

Uchwała z dnia 27 czerwca 2007 r., III CZP 39/07

Sędzia SN Stanisław Dąbrowski (przewodniczący, sprawozdawca)

Sędzia SN Mirosław Bączyk

Sędzia SN Jan Górowski

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Renaty R. przeciwko Powiatowemu Zarządowi Dróg w S. o ochronę własności, po rozstrzygnięciu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 27 czerwca 2007 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Krośnie postanowieniem z dnia 24 stycznia 2007 r.:

"Czy dopuszczalna jest droga sądowa do dochodzenia przez właściciela gruntu dotkniętego szkodliwym wpływem zmiany stanu wody, w wyniku bezprawnego działania właściciela gruntu sąsiedniego – roszczenia o ochronę własności i przywrócenie stanu poprzedniego?"

podjął uchwałę:

Dopuszczalna jest droga sądowa do dochodzenia przez właściciela gruntu dotkniętego szkodliwym wpływem zmiany stanu wody roszczeń o ochronę własności, z wyjątkiem roszczeń o przywrócenie stanu poprzedniego i o wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom (art. 29 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019).

Uzasadnienie

Powódka Renata R. domagała się zakazania pozwanemu Powiatowemu Zarządowi Dróg w S. naruszania jej własności zabudowanej nieruchomości przez odprowadzanie wód opadowych w kierunku jej budynku. Wnosiła także o nakazanie pozwanemu przebudowy chodnika przylegającego do jej budynku w taki sposób, aby odprowadzał on wody w kierunku przeciwnym niż obecnie, tj. w kierunku jezdni.

Sąd Rejonowy w Sanoku wyrokiem z dnia 13 września 2006 r. nakazał pozwanemu przebudowę chodnika w taki sposób, aby wody opadowe spływały od budynku w kierunku jezdni, a w pozostałej części oddalił powództwo.

Sąd Rejonowy ustalił, że powódka jest współwłaścicielką nieruchomości położonej w S. przy ul. K., na której zbudowany jest dom mieszkalny. Ulica K. ma obecnie status drogi powiatowej i pozostaje w zarządzie pozwanego. Przed dniem 29 października 1998 r. droga ta była zarządzana przez Wojewódzki Zarząd Dróg Miejskich w K. Wtedy też wykonano remont chodnika przylegającego do budynku powódki. Remont polegał na zastąpieniu chodnika asfaltowego chodnikiem z kostki brukowej. Znajdujący się na wysokości chodnika otwór okienny w budynku powódki został od strony zewnętrznej luźno zatkany kawałkami blachy i płytkami chodnikowymi, a następnie zasypany ziemią. Remont chodnika spowodował, że otwór okienny znalazł się poniżej jego poziomu. Po przebudowie woda opadowa zaczęła spływać w kierunku powódki, gdyż chodnik nie spełniał wymagań zachowania odpowiednich spadków. Około 2004 r. w piwnicy budynku powódki pojawiło się zawilgocenie; woda od strony ulicy przenikała na całej szerokości ściany, w tym przez zasypane okno piwnicy.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, ustalony stan faktyczny uzasadniał udzielenie powódce ochrony przewidzianej w art. 222 k.c., ale polegającej jedynie na zobowiązaniu strony do odpowiedniej przebudowy chodnika. Powódka nie wykazała, aby wyłącznie z przyczyny nieprawidłowego wykonania chodnika dochodziło do zalewania piwnicy, dlatego Sąd Rejonowy częściowo oddalił powództwo.

Przy rozpoznaniu apelacji stron Sądowi Okręgowemu w Krośnie nasunęło się zagadnienie prawne przytoczone na wstępie. Sąd Okręgowy uznał, że wskutek bezprawnego działania poprzednika prawnego pozwanej nastąpiła zmiana stanu wód wpływająca szkodliwie na nieruchomość powódki. Wątpliwość co do dopuszczalności drogi sądowej wynika z uregulowań zawartych w prawie wodnym.

Do pierwotnej i zasadniczej przebudowy chodnika doszło jeszcze około 1998 r., a więc pod rządem przepisów ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.), jednakże ewidentne symptomy szkodliwego oddziaływania wody na budynek powódki ujawniły się dopiero ok. 2004 r., a więc już w okresie obowiązywania ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. Nr 115, poz. 1229 ze zm. – dalej: "Pr.wod."). W każdym razie, skoro

do czasu wejścia w życie przepisów nowego Prawa wodnego nie zostało wszczęte i zakończone administracyjne postępowanie wodnoprawne, to do rozważanego przypadku stosować można tylko przepisy nowego Prawa wodnego (art. 204 ust. 1). (...)

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Końcowa część przedstawionego zagadnienia, dotycząca „roszczenia o ochronę własności i przywrócenie stanu poprzedniego”, budzi wątpliwości co do intencji takiego właśnie sformułowania. Ochronę własności realizuje nie jedno roszczenie, ale wiele roszczeń o różnym charakterze prawnym i przedmiocie żądania; tzw. roszczenia główne, uregulowane w art. 222 k.c., oraz roszczenia uzupełniające, unormowane w art. 224-225 k.c. Wśród roszczeń głównych ustawodawca wprowadził dychotomiczny podział na roszczenia windykacyjne i negatoryjne.

W przypadku szkodliwego wpływu zmiany stanu wody na nieruchomość, w wyniku bezprawnego działania właściciela gruntu sąsiedniego, w grę wchodzi roszczenie negatoryjne, określone w art. 222 § 2 k.c., o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń. Roszczenie negatoryjne wymieniane jest zazwyczaj w liczbie pojedynczej, jednakże w rzeczywistości przybiera postać różnorodnych roszczeń. Ich różnorodność wynika z rozmaitych możliwości naruszenia własności w inny sposób aniżeli przez pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą i różnych sposobów przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Jednym ze sposobów przywrócenia stanu zgodnego z prawem jest przywrócenie stanu poprzedniego. W takim ujęciu roszczenie o przywrócenie stanu poprzedniego mieści się w ramach roszczeń o ochronę własności, więc nie powinno się tych pojęć przeciwstawiać. Przeciwstawienie byłoby zasadne, gdyby przywrócenie stanu poprzedniego rozumieć jako sposób naprawienia szkody (art. 363 § 1 k.c.). Przedmiotem konkretnej sprawy nie jest jednakże odszkodowanie, zatem zagadnienia związane z restytucją naturalną jako formą odszkodowania można pominąć.

Sprawy o ochronę własności są sprawami cywilnymi (art. 1 k.p.c.). W sprawach cywilnych zasadą jest dopuszczalność drogi sądowej (art. 2 § 1 k.p.c.), ustawodawca dopuszcza jednak wyjątki, stanowiąc w art. 2 § 3 k.p.c., że nie są rozpoznawane w postępowaniu sądowym sprawy cywilne, jeżeli przepisy szczególne przekazują je do właściwości innych organów. Takim przepisem

szczególnym jest art. 29 ust. 3 Pr.wod., zgodnie z którym, jeżeli spowodowane przez właściciela gruntu zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie, wójt, burmistrz lub prezydent miasta może w drodze decyzji nakazać właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom.

Z art. 29 Pr.wod. wynika, że dotyczy on wszelkich zmian stanu wody, także zmiany kierunku wody opadowej, jeśli mogłaby ona być szkodliwa dla gruntów sąsiednich. W przypadku szkodliwego oddziaływania na grunty sąsiednie art. 29 ust. 3 Pr.wod. przewiduje administracyjny tryb postępowania dla rozstrzygnięcia sporu. Mylny jest pogląd, że sformułowanie "wójt może nakazać" wprowadza swobodę organu administracji w kwestii podjęcia lub niepodjęcia decyzji. Słowo „może” należy interpretować jako zapewniające możliwość wyboru formy reakcji na zmianę stanu wody przez nałożenie obowiązku przywrócenia stanu poprzedniego lub przez nakazanie wykonania urządzeń zapobiegających szkodom.

Roszczenie negatoryjne jest roszczeniem o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i zaniechanie naruszeń. W razie szkodliwego wpływu zmiany stanu wody, w wyniku bezprawnego działania właściciela gruntu sąsiedniego, przywrócenie stanu zgodnego z prawem może polegać na przywróceniu stanu poprzedniego lub wykonaniu urządzeń zapobiegających szkodom. W przypadku takich żądań droga sądowa jest niedopuszczalna, jednakże trzeba pamiętać, że art. 29 ust. 3 Pr.wod., przewidując administracyjny tryb postępowania, ustanawia wyjątek od zasady. Ze względu na wyjątkowy charakter przepis ten nie może być interpretowany rozszerzająco. Oznacza to, że jeżeli roszczenie negatoryjne o przywrócenie stanu zgodnego z prawem przybiera inną postać niż żądanie przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonania urządzeń zapobiegających szkodom, to takie roszczenie powinno być dochodzone w postępowaniu sądowym. Nawiązując do stanu faktycznego sprawy rozpoznawanej przez Sąd Okręgowy, wydaje się, że w ramach przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonywania urządzeń nie mieści się żądanie zmiany profilu nachylenia chodnika lub zamurowania okienka, które znalazło się poniżej poziomu chodnika, po jego położeniu.

Sąd Najwyższy nie jest władny do wypowiedania się co do ustaleń faktycznych, jednakże nie można pominąć, że zachodzą wątpliwości co do legitymacji biernej lub przynajmniej co do właściwej reprezentacji strony pozwanej. Stosownie do art. 2a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych

(jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086), właścicielem drogi powiatowej jest powiat. Zgodnie z art. 19 ust. 1 tej ustawy, organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg jest zarządcą drogi. W odniesieniu do dróg powiatowych zarządcą drogi jest zarząd powiatu (art. 19 ust. 2 pkt 3). Z kolei z art. 21 ust. 1 ustawy wynika, że zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej przez radę powiatu. W przepisach ustawy brak wskazania, że taka jednostka organizacyjna dysponuje zdolnością sądową. Biorąc pod uwagę nazwę pozwanego, nasuwa się przypuszczenie, że Powiatowy Zarząd Dróg w S. jest jednostką organizacyjną powiatu, niewyposażoną w podmiotowość prawną, a więc w istocie jest organem powiatu. *Stationes fisci*, z których działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, mają na podstawie art. 67 § 2 k.p.c. ustawowe uprawnienie do podejmowania czynności procesowych, takie uprawnienie nie przysługuje organom powiatu.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 390 k.p.c. rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne, jak w uchwale.

