

**Wyrok z dnia 7 marca 1996 r.  
III ARN 73/95**

**Zakres ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229 ze zm.) obejmuje także pozbawienie lub ograniczenie na sąsiedniej nieruchomości dopływu dziennego światła do znajdujących się na niej upraw.**

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Teresa Flemming-Kulesza, Andrzej Kijowski, Janusz Łętowski, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 7 marca 1996 r. sprawy ze skargi Tadeusza i Haliny K. na decyzję Wojewody K. z dnia 24 sierpnia 1994 r. [...] w przedmiocie pozwolenia na budowę ogrodzenia z muru pełnego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu z dnia 16 maja 1995 r. [...].

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Poznaniu do ponownego rozpoznania

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

Kierownik Urzędu Rejonowego w K. decyzją z dnia 14 czerwca 1994 r. na podstawie art. 29 ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229 ze zm.), § 43 i 44 ust. 1 pkt 3 c rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego (Dz. U. Nr 8, poz. 48 ze zm.) oraz § 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) udzielił małżonkom Mariannie i Eugeniuszowi S. oraz Aurelii i Stanisławowi C. pozwolenia na budowę ogrodzenia z muru pełnego na działce położonej w S. przy ul. W., przy granicy z działką małżonków Haliny i Tadeusza K.

Od powyższej decyzji odwołali się Halina i Tadeusz K., zarzucając jej niezgodność z art. 5 i 6 Prawa budowlanego oraz § 278 powołanego w decyzji rozporządzenia z dnia 3 lipca 1980 r., przez naruszenie chronionych tymi przepisami ich interesów. Twierdzili oni, że projektowane ogrodzenie, wobec jego struktury (z muru pełnego) oraz wysokości (1,93 m) spowoduje zacienienie działki odwołujących się i w konsekwencji zniszczenie istniejącej tam roślinności. Nadto w warunkach w jakich znajduje się ta działka, projektowane ogrodzenie przemieniłoby ją w rodzaj tunelu. Wreszcie nie będzie ono harmonizowało z otoczeniem, skoro zewnętrzne (od ulicy) ogrodzenia obu posesji są niższe (1,70 m).

Wojewoda K. decyzją z dnia 24 sierpnia 1994 r. utrzymał w mocy decyzję organu I instancji. W uzasadnieniu tej decyzji wskazano, że wysokość ogrodzenia i materiał, z którego wolno ogrodzenie wykonać nie są uregulowane prawem. Natomiast określenie

w powołanych przez odwołujących się przepisach, że "ogrodzenia nie mogą ograniczać dostępu światła słonecznego do sąsiedniej działki" należy - zdaniem Wojewody - rozumieć w sensie zakazu ograniczenia dostępu światła słonecznego do pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi znajdujących się w budynkach na sąsiedniej działce. Spory powstałe z zaciemnienia terenu przyległego do ogrodzenia, mogą być rozstrzygane na drodze sądowej w trybie przepisów o postępowaniu cywilnym. Projektowane ogrodzenie jest obiektem oddzielnym, prostopadłym do ulicy i usytuowanym poza ciągiem ogrodzeń przy ul. C., co oznacza, że nie jest zasadny zarzut braku harmonizacji tego ogrodzenia z ciągiem ogrodzeń istniejących.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Halina i Tadeusz K. podtrzymali zarzuty przedstawione przez nich w toku postępowania administracyjnego. Skarżący uważają, że sprawa nie została wyjaśniona wobec nieprzeprowadzenia dowodu z biegłych dla ustalenia, czy projektowane ogrodzenie ograniczy dopływ światła dziennego do ich pomieszczeń mieszkalnych oraz działki i czy zapewni ochronę znajdującej się tam zieleni.

Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu wyrokiem z dnia 16 maja 1995 r. skargę oddalił. Z uzasadnienia tego wyroku wynika, że jego podstawę stanowi pogląd składu orzekającego, iż "przepisy prawa budowlanego odnoszące się do dostępu światła dziennego dotyczą dostępu tego światła do budynków, a nie do upraw znajdujących się na działce. Wynikłe na tym tle spory mogą być, co słusznie podniesiono w zaskarżonej decyzji, rozstrzygane przez sądy powszechne w ramach roszczeń o utraceniu korzyści". NSA uznał też za nieuzasadniony zarzut, że budowa projektowanego ogrodzenia nie będzie harmonizowała z otoczeniem. Sąd uważa, że harmonię tę zapewnia wydanie zaskarżonej decyzja przez uprawniony organ nadzoru budowlanego.

Minister Sprawiedliwości zarzucił temu wyrokowi rażące naruszenie przepisu art. 207 § 5 k.p.a. w związku z przepisami art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy - Prawo budowlane z 1974 r. (Dz. U. Nr 38, poz. 229 ze zm.) i § 278 ust. 2 rozporządzenia z dnia 3 lipca 1980 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki (Dz. U. Nr 17, poz. 62), jak też rażące naruszenie przepisu art. 7 k.p.a. w związku z przepisami § 36 ust. 1 pkt 9 i § 278 ust. 2 wymienionego rozporządzenia z dnia 3 lipca 1980 r. i na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368) wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej Minister Sprawiedliwości przedstawił następującą ocenę:

Z przepisu art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego z 1974 r. wynika, że przez ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich, a więc również sąsiada terenu inwestycji, należy rozumieć zapobieganie lub przeciwdziałanie wszelkim ograniczeniom lub pogorszeniu możliwości korzystania z nieruchomości, znajdujących swe oparcie w przepisach prawa. Wśród podanych w wymienionym przepisie przykładów uzasadnionych interesów osób trzecich wymieniono także dopływ światła dziennego. Zatem ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich obejmuje m.in. zapobieganie lub przeciwdziałanie ograniczeniu dopływu światła dziennego, uzasadnionej potrzebą prawidłowego wykorzystania danej nieruchomości. Z przepisu art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa

budowlanego z 1974 r. wynika, że uzasadnione interesy osób trzecich należy oceniać na podstawie obowiązujących przepisów, w tym przepisów techniczno-budowlanych, do których m.in. należą warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane. Dla ogrodzeń warunki techniczne zostały określone przede wszystkim w przepisach § 278 rozporządzenia z dnia 3 lipca 1980 r. Z ust. 2 tego przepisu wynika, że ogrodzenia nie mogą m.in. ograniczać dostępu światła słonecznego do sąsiedniej działki. Zakaz powodowania przez ogrodzenie ograniczeń dopływu światła słonecznego do działki wynika więc z wyraźnie sformułowanego przepisu prawa. Należy przy tym podkreślić, że w § 278 ust. 2 rozporządzenia jest mowa o dostępie światła słonecznego do działki, a nie do obiektu budowlanego na działce. Jest rzeczą oczywistą, że na działce budowlanej, także zabudowanej może znajdować się zieleń, jako składnik jej zagospodarowania. Zieleń tę z reguły uwzględnia się w dokumentacji projektowej (w planie realizacyjnym), jest ona także elementem środowiska przyrodniczego, a jego ochrona jest integralnym zadaniem inwestora, projektanta, wykonawcy robót, jak i także organu państwowego nadzoru budowlanego rozstrzygającego w sprawach budowlanych. Zgodnie z przepisami ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. z 1994 r., Nr 498, poz. 196) środowiskiem w rozumieniu tej ustawy jest ogół elementów przyrodniczych, w tym świat roślinny, zarówno w warunkach naturalnych, jak też powstający w wyniku działalności człowieka (art. 1 ust. 2). Natomiast przez ochronę środowiska należy rozumieć m.in. przeciwdziałanie lub zapobieganie szkodliwym wpływom na środowisko, powodującym jego niszczenie, uszkodzenie itp. (art. 2 ust. 2 pkt 3 powołanej ustawy). W Prawie budowlanym z 1974 r. kategorię obowiązków ochrony środowiska wynikał przede wszystkim z przepisów art. 5 ust. 1 pkt 2 i art. 13-16, w których m.in. podkreślono obowiązek ochrony zieleni. Obowiązek ten został także wprowadzony do zadań organów państwowego nadzoru budowlanego (art. 53 ust. 1 pkt 1 lit. b).

W przedstawionym stanie prawnym - zdaniem Ministra Sprawiedliwości - niczym nie jest uzasadniona wykładnia przepisów prawa budowlanego dotyczących ogrodzeń, zawarta w uzasadnieniu wyroku NSA, skoro w § 278 ust. 2 rozporządzenia niewątpliwie są chronione interesy sąsiada terenu objętego działalnością budowlaną, związane z jego prawem do dysponowania nieruchomością stosownie do potrzeb, opartym zwłaszcza na chronionym prawie własności. Wykładnia przepisów dotyczących ogrodzeń, zaprezentowana w kwestionowanym wyroku oznaczałaby, że wbrew obowiązkowi ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, określonym w art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego z 1974 r. i wbrew określonemu w § 278 ust. 2 rozporządzenia z dnia 3 lipca 1980 r. zakazowi stosowania ograniczeń dostępu światła słonecznego do działki sąsiada - jego interesy podporządkowuje się zamierzeniom inwestora. Wykładnia ta godziłaby w zasadę równości obywateli wobec prawa przez uznanie uprzywilejowanej pozycji inwestora w stosunku do sąsiadów i ich interesów.

Nie została też w omawianej sprawie wyjaśniona sprawa wymaganego zharmonizowania projektowanego ogrodzenia z otoczeniem (§ 278 część końcowa ust. 2 i § 36 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia). Ani Sąd, ani wymieniony organ administracji państwowej nie nawiązują do zarzutu skarżących, którzy wskazują, że projektowane ogrodzenie między nieruchomościami będzie miało wysokość 1,93 m, a ogrodzenie wzdłuż ul. C., do którego dochodzi projektowane ogrodzenie, ma wysokość 1,70 m. Zatem projektowane ogrodzenie będzie wystawało o 23 cm ponad prostopadle usy-

tuowane ogrodzenie wzdłuż ul. C. Zdaniem skarżących nie zapewni to wymaganej harmonii z otoczeniem. Sprawa nie została wyjaśniona, chociaż ma istotne znaczenie ze względu na wymagania przepisów § 36 ust. 1 pkt 9 i § 278 ust. 2 rozporządzenia z dnia 3 lipca 1980 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W rozpatrywanej sprawie nie nasuwało kontrowersji zaliczenie budowy przedmiotowego ogrodzenia z muru pełnego do kategorii obiektu budowlanego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane i w związku z tym poddanie tej budowy warunkom określonym w prawie budowlanym oraz warunkom technicznym określonym w § 278 powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 3 lipca 1980 r.

Kontrowersyjne natomiast założenia prawne zaskarżonego rewizją nadzwyczajną wyroku sprowadzają się do poglądu, iż w ramach prawa budowlanego brak jest podstaw do ochrony osób trzecich przed pozbawieniem lub ograniczeniem dopływu światła dziennego do znajdujących się na sąsiedniej działce upraw, gdyż przepisy te dotyczą wyłącznie dostępu światła dziennego do budynków.

W przedstawionej wyżej obszernej argumentacji uzasadnienia rewizji nadzwyczajnej Minister Sprawiedliwości wykazał, że pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego jest rażąco sprzeczny z brzmieniem i funkcjonalnym sensem powołanych przepisów. Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym rewizję nadzwyczajną podziela te zarzuty Ministra Sprawiedliwości.

W przepisie art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego z 1974 r. ustanowiony został nakaz projektowania, budowania i utrzymywania obiektów budowlanych w sposób zapewniający ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich - zgodnie z przepisami, w szczególności techniczno-budowlanymi i normami. Zatem już w tym przepisie ustawodawca zawarł wskazówkę, że określenie zakresu ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich ma wynikać z właściwych w tym przedmiocie przepisów. Jest to klauzula zapewniająca spójność regulacji warunków inwestycji budowlanych, określonych w prawie budowlanym z innymi regulacjami prawnymi dotyczącymi m.in. praw osób trzecich. Z tego punktu widzenia poważne zastrzeżenia nasuwa założenie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego, że warunki budowania obiektu budowlanego w granicy nieruchomości inwestora z nieruchomością sąsiednią nie zapewniają tych zabezpieczeń interesów osób trzecich, które są przewidziane np. w prawie cywilnym i dlatego "wynikłe na tym tle spory mogą być, co właśnie podniesiono w zaskarżonej decyzji, rozstrzygane przez sądy powszechne w ramach roszczeń o utraceniu korzyści". Taka linia analizy przeprowadzona przez NSA pozostaje w sprzeczności z określoną w art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego klauzulą odsyłającą do innych przepisów. Pogląd NSA prowadziłby do konsekwencji niemożliwych do przyjęcia, skoro mógłby być rozumiany, jako uznanie za zgodne z prawem udzielenie przez organ budowlany zgody na wybudowanie obiektu budowlanego w sposób naruszający prawa osób trzecich, z równoczesnym odesłaniem pokrzywdzonych na drogę sądową. Byłaby to koncepcja wyrażająca nie tylko brak spójności, ale wręcz sprzeczność regulacji gałęziowych w systemie prawa.

Tymczasem wyjaśnienie zakresu ochrony "uzasadnionych interesów osób trzecich" w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego z 1974 r. z uwzględnieniem unormowanych w przepisach prawa cywilnego stosunków pomiędzy właścicielami sąsiednich nieruchomości prowadzi do wniosku przeciwnego interpretacji NSA. Wystarczyło odniesienie ujawnionej w sprawie wątpliwości chociażby do określonego w art. 144 kodeksu cywilnego nakazu adresowanego do właściciela nieruchomości, który "powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłóciły korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych"... Jest oczywiste, że przedmiotem relacji pomiędzy wykonywaniem prawa (art. 140 k.c.) przez właścicieli nieruchomości sąsiednich są te sąsiednie nieruchomości, a nie tylko jakieś ich wybrane fragmenty. Chodzi przecież o ocenę w świetle "społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych", czy i na ile właściciel nieruchomości, np. budując określone ogrodzenie nie zakłóciłby korzystania z nieruchomości sąsiedniej, w zakresie prowadzonych na niej upraw roślinnych. Taki, uwzględniający cywilnoprawną regulację treści i wykonywania własności, kierunek wykładni art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego z 1974 r, jest w pełni zgodny z definiującymi "ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich" przykładami ochrony podanymi w art. 5 ust. 2 prawa budowlanego, w tym m.in. "przed pozbawieniem lub ograniczeniem [...] dopływu światła dziennego". Jeżeli ponadto w powołanym wyżej § 278 rozporządzenia z dnia 3 lipca 1980 r. stanowi się *expressis verbis*, że ogrodzenia nie mogą m.in.. ograniczać dostępu światła słonecznego do sąsiedniej działki, to z pewnością chodzi tu o "działkę", a nie tylko - jak to bezpodstawnie założył NSA - o okna budynku mieszkalnego znajdującego się na działce.

Wychodząc z błędnego założenia co do treści mających w sprawie zastosowanie przepisów prawa materialnego, Naczelny Sąd Administracyjny bezzasadnie przyjął, że nie zachodzi potrzeba oceny zarzutów skargi, iż przedmiotowy mur spowoduje zakłócenie korzystania z działki skarżących w zakresie upraw ogrodniczych. Słusznie Minister Sprawiedliwości wskazał w rewizji nadzwyczajnej, że ocena stopnia tego zakłócenia powinna brać pod uwagę regulacje prawa budowlanego z 1974 r. dotyczące ochrony środowiska i ochrony zieleni (art. 5 ust. 1 pkt 2, art. art. 13-16 oraz art. 53 ust. 1, pkt 1 lit."b").

Wreszcie należy stwierdzić, że Naczelny Sąd Administracyjny z rażącym naruszeniem obowiązku wszechstronnego zbadania wszystkich zarzutów skargi (art. 3 § 2 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a.) uchylił się w istocie rzeczy od zbadania zarzutów, iż projektowane ogrodzenie nie zapewnia zharmonizowania z otoczeniem, wymaganego w § 278 ust. 2 powoływanego wyżej rozporządzenia z dnia 3 lipca 1980 r. Z pewnością bowiem, wbrew pogładowi wyrażonemu w uzasadnieniu wyroku, dla stwierdzenia zgodności z prawem zaskarżonej decyzji nie wystarcza ustalenie, że decyzję tę wydał właściwy organ, skoro skarżący zarzucił temu organowi naruszenie prawa materialnego.

W tych okolicznościach Sąd Najwyższy uznał, że rewizja nadzwyczajna Ministra Sprawiedliwości podlegała uwzględnieniu łącznie z jej wnioskiem o przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania (art. 422 § 2 k.p.c.).

=====