Wygenerowano dnia 2016-10-07 dla loginu: internetowagp

ORZECZNICTWO

Ochrona stosunków wodnych ważniejsza niż prawa właściciela

Wójt może nakazać wykonanie urządzeń regulujących stan wody na danym gruncie. Także gdy działania inwestora, które doprowadziły do naruszenia poziomu wody u sąsiadów, **były zgodne z prawem**

Elżbieta Dominik
dgp@infor.pl

Sam fakt, że poczynania były legalne, tj. podjęte na podstawie decyzji właściwego organu, nie znosi bowiem obowiązku zapewnienia ochrony stosunków wodnych na gruntach sąsiednich. Tak orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18 sierpnia 2016 r. (sygn. akt II OSK 2918/14). Zaznaczył, że ochrona stosunków wodnych musi mieć pierwszeństwo przed ochroną praw właściciela gruntu, na którym podjęto działania, które mają niekorzystny wpływ na grunty sąsiednie. Istotne jest stwierdzenie związku przyczynowo-skutkowego między działaniami właściciela gruntu a zmianą stosunków wodnych na gruntach sąsiednich.

WAŻNE Istotne jest stwierdzenie związku przyczynowo-skutkowego między działaniami właściciela gruntu a zmianą stosunków wodnych na gruntach sąsiednich.

Przebudowa drogi

Sprawa dotyczyła zmiany poziomu wody na jednej z działek po remoncie i przebudowie drogi krajowej. Postępowanie administracyjne w tej sprawie wszczął z urzędu burmistrz miasta: zwrócił się do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego o kontrolę robót budowlanych związanych z remontem. Inspektor nie stwierdził żadnych nieprawidłowości. Mimo to burmistrz nakazał Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad wykonanie wzdłuż kilku działek systemu drenażowego odprowadzającego wody opadowe i roztopowe. Zalecił też, by jego dno znalazło się na głębokości co najmniej 0,3 m poniżej powierzchni terenu działek przylegających do pasa drogowego. Poza tym wezwał do zmiany sposobu profilowania zjazdu z drogi na jedną z działek, w taki sposób, by woda opadowa i roztopowa nie spływała na sąsiednią działkę.

Z decyzji włodarza ma zatem jednoznacznie wynikać, jakie czynności powinny zostać podjęte, aby przywrócić pożądany stan stosunków wodnych.

Odwołanie od decyzji burmistrza złożył dyrektor Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Samorządowe kolegium odwoławcze utrzymało decyzję burmistrza. Zaznaczyło, że każda zmiana stosunków wodnych szkodliwa dla gruntów sąsiednich musi być postrzegana jako bezprawna. Wynika to m.in. z wyroku NSA z 11 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 733/06.

Zmiana nachylenia jezdni

W wyniku przebudowy drogi zmieniono nachylenie jezdni, które przed przebudową było południowo-wschodnie, a obecnie jest wschodnie i zachodnie; co spowodowało zmianę kierunku spływu wód. Tym samym – po likwidacji rowu odwadniającego – doszło do podtopień nieruchomości. Celem decyzji podjętej przez burmistrza było wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom. W ocenie SKO istniał związek przyczynowo-skutkowy między przebudową drogi, likwidacją przydrożnego rowu odwadniającego a podtopieniem sąsiedniej nieruchomości. Przebudowa drogi krajowej spowodowała bezprawne zmiany stanu wód na gruncie, o jakich wspomina art. 29 ust. 3 ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 145).

Decyzję SKO zaskarżył dyrektor Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu sprawy (sygn. akt IV SA/ Wa 2417/13) 20 maja 2014 r. utrzymał decyzję SKO. Sąd przypomniał, że zgodnie z art. 29 ust. 3 prawa wodnego, jeżeli spowodowane przez właściciela zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie, wójt, burmistrz lub prezydent miasta może w drodze decyzji nakazać właścicielowi przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom. Konieczne jest jeszcze ustalenie, że zmiana zmodyfikowała stan wody na gruncie, powodując pogorszenie stosunków wodnych ze szkodą dla gruntów sąsiednich. Dla przypisania odpowiedzialności za szkodliwą zmianę stosunków wodnych niezbędne jest ustalenie związku przyczynowego między działaniem a szkodą.

Sąd przypomniał, że zmiany dokonane przez właściciela mogą dotyczyć naturalnego ukształtowania terenu, np. nawiezienia ziemi w celu podwyższenia terenu, usunięcia tej ziemi w celu obniżenia terenu, wykopania rowu, wykonania robót budowlanych, np. wybetonowania działki, wzniesienia murowanego ogrodzenia, a także wykonania innych prac powodujących zmiany na gruncie właściciela. Aby określić, czy prace te doprowadziły do zmiany stanu wód na gruncie, konieczne jest przedstawienie dowodu z opinii biegłego. Dowód ten podlega ocenie organu administracji – tak jak każdy dowód – z zastosowaniem zasady swobodnej oceny tychże.

Nie wszystko w decyzji

WSA zaznaczył, że zarówno burmistrz, jak i SKO nie musieli się odnosić do kwestii ujścia odprowadzanej wody. Poziom szczegółowości obowiązków nakładanych – w tym przypadku na Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych – jest uzależniony od charakteru sprawy i towarzyszy mu pewien margines uznaniowości, musi tylko jasno wskazywać działania niezbędne do usunięcia stanu naruszającego stosunki wodne. Z decyzji ma zatem jednoznacznie wynikać, jakie czynności powinny zostać podjęte, aby przywrócić pożądany stan stosunków wodnych. Nie musi się ona odnosić do wszystkich szczegółowych zagadnień technicznych związanych z wykonaniem decyzji. Możliwość nakazania stworzenia urządzeń przeciwdziałającym szkodom nie jest uzależniona od stwierdzenia niezgodności z prawem działań, które doprowadziły do naruszenia stosunków wodnych. Przesłanką wystarczającą do wdrożenia tych instrumentów jest wyłącznie stwierdzenie istnienia związku przyczynowego pomiędzy działaniami właściciela danego gruntu a wystąpieniem niekorzystnej zmiany stosunków wodnych na gruntach sąsiednich.

Dyrektor GDDKiA wniósł skargę kasacyjną, ale Naczelny Sąd Administracyjny ją oddalił, utrzymując wyrok WSA w tej sprawie.

©℗

OPINIE EKSPERTÓW



DOMINIKA SYNOWIEC
radca prawny, kancelaria radców prawnych Klatka i Partnerzy

Zgodnie z art. 29 ust. 3 prawa wodnego w sytuacji gdy zostanie naruszony ustawowy zakaz naruszania stosunków wodnych na gruncie (ustanowiony w art. 29 ust. 1 tego prawa), wójt, burmistrz lub prezydent miasta może w drodze decyzji nakazać właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom, jeżeli spowodowane przez niego zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie. Postępowanie w tej sprawie wszczynane jest na wniosek posiadacza nieruchomości, na którą szkodliwie wpływa zmiana stanu wody na gruncie sąsiednim, i to bez względu na to, czy zmiana ta została spowodowana przez właściciela tego gruntu, osoby trzecie bądź przez przypadek. Właściciel gruntu odpowiada bowiem za skutki zmiany stanu wód na swojej posesji niezależnie od zawinienia, co wynika z art. 29 ust. 2 prawa wodnego.

W postępowaniu tym organ ma za zadanie ustalić:

1) czy mamy do czynienia ze szkodą (np. zawilgoceniem ścian sąsiednich budynków),
2) czy na sąsiednim gruncie dokonano działań, które zmieniły stosunki wodne,
3) czy zachodzi związek przyczynowy pomiędzy tymi czynnościami a szkodą (tj. czy szkoda jest ich następstwem).

Powodowanie zmiany stanu wody na gruncie to działanie, które ingeruje w naturalny stan wody na danym terenie związany z jego ukształtowaniem, warunkami przyrodniczymi i hydrologicznymi. Z takimi sytuacjami mamy do czynienia stosunkowo często podczas budowy nowych obiektów na gruntach sąsiednich, z czym związane jest dokonywanie prac ziemnych podczas utwardzania placów, w trakcie budowy lub remontów dróg, szczególnie w przypadku niewłaściwych projektów.

Decyzja wójta nakładająca obowiązek wykonania urządzeń zapobiegających szkodom lub nakazująca przywrócenie stanu poprzedniego powinna dokładnie opisywać nieruchomość, czynności, które należy na niej dokonać, oraz stan, jaki należy osiągnąć. Czynnościami tymi może być np. usunięcie dokonanych nasypów lub spadków terenu, wykonanie rowu lub odwodnienia liniowego, usunięcie przeszkód uniemożliwiających swobodny odpływ wody itp. W opisanych sytuacjach łatwo dostrzec, że ustawodawca stawia ochronę stosunków wodnych nad ochroną praw właściciela do gruntu. Zauważyć jednak należy, że jakkolwiek prawo własności daje najszersze uprawnienia do nieruchomości, to nie jest to prawo niczym nieograniczone. Zgodnie z art. 140 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.) treść prawa własności polega na tym, że właścicielowi wolno z rzeczą (tutaj nieruchomością) robić wszystko, z wyjątkiem tego, co jest mu zakazane. Granicami prawa własności są natomiast przepisy ustawy, zasady współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa. Wśród ustaw szczególnych, które wprowadzają ograniczenia prawa własności, można wymienić przede wszystkim prawo wodne. ©℗



DANIEL CHOJNACKI
radca prawny w kancelarii Domański, Zakrzewski, Palinka

Komentowany przepis (art. 29 ust. 3 prawa wodnego), choć lakoniczny, budzi w praktyce wiele wątpliwości. W orzecznictwie sądowym i piśmiennictwie prawniczym rozbieżności dotyczą w istocie wszystkich kluczowych aspektów stosowania art. 29 ust. 3. Na przykład nie wszyscy są zgodni, czy zmiana stanu wody na gruncie oznacza zmianę wyłącznie wód powierzchniowych, czy także wód podziemnych.

Innym zagadnieniem budzącym wątpliwości jest to, czy właściciel gruntu może zostać zobowiązany do podjęcia obu wskazanych w tym przepisie działań, tj. przywrócenia stanu poprzedniego oraz wykonania urządzeń zapobiegających szkodom czy też dopuszczalne jest nałożenie na niego obowiązku podjęcia wyłącznie jednego z tych działań.

Z pewnością przepis, posługując się sformułowaniami ogólnymi, pozostawia organowi ochrony środowiska istotny zakres uznania administracyjnego co do tego, czy i w jaki sposób skorzystać z kompetencji przewidzianej w tym przepisie. Odnosząc się do wskazanych powyżej wątpliwości, w moim przekonaniu artykuł 29 ust. 3 prawa wodnego dotyczy zmiany stanu wszelkich wód na gruncie, nie tylko wód powierzchniowych, lecz także wód podziemnych (w tym tzw. wód glebowych i wód gruntowych). Wydając decyzję, wójt/burmistrz/prezydent jest uprawniony do nałożenia obowiązku podjęcia przez właściciela gruntu jednego lub obu działań wskazanych w przepisie. Wybór i zakres zastosowania tych instrumentów powinien być uzasadniony realną potrzebą ustaloną w toku postępowania administracyjnego. Uznanie administracyjne nie oznacza bowiem nieograniczonej swobody. Organ powinien się kierować zasadą proporcjonalności i w każdym przypadku uzasadnić konieczność i zakres nałożonego obowiązku. Zmiana stanu wód na gruncie może wynikać np. ze zmiany rzędnych lub kierunku nachylenia działki, utworzenia lub likwidacji oczka wodnego, utwardzenia terenu itp.

Dla zastosowania omawianego przepisu zmiany stanu wód powinny zostać spowodowane przez właściciela nieruchomości (lub użytkownika wieczystego albo posiadacza samoistnego – por. art. 9 ust. 2 pkt 3 prawa wodnego). Do takich zmian nie zalicza się zmian stanu wód wynikających z okoliczności niezależnych, a więc niespowodowanych przez właściciela nieruchomości. ©℗