

Wyrok z dnia 5 kwietnia 2002 r.

III RN 244/01

Wykonanie domowych przyłączy sanitarnych w czasie obowiązywania decyzji o pozwoleniu na budowę sieci sanitarnych wraz z przyłączami domowymi, które okazało się częściowo niezgodne z prawem, z uwagi na brak decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu dla tych przyłączy, nie może być uznane za samowolę budowlaną w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.).

Przewodniczący SSN Andrzej Wasilewski, Sędziowie SN: Zbigniew Myszka (sprawozdawca), Kazimierz Jaśkowski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 kwietnia 2002 r. sprawy ze skargi Romualda B. na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 28 września 1999 r. [...] w przedmiocie pozwolenia na budowę kanalizacji sanitarnej, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2001 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

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

Minister Sprawiedliwości w rewizji nadzwyczajnej zarzucił wyrokowi Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2001 r. rażące naruszenia art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. nr 74, poz. 368 ze zm.) i art. 28 ust. 1 oraz art. 34 ust. 1 pkt 1b ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (jednolity tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) i na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o NSA wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu wniesionej rewizji wskazano, że Kierownik Urzędu Rejonowego w S. decyzją z dnia 18 września 1995 r. zatwierdził projekt budowlany i udzielił Społecznemu Komitetowi Budowy Ka-

nalizacji pozwolenia na budowę kanału sanitarnego w S. w ul. K. i A. (wraz z przyłączami). Po wszczęciu na wniosek Anny, Bogusława i Czesława K. postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności wydanej decyzji ostatecznej, Wojewoda P. decyzją z dnia 15 stycznia 1999 r. stwierdził wydanie pozwolenia na budowę z naruszeniem prawa. Decyzję tę uchylił Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego w dniu 4 marca 1999 r. i sprawę przekazał do ponownego rozpatrzenia, w wyniku którego Wojewoda P. decyzją z dnia 28 września 1999 r. stwierdził nieważność decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w S z dnia 18 września 1995 r. na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 KPA. Po rozpatrzeniu sprawy w trybie odwoławczym Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego utrzymał w mocy decyzję Wojewody P. - decyzją z dnia 28 września 1999 r.

Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpoznaniu skargi Romualda B., wyrokiem z dnia 5 kwietnia 2001 r. uchylił zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji, uznając, że dające się rozłączyć z istniejącymi już budynkami bez istotnego ich uszkodzenia przyłącze kanalizacyjne, wykonywane jako samodzielne urządzenie budowlane, nie jest budową obiektu budowlanego lub jego części. Na wybudowanie takiego przyłącza nie jest wymagane uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ani pozwolenia na budowę (art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym). Zbędne jest także uzyskanie zgody właścicieli nieruchomości. Ponadto zgłoszenia budowlanego wymaga jedynie urządzenie budowlane montowane na obiektach wyższych niż 3 m (art. 30 ust. 1 pkt 2b Prawa budowlanego). Sąd orzekający zwrócił jednak uwagę, że ze względu na wprowadzenie art. 29 ust. 2 pkt 9 i art. 30 ust. 1 pkt 2b ustawą z dnia 22 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane, ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych ustaw (Dz.U. Nr 111, poz. 726) z mocą obowiązującą od dnia 23 listopada 1997 r., powyższy wywód może dotyczyć przypadku budowy przyłączy po tej dacie. Natomiast w przypadkach wykonywania przyłączy przed tym terminem lub gdy nie były one samodzielnymi urządzeniami budowlanymi, ich realizacja wymagała uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wraz z pozwoleniem na budowę. W ramach takich ustaleń Naczelny Sąd Administracyjny podzielił stanowisko organów administracyjnych, iż decyzja o pozwoleniu na budowę kanału sanitarnego wraz z przyłączami domowymi naruszała normy zawarte w art. 34 i 35 ust. 1 pkt 1b Prawa budowlanego, ponieważ wcześniej wydana decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie

obejmowała części inwestycji w postaci przyłączy domowych. Natomiast nie zgodził się z poglądem, jakoby przy podejmowaniu decyzji o budowie inwestycji nie było zgody poszczególnych właścicieli działek na prace budowlane prowadzone na ich nieruchomościach, wskazując na ich podpisy na wniosku o wydanie pozwolenia na budowę oraz podpisanie projektu budowlanego. Następnie realizowanie budowy przyłączy na własnych działkach świadczyło o ich wiedzy i zgodzie na wykonanie tych przyłączy domowych. Roszczenia cywilnoprawne zainteresowanych właścicieli działki nr 621 w stosunku do sąsiada korzystającego ze znajdującej się na ich posesji studzienki kanalizacyjnej mogą być dochodzone w postępowaniu przed sądem powszechnym. Naczelny Sąd Administracyjny uznał ostatecznie, że w rozpoznawanej sprawie nie miało miejsca rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 KPA, które mogło prowadzić do stwierdzenia nieważności z uwagi na niemożliwe do zaakceptowania skutki prawne z punktu widzenia wymagań praworządności.

Przeciwnego zdania był Minister Sprawiedliwości, który wskazał, że z decyzji z dnia 14 września 1995 r. o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wynika, że nie dotyczyła ona budowy przyłączy domowych, gdyż projektowana inwestycja usytuowana została wyłącznie w liniach rozgraniczających ulicę K., nie obejmując terenu żadnej posesji. W aktach sprawy nie ma żadnej odrębnej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla przyłączy domowych. Przepis art. 30 ust. 1 pkt 2b Prawa budowlanego, przewidujący obowiązek zgłoszenia budowy ma zastosowanie wyłącznie do instalowania urządzeń na obiektach budowlanych o wysokości powyżej 3 m, nie może być stosowany do wykonania przyłączy, które nie są instalowane na obiekcie budowlanym (budynku). Z definicji zawartej w art. 3 pkt 9 Prawa budowlanego, który wymienia przyłącza jako urządzenia budowlane związane z obiektem budowlanym, wynika, że obiekt budowlany zyskuje charakter urządzenia budowlanego dopiero poprzez funkcjonalne związanie z innym obiektem budowlanym. Przyłącza traktowane samoistnie, będą obiektami budowlanymi - budowlami (art. 3 pkt 3), które dopiero przez funkcjonalne połączenie z innym obiektem budowlanym (np. budynkiem) będą urządzeniami budowlanymi zapewniającymi możliwość korzystania z obiektu budowlanego w sposób funkcjonalny. Zgodnie z art. 28 Prawa budowlanego - roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z wyjątkami przewidzianymi w art. 29 i 30. Roboty budowlane polegające na wykonaniu przyłączy do istniejących obiektów budowlanych nie zostały objęte tymi wyjątkami, zatem wymagały uzyskania pozwolenia na

budowę, jak i poprzedzającej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, gdyż - stosownie do art. 39 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym - zmiana zagospodarowania terenu polegająca na wykonaniu, odbudowie, rozbudowie i nadbudowie obiektu budowlanego wymaga ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Taka interpretacja jest aktualna zarówno w odniesieniu do obecnie obowiązującego stanu prawnego, jak również do stanu prawnego istniejącego przed wejściem w życie zmiany ustawy - Prawo budowlane, wprowadzonej art. 29 ust. 2 pkt 9 i art. 30 ust. 1 pkt 2 lit. b. Ponadto inwestor nie przedstawił dowodu dysponowania nieruchomością na cele budowlane w postaci oświadczeń właścicieli poszczególnych działek o wyrażeniu zgody na wykonanie przyłączy. Niedopełnienie obowiązków w zakresie uzyskiwania zezwoleń na budowę inwestycji i brak kontroli w zakresie ich zgodności z prawem stanowiły - w ocenie Ministra Sprawiedliwości - rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 KPA, które powinno prowadzić do uwzględnienia wniosków rewizji nadzwyczajnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty zawarte w rewizji nadzwyczajnej nie mogą prowadzić do uwzględnienia zawartego w niej wniosku zmierzającego do uchylenia zaskarżonego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego i w dalszej kolejności do stwierdzenia nieważności wydanej w rozpoznawanej sprawie pierwotnej decyzji administracyjnej (art. 156 § 1 pkt 2 KPA). Wstępnej sygnalizacji wymaga niestaranne sporządzenie rewizji nadzwyczajnej, która w petitum zawiera zarzuty oparte na nieistniejących przepisach art. 28 ust. 1, art. 34 i 35 ust. 1 pkt 1b ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, które w istocie rzeczy są przepisami ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.), co jednoznacznie wynika z uzasadnienia wniesionej rewizji.

W rewizji nadzwyczajnej zakwestionowany został pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, że na wykonanie przyłączy domowych do obiektów budowlanych w ogóle nie jest wymagane pozwolenie na budowę ani poprzedzająca je decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla tych przyłączy. Tymczasem każda zmiana zagospodarowania terenu, polegająca w szczególności na wykonaniu, odbudowie, rozbudowie i nadbudowie obiektu budowlanego, wymaga ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 39 ust. 1 ustawy o zagospodaro-

waniu przestrzennym). Natomiast nie wymagają takich warunków jedynie roboty budowlane polegające na remoncie lub montażu, a także przebudowa oraz zmiana przeznaczenia budynku lub jego części, jeżeli nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu, a ponadto roboty budowlane nie wymagające pozwolenia na budowę (art. 39 ust. 2 tej ustawy). Jeżeli zważyć, że przyłącza budowlane są z reguły urządzeniami budowlanymi związanymi z obiektami budowlanymi (art. 3 pkt 9 Prawa budowlanego), to mogą być one realizowane w ramach budowy tych obiektów jako urządzenia techniczne zapewniające możliwość użytkowania obiektów zgodnie z ich przeznaczeniem. Budowę przyłączy jako funkcjonalnej części budynku (art. 3 pkt 2 Prawa budowlanego) lub budowli, tj. obiektu budowlanego nie będącego budynkiem lub obiektem małej architektury (art. 3 pkt 3 tego Prawa), można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę tych obiektów budowlanych (art. 28 Prawa budowlanego), z zastrzeżeniem art. 29 i art. 30 tego Prawa. Realizacja robót budowlanych polegających na wykonaniu przyłączy do istniejących obiektów budowlanych nie została wymieniona w art. 29 i 30 Prawa budowlanego. W szczególności inwestycja wykonania takich przyłączy nie polega na instalowaniu urządzenia na obiektach budowlanych (co nie wymaga pozwolenia na budowę - art. 29 ust. 2 pkt 9 Prawa budowlanego), w tym na instalowaniu urządzenia o wysokości powyżej 3 m na obiektach budowlanych (co wymaga zgłoszenia budowlanego - art. 30 ust. 2 b tego Prawa, który to przepis oczywiście dotyczy wysokości instalowanego urządzenia na budynku, a nie wysokości budynku), przede wszystkim dlatego, że przyłącze jest wykonywane do budowli, a nie na obiektach budowlanych (na budynkach). Oznacza to, że wykonywanie przyłączy jako funkcjonalnych części obiektów budowlanych wymaga uzyskania pozwolenia budowlanego obejmującego roboty budowlane polegające na wykonaniu tych obiektów wraz z przyłączami, będącymi urządzeniami technicznymi zapewniającymi możliwość użytkowania budowanych domów zgodnie z ich przeznaczeniem. Odbywa się to w ramach uzyskania pozwolenia na budowę domów wraz z przyłączami domowymi do już istniejących sieci, bądź na podstawie pozwolenia na budowę sieci wraz z przyłączami domowymi do już istniejących budynków. Te pozwolenia na budowę mogą być wydane po uprzednim uzyskaniu wymaganych uzgodnień, pozwoleń lub opinii przez inwestora (art. 31 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego), który złożył wniosek w terminie ważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także wykazał prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 32 ust. 2 tego

Prawa). W konsekwencji trafny jest pogląd Ministra Sprawiedliwości, że roboty budowlane polegające na wykonaniu przyłączy do istniejących już obiektów budowlanych wymagały zatwierdzonego w decyzji o pozwoleniu na budowę projektu budowlanego, który powinien spełniać wymagania określone w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 34 ust. 1 Prawa budowlanego). W szczególności projekt budowlany powinien zawierać kompletny projekt zagospodarowania działki lub terenu obejmujący między innymi sposób odprowadzania ścieków (art. 34 ust. 3 pkt 1) oraz oświadczenia właściwych jednostek organizacyjnych o zapewnieniu odbioru ścieków (art. 34 ust. 3 pkt 3). Skoro w aktach sprawy nie było odrębnej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla przyłączy domowych, to wydane pozwolenie na budowę kolektora ściekowego wraz z przyłączami było niezgodne z art. 28 ust. 1, art. 34 i art. 35 ust. 1 pkt 1b Prawa budowlanego w części dotyczącej wykonania sanitarnych przyłączy domowych. Takie naruszenie prawa nie uzasadniało zatem konkluzji, że na wybudowanie przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego do istniejących obiektów budowlanych w ogóle nie jest potrzebne pozwolenie na budowę i poprzedzająca je decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla tych przyłączy, jaką w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wyprawa Naczelny Sąd Administracyjny z uchwały tegoż Sądu z dnia 15 maja 2000 r., OPS 20/99 (ONSA 2000 nr 4, poz. 133). Uchwała formułowała jedynie myśl, że wykonywanie przyłączy w istniejącym już obiekcie budowlanym nie jest budowaniem obiektu budowlanego lub jego części w rozumieniu art. 48 Prawa budowlanego, prowadzącego do wydania kategorycznej decyzji o rozbiórce samowolnej inwestycji. Stanowisko zawarte w przywołanej uchwale NSA może oznaczać tylko tyle, że inwestycje sanitarnych przyłączy domowych zrealizowane w czasie obowiązywania decyzji o pozwoleniu na budowę sieci sanitarnej wraz z przyłączami domowymi, która okazała się częściowo niezgodna z prawem z uwagi na brak odrębnej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla tych przyłączy, nie mogą być uznane za samowolę budowlaną w rozumieniu art. 48 Prawa budowlanego. Nie wyklucza to wszakże, a nawet wymaga od organów administracji podjęcia działań przewidzianych w art. 50, art. 51 lub art. 55 Prawa budowlanego dla osiągnięcia celów zgodnych z tym Prawem. W konsekwencji stwierdzone naruszenia prawa, które niejako mogą być sanowane w trybie art. 50, 51 lub 55 Prawa budowlanego, nie mogły prowadzić do stwierdzenia nieważności wydanej w sprawie pierwotnej decyzji administracyjnej w trybie art. 156 § 1 pkt 1 KPA, jako że naruszenie prawa w tej de-

cyzji nie spowodowało niemożliwych do zaakceptowania skutków prawnych z punktu widzenia zasady praworządności. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny trafnie argumentował, że zainteresowani właściciele działki [...] - Anna, Bogusław i Czesław K. nie kwestionowali ani prawidłowości budowy kolektora sanitarnego ani usytuowania studzienki kanalizacyjnej na ich terenie, natomiast -powołując się na uprawnienia właścicielskie do gruntu, na którym usytuowana jest sporna studzienka - podważali prawa ich sąsiada R.B. do dalszego korzystania z tej studzienki, która stała niewystarczająca dla kilku gospodarstw domowych z działki będącej własnością K. oraz gospodarstwa sąsiada. W tym zakresie Naczelny Sąd Administracyjny prawidłowo dostrzegł cywilnoprawne podłoże i także możliwości rozstrzygnięcia tego sąsiedzkiego sporu przez sąd powszechny.

Powyższe okoliczności doprowadziły Sąd Najwyższy do stwierdzenia, że zażaskarżony wyrok, mimo częściowo błędnego uzasadnienia, odpowiada prawu, co w konsekwencji wymagało oddalenia rewizji nadzwyczajnej na podstawie art. 236 ust. 2 Konstytucji RP i art. 393¹² KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.).

=====