

Wyrok z dnia 29 sierpnia 2001 r.

III RN 140/00

Odprowadzanie rynnami wody opadowej z dachu wznoszonego budynku w kierunku nieruchomości sąsiedniej podlega ocenie na podstawie przepisów prawa budowlanego, a nie na podstawie art. 50 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.).

Przewodniczący SSN Andrzej Wróbel (sprawozdawca), Sędziowie SN:
Katarzyna Gonera, Andrzej Kijowski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 29 sierpnia 2001 r. sprawy ze skargi Maryli i Stanisława M. na decyzję Wojewody Z. z dnia 20 lipca 1998 r. w przedmiocie nakazania wykonania określonych robót budowlanych, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie z dnia 25 stycznia 2000 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok, zniósł postępowanie w zakresie objętym rozprawą przed Naczelnym Sądem Administracyjnym-Ośrodkiem Zamiejscowym w Lublinie i przekazał sprawę temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

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

Kierownik Urzędu Rejonowego w H. decyzją z dnia 11 maja 1998 r. nakazał inwestorom Maryli i Stanisławowi M. dokonanie w terminie do 30 sierpnia 1998 r. odprowadzenia wód opadowych ze wznoszonego budynku mieszkalnego oraz z terenu działki w taki sposób, aby wody te nie przedostawały się na sąsiednią działkę Aliny S. Organ pierwszej instancji jako podstawę prawną decyzji wskazał przepis art. 5 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 oraz art. 84 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.) w związku z § 29 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (jednolity tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 140 ze zm.). Organ pierwszej instancji ustalił, że teren

działki inwestora jest wyższy od działki Aliny S. o 20 do 60 cm, zaś zrealizowany do stanu surowego budynek mieszkalny posiada urynnowienie, przy czym wylot rur spustowych skierowany jest w stronę działki sąsiedniej.

Wojewoda Z. decyzją z dnia 20 lipca 1998 r. uchylił zaskarżoną odwołaniem Maryli i Stanisława M. powyższą decyzję w części dotyczącej terminu wykonania decyzji, zaś w pozostałej części utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie wyrokiem z dnia 25 stycznia 2000 r. [...] uchylił zaskarżoną przez Marylę i Stanisława M. powyższą decyzję oraz decyzję Kierownika Urzędu Rejonowego w H. z dnia 11 maja 1998 r. Sąd uznał, iż istotne dla sposobu rozstrzygnięcia sprawy okoliczności, a mianowicie podwyższenie terenu działki skarżących po wzniesieniu na niej budynku mieszkalnego i jego obrynnowaniu, a w następstwie tego odpływ wód odpadowych na sąsiednią działkę Aliny S. i zmiana konfiguracji terenu i układu stosunków wodnych na gruncie, nie zostały wyjaśnione należycie w postępowaniu administracyjnym. W ocenie Sądu przyczyną nienależytego wyjaśnienia tych okoliczności było prowadzenie postępowania na podstawie przepisu art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego. Przepis ten nie może być stosowany, gdy ochronę prawną w przypadku zmiany stanu wody na gruncie przewiduje przepis art. 50 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.). Sąd wyraził pogląd, że przepis § 29 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie zabrania dokonywania określonych w nim czynności, lecz w przypadku ich dokonania nie stanowi, co organ administracji w takiej sytuacji może uczynić, czyli nie określa sankcji dla takich zabronionych działań. Nie stanowi o tym również przepis art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego. W konsekwencji Sąd uznał, że postępowanie w sprawie od podstaw należy przeprowadzić na podstawie przepisów Prawa wodnego i na ich podstawie dokonać jej rozstrzygnięcia.

Rzecznik Praw Obywatelskich w rewizji nadzwyczajnej od powyższego wyroku zarzucił rażące naruszenie art. 51 ust. 4 w związku z art. 50 ust. 1 pkt 3 i art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego oraz § 29 i § 126 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie i wskazując na powyższe podstawy wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Lublinie do

ponownego rozpoznania.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie powinien mieć zastosowanie przepis art. 51 ust. 4 w związku z art. 50 ust. 1 pkt 3 i art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, które to przepisy, wbrew twierdzeniu Sądu, zawierają sankcje w postaci nałożenia na stronę, która naruszyła warunki techniczne (§ 29 i § 126 ust. 1 i 3 rozporządzenia), określonych obowiązków. Przepisy prawa budowlanego są przepisami bezwzględnie obowiązującymi. Przepis § 29 rozporządzenia zabrania dokonywania zmian naturalnego spływu wód opadowych w celu skierowania go na teren sąsiedniej nieruchomości, bez zgody jej właściciela lub zarządcy. Przepis ten ma na celu ochronę uzasadnionego interesu osób trzecich i należy go odczytywać w kontekście przepisu § 126 ust. 1 i 3 tego rozporządzenia, który stanowi, że dachy i tarasy, a także zagłębienia wykonane przy ścianach zewnętrznych budynku (zejścia, zjazdy, fosy) powinny mieć odprowadzenie wody opadowej do sieci kanalizacji ogólnospławnej, wyodrębnionej kanalizacji deszczowej, do dołów chłonnych lub na teren działki. Wypełniona zatem została hipoteza art. 50 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego w tym sensie, że zaistniały stan faktyczny w sposób istotny odbiega od ustaleń i warunków określonych w przepisach prawa, co w odniesieniu do zrealizowanego już obiektu, upoważnia organ nadzoru budowlanego do wydania na podstawie art. 51 ust. 4 Prawa budowlanego decyzji administracyjnej nakładającej na inwestora obowiązek wykonania określonych czynności w celu doprowadzenia do stanu zgodnego z tym prawem.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.) rewizje nadzwyczajne od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz organów pozasądowych, przewidziane w ustawach szczególnych, rozpoznaje Sąd Najwyższy stosując odpowiednio przepisy o postępowaniu kasacyjnym, zaś stosownie do przepisu art. 393¹¹ § 1 KPC Sąd Najwyższy rozpoznaje sprawę w granicach zaskarżenia kasacją oraz jej podstaw; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod rozagę nieważność postępowania. W ni-

niejszej sprawie zachodzi nieważność postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym-Ośrodkiem Zamiejscowym w Lublinie, bowiem Sąd ten mimo „braku wiadomości o doręczeniu wezwania” Bogdanowi D. rozpoznał sprawę bez jego udziału w postępowaniu, czym pozbawił stronę możliwości obrony swych praw (art. 379 pkt 5 KPC).

Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że rewizja nadzwyczajna ma usprawiedliwione podstawy. W rozpoznawanej sprawie jest sporne, czy do stanów faktycznych, takich jak skierowanie wylotu rur spustowych rynien z wznoszonego budynku w kierunku działki sąsiadującej z działką inwestora, należy stosować przepisy ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.), jak przyjął Sąd w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, czy przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.), jak twierdzi wnoszący rewizję nadzwyczajną Rzecznik Praw Obywatelskich. Nie jest trafny pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż przepis art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego, stanowiący, że obiekt budowlany należy projektować, budować, użytkować i utrzymywać zgodnie z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, obowiązującymi Polskimi Normami oraz zasadami wiedzy technicznej, w sposób zapewniający ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich, nie może być podstawą decyzji administracyjnej - nakazującej inwestorowi dokonanie odprowadzenia wód opadowych z budynku mieszkalnego w taki sposób, aby wody te nie przedostawały się na teren działki sąsiedniej - bowiem nie określa sankcji w przypadku podjęcia działań naruszających dyspozycję tego przepisu. Przepis ten chroni bowiem uzasadnione interesy właścicieli nieruchomości sąsiednich przed niezgodnymi z prawem czynnościami uczestników procesu budowlanego, w tym inwestora. Przepis ten wyraźnie stwierdza, że obiekt budowlany należy projektować, budować, użytkować i utrzymywać zgodnie z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, a zatem również z przepisami rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (jednolity tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 140 ze zm.). Przepis art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego nakłada na uczestników procesu budowlanego obowiązek przestrzegania przepisów techniczno-budowlanych w sposób zapewniający ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich, co dodatkowo wzmacnia ustawowy nakaz przestrzegania wymagań w nim określonych.

Powyższy przepis Prawa budowlanego określa zatem wyraźnie nakazany

sposób zachowania się i wbrew stanowisku Sądu może stanowić podstawę prawną decyzji w sytuacji, gdy właściciel nieruchomości sąsiedniej domaga się skierowania wód opadowych z wznoszonego (wzniesionego) budynku w ten sposób, aby wody te nie przedostawały się na tę nieruchomość. Przepis ten w rozpoznawanej sprawie nie stanowił natomiast samodzielnej i wyłącznej podstawy prawnej decyzji podejmowanych przez organy administracji publicznej, które powoływały się również na przepis § 29 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Powyższy przepis rozporządzenia stanowiący, iż dokonywanie zmiany naturalnego spływu wód opadowych w celu kierowania go na teren sąsiedniej nieruchomości bez zgody jej właściciela lub zarządcy jest zabronione, ustanawia wyraźny nakaz powinnoego zachowania się w celu ochrony uzasadnionych interesów właściciela nieruchomości sąsiedniej i w tym sensie współtworzy materialno-prawną podstawę decyzji administracyjnej o treści takiej, jak w niniejszej sprawie.

Jest oczywiste, że wskazane wyżej przepisy nie ustanawiają sankcji za ich naruszenie. Nie oznacza to jednak, że przepisy, które nie zawierają w swej strukturze sankcji, nie mogą stanowić podstawy decyzji administracyjnej. Obowiązkiem organu administracji publicznej jest bowiem ustalenie znaczenia normy prawnej stanowiącej podstawę rozstrzygnięcia, a treść tej normy jest rekonstruowana na podstawie kilku przepisów prawa. Nie jest zatem tak, jak twierdzi Naczelny Sąd Administracyjny, że skoro jeden lub więcej przepisów mających zastosowanie w sprawie nie jest zaopatrzony sankcją, to przepisy te nie mogą stanowić podstawy decyzji administracyjnej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w razie stwierdzenia, iż inwestor naruszył przepis § 29 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie w związku z art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego, to w zależności od cech i sposobu naruszenia tych przepisów, w sprawie będą miały zastosowanie przepisy Prawa budowlanego określające sankcję za to naruszenie. W tym sensie zarówno wymienione wyżej przepisy określające hipotezę i dyspozycję normy prawnej, jak i przepisy Prawa budowlanego określające sankcję za naruszenie wskazanych przepisów, mają zastosowanie dla rozstrzygnięcia sprawy i w tym sensie współtworzą podstawę prawną decyzji w rozumieniu art. 107 KPA.

Nie jest trafny pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, że organy administracji publicznej powinny załatwić sprawę na podstawie przepisu art. 50 ust. 1

ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.), zgodnie z którym właściciel nie może zmieniać stanu wody na gruncie, istniejącego co najmniej od pięciu lat, jeżeli taka zmiana mogłaby szkodliwie oddziaływać na nieruchomości sąsiednie, zaś stosownie do ust. 2 tego przepisu, jeżeli zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływają na nieruchomości sąsiednie albo na gospodarkę wodną, wójt, burmistrz (prezydent miasta) nakaze właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom, a gdy to jest gospodarczo nieuzasadnione - nałoży obowiązek zapłaty odszkodowania. W ocenie Sądu Najwyższego powyższy przepis nie ma zastosowania do wód opadowych, a jedynie do wód podlegających reżimowi zwykłego korzystania z wody, czyli wody stanowiącej własność właściciela gruntu oraz wody podziemnej znajdującej się w jego gruncie. W związku z tym należy przyjąć, że właściciel nieruchomości, który odprowadza wodę opadową w kierunku nieruchomości sąsiedniej przez odpowiednie usytuowanie wylotu rynien odprowadzających wodę z dachu wznoszonego obiektu budowlanego, nie zmienia stanu wody na gruncie w rozumieniu art. 50 Prawa wodnego. Zachowanie takie może być natomiast ocenione jako naruszenie przez inwestora przepisów § 29 i § 126 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Za trafny należy bowiem uznać pogląd wnoszącego rewizję nadzwyczajną Rzecznika Praw Obywatelskich, że przytoczony wyżej przepis § 29 rozporządzenia powinien być odczytywany w kontekście przepisu § 126 ust. 1 stanowiącego, że dachy i tarasy, a także zagłębienia wykonane przy ścianach zewnętrznych budynku (zejścia, zjazdy, fosy) powinny mieć odprowadzenie wody opadowej do sieci kanalizacji ogólnospławnej, wyodrębnionej kanalizacji deszczowej, do dołów chłonnych lub na teren działki, z zachowaniem przepisów § 28. Z powyższych przepisów rozporządzenia wynika obowiązek inwestora zapewnienia odprowadzenia wody opadowej do wymienionych wyżej urządzeń albo na teren własnej działki, z tym że w tym ostatnim przypadku inwestor powinien to uczynić w sposób zapewniający ochronę interesu właściciela sąsiedniej nieruchomości, polegający na tym, aby wody opadowe nie przedostawały się na jego nieruchomość. Zastosowanie tego przepisu wymaga jednak bezspornego ustalenia, że przedostawanie się wody opadowej na teren nieruchomości sąsiedniej jest spowodowane mogącym wywołać taki skutek usytuowaniem rynien i ich spustów wylotowych na budynku inwestora, nie zaś innymi przyczynami.

Trafny jest pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, że inwestor, który naruszył przepisy rozporządzenia, może być na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego zobowiązany decyzją właściwego organu do wykonania określonych czynności w celu doprowadzenia wykonywanych robót do stanu zgodnego z prawem. Zgodnie z art. 51 ust. 4 Prawa budowlanego decyzja ta może być wydana również po zakończeniu robót budowlanych. Nałożenie na inwestora obowiązku wykonania określonych czynności w celu zapewnienia stanu zgodnego z prawem budowlanym jest dopuszczalne wówczas, gdy spełnione zostaną wszystkie przesłanki wymienione w przepisie art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, w tym wymaganie, że decyzja wymieniona w tym przepisie może być wydana przed upływem terminu określonego w art. 50 ust. 4 Prawa budowlanego.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====