

Agnieszka Sznajder

dr, Okręgowa Izba Radców Prawnych w Rzeszowie

<https://orcid.org/0009-0000-1697-449X>

sznajder.agnieszka@wp.pl

Dowód z opinii biegłego w postępowaniu administracyjnym na przykładzie postępowania w sprawie naruszenia stanu wody na gruncie

Istota postępowania w sprawie naruszenia stanu wody na gruncie

Postępowanie w sprawie naruszenia stanu wody na gruncie jest postępowaniem administracyjnym, które kończy się wydaniem decyzji administracyjnej. Zgodnie z przepisem art. 234 ust. 3 ustawy – Prawo wodne¹:

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 czynności².

¹ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1478 ze zm.), dalej także: pr. wod.

² Postępowanie w sprawie naruszenia stanu wody na gruncie regulowane było już przez przepisy pierwszej powojennej ustawy – Prawo wodne, tj. *ustawy z dnia 30 maja 1962 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 1962 r., nr 34, poz. 158)* (art. 38 i 40) oraz w kolejnych aktach prawnych regulujących tą materię, tj. *ustawie z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 1974 r., nr 38,*

Zgodnie z utrwalonym już orzecnictwem sądów administracyjnych, do wydania decyzji, o jakiej mowa w powołanym art. 234 ust. 3 pr. wod., konieczne jest ustalenie, czy są spełnione następujące trzy przesłanki, tj. czy właściciel gruntu dokonał zmiany stanu wody na gruncie, czy zmiany te szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie oraz czy istnieje związek przyczynowy między działaniem (zmianą stanu wody na gruncie) a skutkiem (szkodą dla gruntu sąsiedniego)³.

Stwierdzając, że powyższe warunki są spełnione, organ wydaje decyzję o nakazaniu właścicielowi gruntu przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonania urządzenia zapobiegającego szkodom. Decyzja organu, nakazująca przywrócenie stanu poprzedniego albo wykonanie urządzenia zapobiegającego szkodom, musi być precyzyjna z kilku powodów. Po pierwsze – z uwagi na konieczność ścisłego określenia zakresu i rozmiaru robot, czy parametrów urządzenia. Zgodnie bowiem z przepisem art. 234 ust. 4 pr. wod., „nakaz, o którym mowa w ust. 3, nie zwalnia z obowiązku uzyskania pozwolenia wodnoprawnego albo dokonania zgłoszenia wodnoprawnego, jeżeli są wymagane”. Oznacza to, że zakres robót lub rodzaj urządzenia określone w przedmiotowej decyzji powinny podlegać badaniu pod kątem tego, czy na zamierzenie potrzebne jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego lub dokonanie zgłoszenia wodnoprawnego⁴. Pamiętać także należy, że w niektórych sytuacjach realizacja inwestycji w zakresie szeroko rozumianej gospodarki wodnej nie jest dozwolona⁵. Po drugie – celem weryfikacji, czy roboty lub

poz. 230) (art. 50) oraz w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 1974 r., nr 38, poz. 230) (art. 29).

³ Tak wskazał NSA m.in. w wyrokach z dnia: 1 czerwca 2022 r., III OSK 5094/21, Lex nr 3363288, 21 kwietnia 2022 r., III OSK 390/22, LEX nr 3349259.

⁴ Katalog zamierzeń wymagających uzyskania pozwolenia wodnoprawnego ujęty jest w przepisach art. 389 i art. 390 pr. wod., zaś dokonania zgłoszenia wodnoprawnego – w art. 394.

⁵ Np. zgodnie z przepisem art. 130 ust. 1 pkt 6 pr. wod.: na terenie ochrony pośredniej może być zakazane lub ograniczone wykonywanie robót lub czynności powodujących zmniejszenie przydatności ujmowanej wody lub wydajności ujęcia, obejmujących: wykonywanie urządzeń melioracji wodnych oraz wykopów ziemnych. Z kolei, na podstawie art. 176 ust. 1 pkt 5 pr. wod.: W celu zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowo-

urządzenie wodne „zlikwidują” skutki naruszenia stanu wody na gruncie. Po trzecie zaś – z uwagi na konieczność zapewnienia tej decyzji wykonalności. Zważywszy na treść art. 156 §1 pkt 5 k.p.a.⁶, organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały. Cytując zatem tezę wyroku WSA we Wrocławiu, należy zwrócić uwagę, iż:

Wskazana w art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. niewykonalność decyzji zachodzi wówczas, gdy nie ma możliwości technicznych jej wykonania lub istnieją prawne nakazy bądź zakazy, które stwarzają nieusuwalną przeszkodę w wykonaniu praw lub obowiązków ustanowionych w decyzji. Niewykonalność prawna oznacza więc brak możliwości zastosowania się do decyzji z uwagi na istniejący w obowiązującym porządku prawnym zakaz lub nakaz określonego zachowania pozostający w sprzeczności z wydaną decyzją. Niewykonalność decyzji w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. zachodzi wówczas, gdy obowiązek nałożony decyzją jest obiektywnie i trwale niemożliwy do wypełnienia w świetle aktualnej wiedzy naukowej i technicznej⁷.

W stosunku do nakazu orzeczonego w decyzji wydanej w sprawie naruszenia stanu wody na gruncie może mieć miejsce niewykonalność prawna (jak wskazano, nie każda inwestycja w gospodarce wodnej będzie dozwolona z uwagi na obowiązujące w prawie wodnym zakazy); można mieć także do czynienia z faktyczną niemożnością jej wykonania z uwagi na to, że nałożony decyzją obowiązek jest niemożliwy do wypełnienia w świetle wiedzy naukowej i technicznej.

Wracając do przesłanek wydania decyzji nakazującej, o której mowa w art. 234 ust. 3 pr. wod., jak wskazano, konieczne jest – niepozostawiające wątpliwości – ustalenie następujących okoliczności:

dziowych zakazuje się wykonywania robót lub czynności, które mogą wpływać na szczelność lub stabilność wałów przeciwpowodziowych, w tym: wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału.

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. z 2025 r., poz. 1691), dalej także: k.p.a.

⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2024 r., II SA/Wr 536/23, Lex nr 3691463.

zmiany stanu wody na gruncie, szkody na gruncie sąsiednim i związku przyczynowego.

Jeżeli chodzi o pierwszą przesłankę, tj. przesłankę zmiany stanu wody na gruncie, ustawodawca nie uregulował tej materii, nie wskazał także, na czym miałyby ona polegać ani jak stwierdzić jej zaistnienie. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że

zmiana stanu wody na gruncie to każde działanie, którego efektem jest zmiana ilościowa wody (tj. zwiększenie bądź zmniejszenie ilości wody na gruncie) oraz zmiana w zakresie jej przepływu przez grunt. Jest to zatem takie działanie, które ingeruje w naturalny stan wody na danym terenie związany z jego ukształtowaniem, warunkami przyrodniczymi i hydrologicznymi⁸.

Szkoda w rozumieniu powołanego przepisu rozumiana powinna być tak, jak definiuje się ją w prawie cywilnym, a więc jako uszczerbek na dobrach prawem chronionych, który wystąpił wbrew woli poszkodowanego. Rozmiar (rozległość) szkody nie ma znaczenia (art. 234 ust. 3 pr. wod.)⁹. Istotny jest wyłącznie fakt jej zaistnienia. Trzecią przesłanką jest – jak wskazano – adekwatny związek przyczynowy pomiędzy zmianą stanu wody na gruncie a szkodą dla gruntu sąsiedniego.

Treść decyzji w razie ustalenia spełnienia przesłanek z art. 234 ust. 3 pr. wod.

W sytuacji, gdy w postępowaniu administracyjnym materiał dowodowy pozwala na przyjęcie, że spełnione są wyżej określone przesłanki, organ decyzją orzeka o obowiązku przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonania urządzenia zapobiegającego szkodom z jednoczesnym określeniem terminu wykonania obowiązków. Jak wskazano, obowiązki nałożone decyzją powinny zostać określone

⁸ Tak m.in. WSA w Krakowie w wyroku z dnia 15 maja 2024 r., II SA/Kr 480/24, Lex nr 3718427.

⁹ Tak m.in. B. Rakoczy, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013, s. 159.

w taki sposób, aby zapewnić wykonalność decyzji. WSA w Bydgoszczy w jednym ze swoich wyroków zajął stanowisko, że (a pogląd ten należy podzielić):

Niewskazanie na jakich odcinkach i do jakich rozmiarów rów ma być przywrócony do stanu poprzedniego, uniemożliwia wykonanie zawartych w decyzji obowiązków. Niesprecyzowanie w decyzji nałożonych na jej adresatów obowiązków czyni ją niewykonalną zarówno w dniu jej wydania, jak również powoduje, że niewykonalność ma charakter trwały¹⁰.

Dowód z opinii biegłego

Abstrahując od jeszcze innych, niejasnych kwestii związanych z ustalaniem przesłanek wydania decyzji administracyjnej na podstawie przepisu art. 234 ust. 3 pr. wod., a koncentrując się na roli biegłego w tym postępowaniu, wskazać należy na trzy zasadnicze kwestie. Pierwsza z nich to zagadnienie specjalności biegłego, jego kwalifikacji, uprawnień (wiedzy, doświadczenia). Kwestia druga to zagadnienie – jaka jest rola biegłego w tym postępowaniu, jakie okoliczności w istocie wymagają wiadomości specjalnych. Trzecia zaś – to wykorzystanie dowodu z opinii biegłego jako podstawy rozstrzygnięcia. Sprawy administracyjne dotyczące naruszenia stanu wody na gruncie są sprawami, które zasadniczo wymagają użycia dowodu z opinii biegłego:

Wykorzystanie przez organ w sprawie biegłego obejmuje wszelkie przypadki, gdy w sprawie administracyjnej dla jej rozstrzygnięcia potrzebna jest szczególna i specjalistyczna wiedza, wykraczająca poza zakres wiedzy powszechnej i ogólnodostępnej oraz doświadczenia życiowego i wiadomości osób mających wykształcenie ogólne. Innymi słowy, skorzystanie przez organ z biegłego i jego opinii będzie wymagane, gdy rozpatrywane przez organ zagadnienie wymagać będzie szerokiej i ściśle specjalistycznej (kierunkowej) wiedzy z danej dziedziny nauki, z którą wiąże się rozstrzygana sprawa¹¹.

¹⁰ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 czerwca 2011 r., II SA/Bd 438/11, Lex nr 950530.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2023 r., II GSK 1087/20, Lex nr 3671800.

Dowód z opinii biegłego jest szczególnym rodzajem dowodu, z uwagi na konieczność posiadania przez biegłego wiadomości specjalnych, z związku z czym dowodu tego nie można zastąpić inną czynnością dowodową¹². Jak słusznie wskazuje NSA:

Dowody takie jak oględziny, czy zeznania świadków nieposiadających fachowej wiedzy, nie zawsze mogą być wystarczające dla obiektywnej oceny okoliczności danej sprawy, tj. dla wyjaśnienia, czy doszło do zmiany stanu wody na gruncie ze szkodą dla gruntów sąsiednich, w tym czy istnieje związek przyczynowo-skutkowy między dokonaną zmianą a wynikłą szkodą. Regułą w sprawach tego rodzaju powinien być dowód z opinii biegłego na okoliczność tego, czy doszło do zmiany stanu wód na gruncie, czy na gruncie sąsiednim nastąpiła szkoda¹³.

O ile w odniesieniu do trzeciej ze wskazanych kwestii zasadniczo nie ma wątpliwości, że dowód ten, mimo że szczególny (bo wymagający wiadomości specjalnych), podlega ocenie przez organ właściwy do załatwienia sprawy, do czego organ jest zobowiązany na mocy art. 80 k.p.a.; ponadto organ nie może bezkrytycznie akceptować opinii biegłego¹⁴, ograniczając się w uzasadnieniu decyzji do powtórzenia treści tej opinii; przyjmuje się także, że istotnym naruszeniem przepisów postępowania mającym wpływ na treść decyzji jest zaniedbanie przez organ obowiązku odniesienia się do rozbieżności w opiniach biegłych powołanych w sprawie¹⁵, o tyle dwie pierwsze kwestie, tj. zakres opinii biegłego oraz specjalność/kompetencje biegłego, budzą istotne wątpliwości.

Analiza danych uzyskanych w ramach prowadzonych badań

W ramach prac nad niniejszą publikacją wystąpiłam do kilkunastu gmin¹⁶ z zapytaniem (w trybie dostępu do informacji publicznej)

¹² Tak, m.in. SN w wyroku z dnia 24 listopada 1999 r., I CKN 223/98, Lex nr 39411; por. także P. Przybyś, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 11, Warszawa 2014, s. 281.

¹³ Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2023 r., III OSK 3170/21, Lex nr 3610502.

¹⁴ P. Przybyś, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, op. cit., s. 333.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Zgodnie z przepisem art. 234 ust. 3 pr. wod. organem właściwym do prowadzenia postępowań administracyjnych i orzekania w sprawach dotyczą-

dotyczącym udziału biegłego w sprawach prowadzonych na podstawie przepisu art. 234 ust. 3 pr. wod. Celem było uzyskanie informacji o liczbie tego typu postępowań prowadzonych w ostatnich latach, liczbie wydanych decyzji o to, w ilu postępowaniach został powołany biegły, a także jakiej specjalności oraz jakie wynagrodzenie zostało wypłacone biegłemu za wydanie opinii i kto został nim obciążony. Z otrzymanych odpowiedzi¹⁷ wynika, że w zdecydowanej większości spraw koszt opinii biegłego pokryła gmina¹⁸. Jeśli chodzi o wynagrodzenie wypłacone biegłemu za sporządzenie opinii w jednej sprawie, to w badanej próbie wahało się ono od niespełna 2000 zł (najniższe: 1845 zł) do nawet ok. 10 000 zł (9225,04 zł). Średni koszt opinii biegłego w jednej sprawie stanowi kwotę 5689,24 zł.

Z analizy przekazanych informacji wynika, że organy zlecały sporządzenie przez biegłego opinii w sprawie o naruszenie stanu wody na gruncie w 49,1% spraw. Wśród badanych gmin były takie, gdzie dowód ten prowadzony był w każdym postępowaniu, takie, gdzie dowód ten dopuszczano tylko w niektórych postępowaniach. W dwóch gminach organy nie dopuściły dowodu z opinii biegłego w żadnej ze spraw zakończonych wydaniem decyzji przez te organy.

cych naruszenia stanu wody na gruncie ze szkodą dla gruntów sąsiednich jest wójt, burmistrz, prezydent miasta.

¹⁷ Odpowiedzi otrzymałam z następujących gmin (nie wszystkie gminy udzieliły odpowiedzi): Frysztak, Baranów Sandomierski, Bielsko, Białobrzegi, Brzesko, Celestynów, Ciechanów, Cieszanów, Dębica, Grójec, Iwonicz-Zdrój, Kolbuszowa, Krasne, Krempna, Liszki, Marki, Olkusz, Oświęcim, Pokrzywnica, Słomniki, Sokołów Małopolski, Stalowa Wola, Strzegowo, Szczucin, Tarnobrzeg, Tłuszcz, Tymbark, Ustrzyki Dolne, Warszawa (Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy Dzielnica Bemowo, Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy Dzielnica Białołęka, Burmistrz Dzielnicy Bielany, Burmistrz Dzielnicy Mokotów, Burmistrz Dzielnicy Ochota, Burmistrz Dzielnicy Praga-Południe, Urząd Dzielnicy Praga-Północ, Burmistrz Dzielnicy Rembertów, Burmistrz Dzielnicy Śródmieście, Burmistrz Dzielnicy Targówek, Burmistrz Dzielnicy Ursus, Burmistrz Dzielnicy Ursynów, Dzielnica Wawer, Burmistrz Dzielnicy Wesoła, Burmistrz Dzielnicy Wilanów, Burmistrz Dzielnicy Włochy, Burmistrz Dzielnicy Wola, Burmistrz Dzielnicy Żoliborz), Wieprz, Wiskitki, Wyszaków, Zakopane, Żabki, Żabno.

¹⁸ W badanej próbie jedna z gmin przekazała informacje, że w jednej ze spraw kosztami obciążono stronę, która naruszyła stan wody na gruncie.

Ciekawie prezentuje się sprawa specjalizacji biegłego. Z udostępnionych informacji wynika, że powoływani byli biegli:

- z zakresu architektury,
- rzeczoznawca budowlany w specjalności instalacyjno-inżynierskiej i melioracyjnej,
- geolog uprawniony,
- dyplomowany specjalista w zakresie ochrony środowiska i zasobów naturalnych,
- z uprawnieniami hydrologicznymi,
- z uprawnieniami do kierowania, kontrolowania i nadzorowania budowy i robót,
- z uprawnieniami do kierowania i kontrolowania konstrukcyjnych elementów budowlanych,
- z uprawnieniami do oceniania stanu technicznego budowli wodnych i ujęć wody,
- z uprawnieniami do dokonywania obliczeń hydrologicznych,
- z uprawnieniami do projektowania w zakresie budownictwa wodnego i melioracyjnego,
- hydrogeolog,
- z zakresu budownictwa specjalnego gospodarki wodnej,
- z zakresu nauk rolniczych,
- z zakresu ochrony środowiska,
- z zakresu geologii inżynierskiej,
- z zakresu informatyki,
- z zakresu hydrotechniki,
- z zakresu melioracji wodnych i instalacji sanitarnych.

Wiedza specjalistyczna i zakres opinii biegłego

Jak wynika z ugruntowanego już orzecznictwa sądów administracyjnych (o czym była już mowa),

Wydanie decyzji, o której mowa w art. 234 ust. 3 p.w. wymaga precyzyjnego ustalenia stanu faktycznego istniejącego przed badaną zmianą, charakteru i sposobu dokonanej zmiany i jej szkodliwego wpływu na grunty sąsiednie. Pamiętać przy tym należy, że w sprawach tego rodzaju regułą powinien być dowód z opinii biegłego na okoliczność tego, czy doszło do zmiany stanu wód na gruncie szkodliwie wpływającej

na grunty sąsiednie oraz czy istnieje związek przyczynowy pomiędzy zmianą a szkodliwym wpływem¹⁹.

Przy czym:

Nie chodzi tylko o to, by w sprawie została sporządzona jakakolwiek opinia biegłego hydrologa, ale o to, by opinia ta była aktualna i pozwała organom wydać takie rozstrzygnięcie, które w sposób rzeczywisty wpłynie na zaniechanie naruszenia stanu wody na gruncie szkodliwie wpływającego na grunty sąsiednie²⁰.

Analizując orzecznictwo sądów administracyjnych, a przede wszystkim analizując treść przepisu art. 234 ust. 2 pr. wod. należy wskazać, że:

- ustaleniu podlega spełnienie przesłanek w postaci naruszenia stanu wody na gruncie, szkody na gruncie sąsiednim oraz związku przyczynowego między naruszeniem stanu wody a szkodą na gruncie sąsiednim,
- szkoda rozumiana powinna być w znaczeniu cywilistycznym, tzn. jako uszczerbek w dobrach prawem chronionych,
- nie ma znaczenia rozmiar szkody, ale sam fakt jej wystąpienia²¹,
- w razie stwierdzenia spełnienia przesłanek z art. 234 ust. 3 pr. wod. – organ decyzją nakłada obowiązki: przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonania urządzenia zapobiegającego szkodom²².

¹⁹ Tak: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 26 marca 2024 r., II SA/Bd 1297/23, Lex nr 3715442, podobnie: NSA w postanowieniu z dnia 16 grudnia 2020 r., II OSK 2983/20; „Zastosowanie przepisu art. 234 ust. 3 p.w. uzależnione jest od wystąpienia skutku w postaci szkody, zatem pomiędzy zmianą stanu wody na gruncie a szkodliwym oddziaływaniem musi istnieć związek przyczynowo-skutkowy. Ustalenie wspomnianego wyżej związku przyczynowo-skutkowego wymaga odpowiedniej wiedzy z zakresu gospodarki wodnej, hydrologii, postępowań wodnoprawnych i melioracji wodnych, tj. wiedzy specjalistycznej, wykraczającej poza wiedzę pracowników organu”, Lex nr 3097695.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2022 r., III OSK 5173/21, Lex nr 3353489.

²¹ W niniejszej publikacji, z uwagi na jej zakres tematyczny, celowo i świadomie pominięto kwestię tego, czy szkoda musi być rzeczywista, czy może być także hipotetyczna.

²² W niniejszej publikacji, z uwagi na jej zakres tematyczny, celowo i świadomie pominięto kwestię wzajemnej relacji obowiązków, o których mowa w art. 234 ust. 3 pr. wod.

Zestawiając powyższe wyliczenie z zakresem specjalizacji biegłych powoływanych w sprawach o naruszenie stanu wody na gruncie w badanej próbie gmin, można zauważyć, że wiadomości specjalne posiadane przez biegłych niektórych specjalności często nie pozostają w związku z zakresem przesłanek wydania decyzji z art. 234 ust. 3 pr. wod., a także do ustalenia rodzaju obowiązku orzeczonego decyzją. W kontekście powyższego wątpliwości budzi powoływanie biegłego z zakresu architektury czy rzeczoznawcy budowlanego.

W ocenie autorki w postępowaniach w sprawie naruszenia stanu wody na gruncie wiedza specjalistyczna z jednej dziedziny może okazać się niewystarczająca. Oprócz wiedzy pozwalającej ustalić, czy zostały spełnione warunki wydania decyzji, o jakiej mowa w art. 234 ust. 3 pr. wod., niezbędna jest także wiedza specjalistyczna pozwalająca na wskazanie rozwiązania problemu, tj. zaniechanie naruszania stanu wody na gruncie ze szkodą dla gruntów sąsiednich. Jednym ze sposobów rozwiązania problemu jest wykonanie urządzenia wodnego. Konieczne jest, także celem zapewnienia wykonalności decyzji, precyzyjne określenie parametrów tego urządzenia (długości, szerokości, głębokości), jego posadowienia, aby osiągnąć cel decyzji wydanej na podstawie przepisu art. 234 ust. 3 pr. wod. Biegły hydrolog²³ zasadniczo nie będzie zatem posiadał wiedzy specjalistycznej z zakresu projektowania urządzeń wodnych.

Zakres specjalizacji biegłych powoływanych do wydania opinii w przedmiotowych sprawach skłania do wniosku, że nie ma jednolitości w doborze biegłych danej specjalizacji. Co więcej, zakres ten jest bardzo zróżnicowany. Nie wiadomo także, w jaki sposób organy weryfikują posiadanie przez biegłego wiadomości specjalnych niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy. Jak widać na podstawie analizy udostępnionych informacji, nie ma jednolitej praktyki. Zważywszy na zakres wiadomości specjalnych, których należałoby

²³ „Hydrologia jest nauką przyrodniczą zajmującą się badaniem i opisywaniem hydrosfery, a więc wód powierzchniowych, podziemnych i atmosferycznych i ich związku ze środowiskiem geograficznym; głównym przedmiotem jej badań jest krążenie wody w przyrodzie, z uwzględnieniem jej właściwości fizycznych i chemicznych” – E. Bajkiewicz-Grabowska, *Hydrologia ogólna*, Warszawa 2022, s. 21.

oczekiwać od biegłego o określonej specjalizacji, zawartość merytoryczna wydawanych opinii, ich prawidłowość z punktu widzenia zarówno spełnienia przesłanek z art. 234 ust. 3 pr. wod., jak i proponowanych rozwiązań problemu naruszenia stanu wody na gruncie ze szkodą dla gruntów sąsiednich, może być bardzo zróżnicowana.

Wnioski końcowe

Analiza wyników przeprowadzonych badań wskazuje na istotne rozbieżności w podejściu organów wykonawczych gmin do procedowania w sprawach naruszenia stanu wody na gruncie. Zważywszy na doniosłość skutków naruszenia stanu wody na gruncie ze szkodą dla gruntu sąsiedniego w sferze uprawnień właścicielskich czy ogólnie – korzystania z gruntu sąsiedniego, a także skutków decyzji wydanej na podstawie przepisu art. 234 ust. 3 pr. wod. w zakresie praw i obowiązków właściciela gruntu, na którym doszło do naruszenia stanu wody, pożądane byłoby ograniczanie tych rozbieżności. Po pierwsze, uregulowania ustawowego wymaga kwestia przeprowadzenia w tym postępowaniu dowodu z opinii biegłego. Jak pokazuje praktyka, podejście organów do powoływania biegłego w sprawach administracyjnych prowadzonych na podstawie przepisu art. 234 ust. 3 pr. wod., jest zróżnicowane. Pomimo w zasadzie jednolitego stanowiska judykatury w tym zakresie nie w każdym postępowaniu dowód taki jest przeprowadzony (wśród badanych gmin były też takie, które nie dopuszczały tego dowodu w żadnym z postępowań prowadzonych w badanym okresie). Nie są do końca jasne przesłanki orzekania w sprawach o naruszenie stanu wody na gruncie ze szkodą dla gruntów sąsiednich na podstawie materiału dowodowego nieuwzględniającego opinii biegłego. Może to być wynikiem przyjęcia, że w tych sprawach nie są potrzebne wiadomości specjalne, a dowód z opinii biegłego nie będzie przydatny do rozstrzygnięcia sprawy.

Po drugie – ujednolicenia wymaga dobór specjalizacji biegłego. Analiza wyników badań prowadzi do wniosku, że zakres specjalności biegłych powoływanych w przedmiotowych sprawach jest dość szeroki – od nauk przyrodniczych, przez nauki rolnicze,

nauki o środowisku, po wiedzę z zakresu budownictwa. Wydaje się to o tyle istotne, że w postępowaniach prowadzonych na podstawie art. 234 ust. 3 pr. wod. konieczne jest ustalenie spełnienia przesłanek wydania decyzji nakazującej, ale także – w przypadku wydania decyzji nakazującej – precyzyjne określenie obowiązku, aby osiągnąć cel postępowania, tj. doprowadzić do sytuacji, w której nie będzie szkody na skutek naruszenia stanu wody na gruncie. Może się okazać, że wiadomości specjalne jednego biegłego nie wystarczą do stwierdzenia zarówno przesłanek wydania decyzji na podstawie art. 234 ust. 3 pr. wod., jak i określenia sposobu zapobieżenia szkodom.

W świetle powyższego nasuwa się także pytanie o dwie kwestie, tj. o sposób weryfikowania posiadania przez biegłego wiadomości specjalnych, a także o zasady pokrywania kosztów sporządzanych opinii. Specjalizacja biegłego powinna wskazywać na zakres jego wiedzy specjalistycznej. Zważywszy na to, że w sprawach dotyczących naruszenia stanu wody na gruncie powoływani są biegli z różnych dziedzin nauki, konieczne jest – jeśli nie zostanie wprost ustawowo określone, jaką specjalność mają mieć biegli powołani w tego typu sprawach – wskazanie weryfikowalnego zakresu wiedzy specjalistycznej/doświadczenia, które pozwalałyby przyjąć, że dany biegły jest właściwy do opiniowania w sprawie naruszenia stanu wody na gruncie.

W ocenie autorki publikacji jednoznacznego określenia wymaga także wskazanie, kogo obciąża obowiązek ponoszenia kosztów opinii biegłego. Jak podano – zasadne jest przyjęcie, że dowód z opinii biegłego jest dowodem obligatoryjnym w sprawie o naruszenie stanu wody na gruncie. Jak wynika z przepisu art. 262 k.p.a., stronę obciążają koszty postępowania, które wynikły z jej winy lub zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. W orzecnictwie sądów administracyjnych zwraca się uwagę, że

z treści art. 262 § 1 k.p.a. wynika, że podstawową przesłanką obciążenia strony kosztami postępowania jest stwierdzenie, że są to koszty, które nie powstały w wyniku działań organu administracji w zakresie jego ustawowych obowiązków. Zasadą jest zatem, że koszty postępowania administracyjnego ponosi organ w takich granicach, w jakich wypełnia

swoje ustawowe obowiązki. Dopiero uznanie, że dane koszty nie zostały poniesione wskutek wypełniania przez organ jego ustawowych obowiązków, pozwala na podjęcie rozważań, czy koszty te zostały poniesione „w interesie” lub „na żądanie” strony postępowania. Tylko w przypadku ustalenia, że także któraś z tych przesłanek zachodzi, możliwe jest obciążenie kosztami postępowania strony²⁴.

Z przedstawionych wyników badań wynika, że w zdecydowanej większości koszty opinii biegłego pokrywane są przez organ prowadzący postępowanie. Jednakże w jednym przypadku kosztami tymi została obciążona strona postępowania. Wymaga jednakże ustawowego dookreślenia, że dowód z opinii biegłego jest dowodem obligatoryjnym (uwaga numer jeden). W ocenie autorki artykułu zminimalizowałoby to wątpliwości co do charakteru tego dowodu, ale także co do tego, na kim spoczywa obowiązek pokrycia kosztów opinii.

Bibliografia

Akty prawne

Obowiązujące

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. z 2025 r., poz. 1691).

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1478 ze zm.).

Uchylone

Ustawa z dnia 30 maja 1962 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 1962 r., nr 34, poz. 158).

Ustawa z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 1974 r., nr 38, poz. 230).

Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 1974 r., nr 38, poz. 230).

Orzecznictwo

Wyrok SN z dnia 24 listopada 1999 r., I KKN 223/98, Lex nr 39411.

Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2022 r., III OSK 390/22, Lex nr 3349259.

Wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2022 r., III OSK 5094/21, Lex nr 3363288.

²⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 kwietnia 2024 r., II SA/Po 85/24, LEX nr 3710590.

- Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2022 r., III OSK 5173/21, Lex nr 3353489.
Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2023 r., III OSK 3170/21, Lex nr 3610502.
Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2023 r., II GSK 1087/20, Lex nr 3671800.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 czerwca 2011 r., II SA/Bd 438/11, Lex nr 950530.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 26 marca 2024 r., II SA/Bd 1297/23, Lex nr 3715442.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 maja 2024 r., II SA/Kr 480/24, Lex nr 3718427.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 kwietnia 2024 r., II SA/Po 85/24, Lex nr 3710590.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2024 r., II SA/Wr 536/23, Lex nr 3691463.
Postanowienie NSA z dnia 16 grudnia 2020 r., II OSK 2983/20, Lex nr 3097695.

Literatura

- Bajkiewicz-Grabowska E., *Hydrologia ogólna*, Warszawa 2022.
Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 11, Warszawa 2014.
Rakoczy B., [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013.

Streszczenie

Dowód z opinii biegłego w postępowaniu administracyjnym na przykładzie postępowania w sprawie naruszenia stanu wody na gruncie

W niniejszej publikacji skoncentrowano się na zaprezentowaniu roli dowodu z opinii biegłego w sprawach o naruszenie stanu wody na gruncie. Celem badawczym jest wskazanie istotnych problemów praktycznych związanych z charakterem przedmiotowego dowodu, w tym w zakresie przeprowadzenia tego dowodu, związania organu wydaną opinią, specjalności biegłego czy podmiotu zobowiązanego do pokrycia kosztów opinii.

W ramach obranej tematyki badawczej analizie poddano przepisy prawa wodnego, poglądy doktryny oraz orzecznictwo sądów administracyjnych. Skierowano również zapytania do organów prowadzących przedmiotowe postępowania, których celem było uzyskanie informacji, jak wygląda przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego w praktyce.

W wyniku dokonanej analizy ustalono, że zasadniczo dowód z opinii biegłego jest dowodem obligatoryjnym. W praktyce jednak, nie w każdym przypadku taki dowód jest przeprowadzony. Powody takiego stanu rzeczy mogą być różne, lecz przeważa argument o charakterze majątkowym związany z pokryciem wynagrodzenia biegłego za sporządzenie opinii.

Słowa kluczowe: prawo wodne, hydrolog, stosunki wodne

Abstract

Evidence from an expert opinion in administrative proceedings, using the example of proceedings concerning violations of the water status on land

This publication focuses on presenting the role of expert evidence in cases involving water damage. The research objective is to identify significant practical issues related to the nature of the evidence in question, including the scope of taking this evidence, the binding nature of the authority issued by the opinion, the expert's specialization, and the entity obligated to cover the costs of the opinion.

Within the selected research topic, the provisions of water law, legal doctrine, and administrative court case law were analyzed. Inquiries were also sent to the authorities conducting the proceedings in question, aimed at obtaining information on the practical application of expert evidence.

The analysis concluded that expert evidence is generally mandatory. However, in practice, such evidence is not always required. The reasons for this may vary, but the prevailing argument is the financial burden associated with covering the expert's fees for preparing the opinion.

Key words: water law, hydrologist, water relations

