

**Wyrok z dnia 10 maja 1995 r.
III ARN 15/95**

Zawarta w § 278 ust. 2 rozporządzenia Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 3 lipca 1980 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki (Dz. U. Nr 17, poz. 62) regulacja, iż ogrodzenie nie może ograniczyć dostępu światła słonecznego do sąsiedniej działki, oznacza niedopuszczalność pozbawienia światła całej powierzchni działki, nie zaś tylko stojącego na niej budynku.

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Józef Iwulski, Janusz Łętowski (sprawozdawca), Maria Mańkowska, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 10 maja 1995 r. sprawy ze skargi Zbigniewa W. na decyzję Wojewody L. z dnia 12 listopada 1993 r. [...] w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę ogrodzenia, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 17 października 1994 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e n i e

Minister Sprawiedliwości wniósł w dniu 22 marca 1995 r. rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 17 października 1994 r. [...] wydanego w sprawie ze skargi W. na decyzję Wojewody L. z dnia 12 listopada 1993 r. [...] w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę ogrodzenia.

Powyższemu wyrokowi zarzucił rażące naruszenie prawa, w szczególności art. 207 § 5 k.p.a. oraz art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego (Dz. U. z 1974 r., Nr 38, poz. 229 ze zm.) w związku z § 278 ust. 2 rozporządzenia Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 3 lipca 1980 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki (Dz. U. Nr 17, poz. 62 ze zm.). W konsekwencji wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz decyzji Wojewody L. z dnia 12 listopada 1993 r. [...] i utrzymanej nią w mocy decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w R. z dnia 21 września 1993 r., bądź też o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie do ponownego rozpoznania.

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco:

Wojewoda L. decyzją z dnia 12 listopada 1993 r. utrzymał w mocy, zakwestionowaną w odwołaniu W., decyzję Kierownika Urzędu Rejonowego w R. z dnia 21 września 1993 r. udzielającą Krzysztofowi W. pozwolenia na budowę ogrodzenia pełnego, murowanego działki położonej przy ul. K. [...] w R. w granicy z nieruchomością W.

i na odcinku 5 m w granicy z nieruchomością J.K. oraz ogrodzenia z przęsł z desek opartych na słupkach betonowych od strony ul. K. w R.

Skarga W. na tę decyzję została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 17 października 1994 r. W motywach tego wyroku Sąd w całości podzielił pogląd wyrażony w decyzji organu odwoławczego, iż przewidziany w art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego wymóg zapewnienia przez obiekt budowlany ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym ochrony przed pozbawieniem lub ograniczeniem dopływu światła dziennego odnosi się wyłącznie do budynków mieszkalnych, natomiast nie obejmuje działki, na której znajduje się taki budynek. Zdaniem Sądu "zacienienie działki" określone w § 278 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki należy rozumieć jako zacienienie budynku skarżącego, co nie ma miejsca w sprawie, jako że budynek mieszkalny skarżącego usytuowany jest w odległości od granicy większej niż wysokość projektowanego ogrodzenia. W świetle prawa - w ocenie Sądu - nie mogą być uznane zarzuty o pogorszeniu się stanu upraw na działce skarżącego wzdłuż projektowanego ogrodzenia, gdyż tych kwestii nie reguluje prawo budowlane.

Zdaniem rewidującego rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło z rażącym naruszeniem powołanych na wstępie przepisów prawa.

Zgodnie z poglądem wyrażonym w rewizji nadzwyczajnej przepis art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego określa podstawowe warunki, jakie musi spełniać każdy obiekt budowlany w fazie projektowania, budowania i utrzymywania. Stosownie do ust. 1 pkt 6 tego przepisu obiekt budowlany musi zapewnić ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich, której zakres jest przewidziany odpowiednimi przepisami, w szczególności techniczno-budowlanymi i normami (zdanie ostatnie pkt 6). Przepisy techniczno-budowlane i normy, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego zamieszczone są m.in. w rozporządzeniu Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 3 lipca 1980 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki (Dz. U. Nr 17, poz. 62 ze zm.).

O ile chodzi o warunki jakim powinny odpowiadać ogrodzenia to zostały one określone w § 278 tego rozporządzenia. W myśl ust. 2 powołanego przepisu ogrodzenia nie mogą ograniczać dostępu światła słonecznego do sąsiedniej działki ani utrudniać naturalnego spływu wód opadowych, a ponadto powinny być zharmonizowane z otoczeniem. Tak jednoznaczne brzmienie cytowanego przepisu czyni niezrozumiałym stanowisko zarówno organów orzekających jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż ograniczenie dopływu światła słonecznego, będące rezultatem wybudowania ogrodzenia działki, może być kwestionowane tylko wówczas, gdy dotyczy budynku mieszkalnego, a nie samej działki. Stanowisko takie i utrwalone w tym zakresie linia orzecznicza Naczelnego Sądu Administracyjnego, na którą powołał się Sąd w niniejszej sprawie, ma oparcie w § 15 ust. 3 omawianego rozporządzenia, który to przepis reguluje wyłącznie relacje obiektów budowlanych do istniejących budynków, w których znajdują się pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi. Natomiast z treści § 278 ust. 2 wymienionego rozporządzenia wynika w sposób oczywisty, iż jego ratio legis sprowadza się do ochrony sąsiedniej działki przed ograniczeniem do niej dostępu światła słonecznego spowodowanego wykonywanym ogrodzeniem. Dokonana zatem przez Sąd wykładnia tego przepisu jest wyraźnie *contra legem* i tym samym w sposób rażący narusza powyższy przepis.

Rewidujący zauważa także, godząc się w tym zakresie ze stanowiskiem NSA, że Prawo budowlane nie reguluje kwestii pogorszenia się stanu upraw na sąsiedniej działce spowodowanego jej zaciemnieniem, a zatem usankcjonowanie w oparciu o przepisy Prawa budowlanego ogrodzenia, ograniczającego dopływ światła słonecznego na działkę skarżącego, w sposób oczywisty pozbawi lub co najmniej znacznie utrudni skarżącemu możliwość poszukiwania ochrony prawnej przewidzianej w art. 144 kodeksu cywilnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona, a argumenty w niej zawarte są przekonujące. Podstawowym problemem prawnym, który zarówno organy administracji, jak i następnie NSA uczyniły zasadniczym elementem rozstrzygnięć, jest interpretacja przepisu § 278 ust. 2 cytowanego wyżej rozporządzenia Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 3 lipca 1980 r.(...), który stanowi m.in., iż ogrodzenia nie mogą ograniczać dostępu światła słonecznego do sąsiedniej działki. Organy administracji i podzielający ich pogląd NSA stoją na stanowisku, iż oznacza to nie całkowity teren działki, lecz tylko i wyłącznie obiekty budowlane znajdujące się na jej terenie. Taki pogląd wyraziło też w 1982 r. Ministerstwo Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska. Wnoszący rewizję nadzwyczajną Minister Sprawiedliwości poglądu powyższego nie podziela, stwierdzając równie kategorycznie, iż "ratio legis tego przepisu sprowadza się do ochrony sąsiedniej działki przed ograniczeniem do niej dostępu światła słonecznego spowodowanego wykonywanym ogrodzeniem", a zatem dokonana przez Sąd wykładnia tegoż przepisu jest wykładnią contra legem i tym samym rażąco narusza prawo.

Rozstrzygnięcie powyższej kontrowersji prawnej może być ułatwione również przez sięgnięcie do argumentów z dziedziny wykładni historycznej i systemowej. Problemy wynikające bowiem z sąsiedowania dwóch nieruchomości znane są od dawna w systemie prawa. Już w starożytnym Rzymie przyjmowano, iż gdy sąsiad wznosił budowlę, a właściciel gruntu położonego obok czuł się naruszony w swych uprawnieniach, mógł się sprzeciwić jej wznoszeniu za pomocą skargi zwanej operis novi nuntiatio. Prawo to służyło również emfiteucie i superficjariuszowi (były to osoby dysponujące prawem do użytkowania cudzego gruntu lub też urządzenia na nim wzniesionego). Wnoszący nowe urządzenie musiał albo je rozebrać, albo dać odpowiednie gwarancje, iż nie spowoduje ono żadnej szkody. W przeciwnym razie zagrożony mógł zażądać również wydania przeciw niemu przez pretora lub namiestnika (a więc właściwych urzędników sądowych lub administracyjnych) interdyktu (a więc szczególnego środka ochrony pozaprocesowej, przeciwdziałającemu rychle takiemu stanowi rzeczy, który naruszał obowiązujący porządek prawny) nazwanego interdictum demolitorium. Wskazuje to wystarczająco na głębokie zakorzenienie się w ustawodawstwie i prawoznawstwie tej problematyki, a także na tradycyjne już przemieszczenie się tu instytucji i konstrukcji prawa publicznego i prywatnego. Rozpatrując również dzisiaj problem, który wywołał scharakteryzowaną wyżej kontrowersję, nie można ograniczyć się li tylko i wyłącznie do językowej analizy jednego zaledwie i odosobnionego przepisu, lecz należy uwzględnić znacznie szersze doświadczenia wykładni przepisów tzw. prawa sąsiedzkiego (art. 144-154 k.c.). Decydujące bowiem dla

przyjęcia i stosowania konstrukcji prawa sąsiedzkiego nie jest wcale i wyłącznie fizyczne bezpośrednie sąsiedztwo dwóch nieruchomości, ale jest przede wszystkim to, czy jedna z nich podlega skutkom działań i zdarzeń mających swe źródło na drugiej. Wówczas to powinny - zgodnie z przeważającymi poglądami orzecznictwa i nauki - wchodzić w grę te przepisy, których istotą jest spowodowanie, by właściciel określonej nieruchomości nie wykonywał swego prawa w sposób zakłócający korzystania z nieruchomości sąsiednich. W orzeczeniu z dnia 22 czerwca 1972 r. (III CRN 126/72 OSNCP 1973 z. 3 poz. 45) Sąd Najwyższy zajął się m.in. problemem powstałym na tle skutków zacienienia działki przez stojące na sąsiedniej działce drzewa, co mogło mieć wpływ na zmniejszenie plonów, a w wyroku z dnia 3 czerwca 1983 (III CRN 100 /83, OSNCP 1984 z. 1 poz. 10) wskazał, iż prawo dopuszcza skargę już o zaniechanie przygotowań do robót, które w rezultacie powodowałyby zakłócenia. Natomiast zgodnie z orzeczeniem z dnia 22 listopada 1985 r. (II CR 149/85 OSNCP 1986 z. 10 poz. 162) przy stosowaniu oceny tego, co może być przyjęte jako "przeciętna miara" znoszenia niedogodności wynikających z sąsiedztwa, należy rozumieć obiektywne warunki panujące w środowisku osób zamieszkujących na danym terenie.

W tej sytuacji należy przychylić się do stanowiska przedstawionego w rewizji nadzwyczajnej, iż sporny przepis § 278 ust. 2 rozporządzenia z dnia 3 lipca 1980 r. (...) należy interpretować w tym kierunku, iż celem jego jest ochrona całego terenu działki przed ograniczeniem do niej dostępu światła słonecznego. Równocześnie należy jednak brać pod uwagę obiektywne warunki panujące na danym terenie, rozpatrując merytoryczny problem kształtu i charakteru projektowanego ogrodzenia i ewentualną możliwość skonstruowania go w taki sposób, by uprawnienia właściciela sąsiedniej działki były naruszone w najmniejszym możliwym stopniu (także w aspekcie hodowli warzyw przez sąsiada). Rozpatrujący sprawę Naczelny Sąd Administracyjny nie zajął się w ogóle tymi problemami, ograniczając się do formalnej (jak wynika z tego, co powiedziano wyżej, nietrafnej) analizy powołanego wyżej [...] przepisu, stwierdzając tylko w konsekwencji, iż fakt "że działka skarżącego będzie rozgraniczona wysokim i trwałym murem (...) prawa nie narusza". Jest to - jak wspomniano - pogląd merytorycznie nietrafny. Zaś od strony procesowej sprawa nie została dostatecznie i wszechstronnie wyjaśniona, co stanowi naruszenie art. 3 § 2 i 316 § 1 k.p.c., w zw. z art. 211 k.p.a.

Biorąc te wszystkie okoliczności pod uwagę, Sąd Najwyższy na zasadzie art. 422 § 2 k.p.c. orzekł, jak w sentencji.

=====