisów prawa materialnego mających zastosowanie w sprawie, co wokół prawidłowości ustalenia stanu faktycznego sprawy i przeprowadzonego przez organy postępowania, które doprowadziło do wydania zaskarżonej decyzji.

Sąd wskazuje ponadto, że organ odwoławczy rozpatrywał sprawę *de facto* po raz trzeci, albowiem ostatecznymi decyzjami z: 24 lipca 2020 r., znak SKO.4173.163.2020 oraz z 17 listopada 2020 r., znak SKO.4173.2582.2020 uchylił uprzednio wydane rozstrzygnięcia organu I instancji, a sprawę przekazał do ponownego rozpatrzenia, czyniąc jednocześnie wskazania co do dalszego sposobu procedowania przez ten organ.

W decyzji z 17 listopada 2020 r. Kolegium słusznie zauważyło, powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych, że poczynienie ustaleń w zakresie niezbędnym do zastosowania art. 234 ust. 3 Prawa wodnego co do zasady wymaga wiadomości specjalnych przekraczających wiedzę wynikającą z doświadczenia życiowego organów administracji o właściwości ogólnej. Przeprowadzenie tego dowodu wymagane jest w szczególności, gdy - tak jak w rozpoznawanej sprawie - istnieje różnica stanowisk między właścicielami gruntów sąsiednich w przedmiocie zakłócenia stosunków wodnych albo w sytuacji istniejących wątpliwości co do istotnych w spraw i okoliczności faktycznych lub ich ocen merytorycznych.

W decyzji z 18 lutego 2021 r. Burmistrz Bobolic w ogóle nie odniósł się do ewentualnej konieczności przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego.

W zaskarżonej decyzji z 8 września 2021 r. organ odwoławczy stwierdził natomiast, że rozpoznanie sprawy stało się możliwe w oparciu o decyzję PINB z 1 września 2021 r. oraz dokumenty, o które uzupełniono akta administracyjne, a których brak wykazało Kolegium w dwóch decyzjach kasatoryjnych. Tym samym, w ocenie Kolegium, dokumentacja zebrana w aktach sprawy pozwalała na czynienie bezsprzecznych ustaleń co do przedmiotu procedowania i rozpoznania sprawy, co w konsekwencji wyklucza korzystanie przez organ z opinii biegłego, nadto nie wymaga już uzupełnienia materiału dowodowego o przeprowadzenie rozprawy administracyjnej.

Sąd zwraca jednak uwagę, że w decyzji PINB w Białogardzie z 1 września 2021 r. umarzającej postępowanie w sprawie przebudowy przez Gminę Tychowo w 2016 r. drogi gminnej usytuowanej na działce nr 314 pod względem legalności i zgodności z projektem organ ten podkreślił, że nie ustalał i nie rozstrzyga, czy prace wykonane na zlecenie Gminy Tychowo mają wpływ na prawidłowość odprowadzenia wód opadowych z nieruchomości, na których prowadzona była inwestycja, gdyż nie było to przedmiotem postępowania. W związku z tym nie można zasadnie

twierdzić, że rozpoznanie sprawy stało się możliwe w oparciu o tę właśnie decyzję. Także dołączona do akt sprawy Ocena techniczna z sierpnia 2018 r. w pkt VII.1 dotyczącym zagospodarowania wody opadowej z pasa drogi powiatowej zwraca uwagę, że przedstawione rozwiązanie nie zabezpiecza przejścia wód opadowych ze zlewni z terenów sąsiadujących do drogi powiatowej. Istniejące i projektowane studnie mogą odprowadzić wody opadowe ze zlewni drogi powiatowej pod warunkiem zagospodarowania napływających wód opadowych z terenów przylegających, tj. dróg gminnych z dz. nr 314 oraz 123. Ocena ta wskazuje więc na napływanie wód opadowych z dz. 314 na pas drogi powiatowej i według sądu nie uzasadnia twierdzenia o dokonaniu „bezsprzecznych ustaleń” wykluczających zastosowanie w sprawie art. 234 ust. 3 Prawa wodnego.

Zastosowanie art. 234 ust. 3 Prawa wodnego niewątpliwie wymaga wykazania, czy właściciel gruntu dokonał zmiany stanu wody na swoim gruncie, jak również czy zmiany te szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie, tzn. czy pomiędzy zmianą stanu wody a szkodą na nieruchomości sąsiedniej istnieje związek przyczynowo skutkowy. Oznacza to konieczność precyzyjnego ustalenia stanu faktycznego sprawy. Choć nie można przyjmować tezy, że w sprawach dotyczących naruszenia stosunków wodnych obowiązuje każdorazowo nakaz posłużenia się przez organ opinią biegłego, to jednak opinia taka jest szczególnie istotna w sytuacji, gdy istnieje różnica stanowisk pomiędzy właścicielami gruntów sąsiednich, a także w sytuacji istniejących wątpliwości co do istotnych w sprawie okoliczności faktycznych lub ich ocen merytorycznych. W ocenie sądu właśnie taka sytuacja występuje w rozpoznawanej sprawie, a twierdzenie Kolegium o „bezsprzecznych ustaleniach” w sprawie nie znajduje oparcia w materiale dowodowym, na który powołuje się ten organ. Jednocześnie radykalnie rozbieżne są pomiędzy stronami oceny zebranego już w sprawie materiału dowodowego. W realiach rozpoznawanej sprawy opinia biegłego będzie więc, zdaniem sądu, dowodem, bez którego nie jest możliwe przesądzenie o istnieniu lub braku istnienia związku przyczynowego między pracami przeprowadzonymi na działce nr 314 a stanem wód na drodze powiatowej nr 1175Z oraz wskazującym – w razie przesądzenia tego związku – na rodzaj koniecznych do wykonania urządzeń zapobiegającym szkodom. Dowód taki oceniony przez organ pozwoli na weryfikację przesłanek zawartych w art. 234 ust. 3 Prawa wodnego, tj. spowodowania przez właściciela gruntu zmiany stanu wody na gruncie i szkodliwego wpływu tych zmian na grunty sąsiednie.

Sąd zauważa również, że choć samo wykonanie prac budowlanych na działce 314 w 2016 r. nie jest w sprawie sporne (spór dotyczył zakwalifikowania tych prac jako przebudowy), to konieczne jest precyzyjne ustalenie zakresu tych prac. W tym celu organ rozważy, czy konieczne jest przeprowadzenie dodatkowego postępowania dowodowego w tym zakresie (także ze źródeł osobowych), w tym przeprowadzenie rozprawy administracyjnej.

Mając na uwadze powyższe, sąd stwierdził, że organy obu instancji dopuściły się w toku postępowania istotnych naruszeń przepisów prawa, tj. art. 7, art. 77 § 1, art. 80, art. 84 § 1 K.p.a. w zw. z art. 234 ust. 3 Prawa wodnego w stopniu uzasadniającym uchylenie decyzji obu instancji, nie przeprowadzając postępowania wyjaśniającego w zakresie umożliwiającym podjęcie decyzji. Organ I instancji w ogóle nie odniósł się do potrzeby przeprowadzenia w sprawie dowodu z opinii biegłego, natomiast organ odwoławczy wykluczył skorzystanie z takiego dowodu, na którego potrzebę uprzednio sam wskazywał, powołując się na bezsporne ustalenia dokonane na podstawie innych dokumentów, czego jednak prawidłowość sąd wyżej zakwestionował.

W konsekwencji sąd uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c w zw. z art. 135 P.p.s.a.

W ponownie prowadzonym postępowaniu organ będzie związany zawartymi powyżej wskazaniem sądu, w tym odnośnie do konieczności przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego oraz rozważenia potrzeby przeprowadzenia dodatkowego postępowania dowodowego w zakresie prac wykonanych w 2016 r. na działce nr 314 w miejscowości Dobrowo. Precyzyjnie ustalony stan faktyczny sprawy stanie się podstawą oceny, czy w sprawie znajduje zastosowanie art. 234 ust. 3 Prawa wodnego, tj. czy na wymienionych gruntach Gminy Dobrowo dokonano zmian stanu wody, które szkodliwie wpływają na grunt stanowiący drogę powiatową nr 1175Z.

Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania sądowoadministracyjnego oparte zostało na treści art. 200 P.p.s.a., który statuuje zasadę odpowiedzialności organu za wynik postępowania, art. 205 § 2 i art. 209 P.p.s.a.

Na zasądzony zwrot kosztów postępowania składają się: koszty zastępstwa procesowego radcy prawnego w kwocie 480 zł, ustalone zgodnie z § 14 ust. 1 pkt 1) lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U.2018.265) oraz kwota 300 zł tytułem uiszczanego wpisu od skargi ustalona na podstawie § 2 ust. 3 pkt 4

Sygn. akt II SA/Sz 1153/21

rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przez sądami administracyjnymi (Dz.U.2021.535).

Przytoczone orzeczenia sądów administracyjnych dostępne są na www.orzeczenia.nsa.gov.pl.



Na overenie wakt, podpis
ze zgodnos. oryginału
ST. SEKRECIARZ SĄDOWY

Anna T. Misiał