

Wojciech Katner

Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 1992 r. I CRN 188

Palestra 38/3-4(435-436), 150-156

1994

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

■ Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 1992 r.

I CRN 188/92*

Teza głosowanego wyroku ma brzmienie następujące:

„Uwzględnienie roszczenia negatoryjnego (art. 222 § 2 k.c.) w sytuacji, gdy wybudowanie obiektu budowlanego zgodnie z pozwoleniem na budowę narusza prawa właściciela nieruchomości sąsiedniej, przez zakłócenie korzystania z tej nieruchomości (art. 144 k.c.), nie może polegać na nakazaniu rozebrania obiektu”.

1. Głosowane orzeczenie Sądu Najwyższego ma ogromne znaczenie teoretyczne i praktyczne, zwłaszcza co do oceny znaczenia decyzji administracyjnej dla roszczeń cywilnoprawnych o ochronę własności. Teza orzeczenia jest jednak wątpliwa, a cała sprawa, mimo obszernego uzasadnienia, rozstrzygnięta ryzykownie i odwrotnie do ogólnych tendencji światowych zmierzających do skuteczniejszej ochrony prawa własności nieruchomości przed naruszeniami ze strony innych osób, właścicieli sąsiednich nieruchomości.

2. Zaczniemy od stanu faktycznego. Powodowie i pozwani byli właścicielami nieruchomości sąsiadujących bezpośrednio ze sobą, zabudowanymi jednopiętrowymi budynkami, tzw. bliźniakami. Sąd Rejonowy ustalił, że pozwani rozbudowali swoją część domu w ten sposób, że na długości ok. 8 m, równoległe do granicy części należącej do powodów, postawili w odległości 2,5 m od granicy (lub 3 m, jak ustalił NSA, kontrolując postępowanie administracyjne) budynek mieszkalny z balkonem. To spowodowało całkowite pozbawienie światła słonecznego piwnicy i parteru domu powodów od strony północno-zachodniej przez cały rok, a na piętrze przez okres 4 miesięcy, w pozostałej części roku światło na piętro dochodziło w sposób ograniczony. Istotne jest, że ponad 80 procent powierzchni północno-zachodniej części domu zostało pozbawione nasłonecznienia, a ogród aż w 30 procentach, co ogólnie zmniejszyło wartość nieruchomości powodów o ok. 40 mln złotych. Sąd I instancji ustalił ponadto (co potwierdził sąd rewizyjny, a poddał w wątpliwość SN), że realizacja dobudowy przez pozwanych nastąpiła niezgodnie

* OSNCP 1993, z. 5, poz. 90

z dokumentacją (techniczną) budowy, choć jak wynika z treści ustaleń – bez kwestionowania pozwolenia na budowę, stanowiącego prawomocną decyzję administracyjną, utrzymaną w mocy także w postępowaniu przed NSA.

Sąd Rejonowy uwzględnił powództwo oparte na art. 222 § 2 k.c., uznając przekroczenie przeciętnej miary zakłóceń sąsiedzkich (art. 144 k.c.) i nakazując przywrócenie nieruchomości pozwanych do stanu istniejącego przed rozbudową domu: przez rozebranie dobudowanej części tego domu. Rozstrzygnięcie to utrzymało się w toku instancji, oceniane także z punktu widzenia art. 5 k.c. Rewizję nadzwyczajną wniósł minister sprawiedliwości, zarzucając m.in. rażące naruszenie przepisów o treści i wykonywaniu własności.

3. Orzeczenie Sądu Najwyższego należy rozpatrzyć przynajmniej co do trzech kwestii: po pierwsze – zakresu ochrony przed naruszeniami pośrednimi według art. 144 k.c.; po drugie – znaczenia decyzji administracyjnej dla przesłanek negatoryjnej ochrony własności; po trzecie – rodzaju środków ochrony negatoryjnej.

Literatura i orzecznictwo dotyczące sprawy ochrony własności przed naruszeniami pośrednimi stanowią pokaźny zbiór i nawiązują do ustawodawstw obcych, w których, zwłaszcza w prawie niemieckim (§ 906 k.c.n.) lub szwajcarskim (art. 684 k.c.szw.), rozwiązania kodeksowe są podobne do prawa polskiego¹. W dużym stopniu wiele można też skorzystać z doświadczeń orzecznictwa francuskiego oraz anglo-amerykańskiego. Wystarczy przypomnieć, że konstrukcja odpowiedzialności odszkodowawczej, niezależnie od winy sprawcy, ma swoje źródło w słynnych, dawnych już sprawach z zakresu prawa sąsiedzkiego i pośredniego naruszenia własności, jak choćby na przykład orzeczenie Izby Lordów w sprawie *Rylands v. Fletcher*². Także w polskim piśmiennictwie wiele problemów zostało już rozważonych, jako że interesujące nas przepisy odgrywają współcześnie istotną rolę w zakresie ochrony środowiska człowieka przez prawo cywilne. Bogate orzecznictwo na tle prawa rzecz. z 1946 r. i kodeksu cywilnego znacznie więcej wyjaśnia niż to, co wynika z dwóch orzeczeń cytowanych przez Sąd Najwyższy w glosowanym wyroku³. Niestety, nie znalazło to odbicia w tym wyroku, a niektóre stwierdzenia są bardzo stanowcze w odniesieniu do kwestii nader wątpliwych albo też wypowiedziane niepotrzebnie dla rozstrzygnięcia sprawy.

4. Rozpatrując zakres ochrony przed naruszeniami pośrednimi zgodnie z art. 144 k.c., trzeba podkreślić bardzo szeroki zakres widzenia tego rodzajów naruszeń, przed którymi ma chronić ten przepis właścicieli sąsiednich nieruchomości. Raczej jednolite jest stanowisko, że art. 144 k.c. obejmuje immisje pośrednie, pozytywne

i negatywne (np. zanieczyszczenie wód, zmniejszenie dopływu światła lub widoku). Nie jest jednak jednoznaczne, a dla rozstrzygnięcia sprawy całkiem zbędne, twierdzenie SN, że przepis ten ogranicza się tylko do oddziaływań materialnych. Sam art. 144 k.c. nic na ten temat nie stanowi, natomiast współczesne zjawiska, zachodzące, zwłaszcza w sferze naruszania środowiska człowieka, wskazują na potrzebę jak najszerzej ochrony, także człowieka – podmiotu środowiska przed naruszaniem jego spokoju, poczucia bezpieczeństwa, stwarzaniem obawy obniżenia wartości rzeczy itp. na skutek oddziaływania nieruchomości sąsiednich. Chodzi zatem o immisje niematerialne. W dobie przywracania prawu własności pełnej treści i ochrony niezależnej od formy własności nie powinno się ograniczać sytuacji, w których można zastosować prawnorzeczowe środki ochrony, a inne (np. chroniące dobra osobiste) są niewystarczające⁴.

5. Znacznie istotniejsze w sprawie jest rozważenie drugiej poruszanej kwestii. Przesłanki ochrony negatoryjnej w sprawach o naruszenie własności na skutek immisji pośrednich nieruchomości zawierają art. 222 § 2 i art. 144 k.c. Wymaganą przez art. 222 § 2 k.c. przesłankę bezprawności oddziaływania precyzuje art. 144 k.c. stwierdzając, że właściciel nieruchomości przy wykonywaniu swego prawa powinien powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych⁵.

Dawno już stawiane było pytanie o znaczenie decyzji administracyjnej, której wykonanie przez jednego właściciela spowoduje zakłócenie korzystania z nieruchomości sąsiednich i to nawet na znaczne odległości. Uwidocznilo się to jaskrawo w wypadku decyzji (norm) zezwalających na określony poziom hałasu, zanieczyszczenia wody lub powietrza itp. Nie oznacza to jednak zezwolenia na naruszanie własności ponad miarę określoną, np. w art. 144 k.c., jak i np. na wyrządzanie szkody innemu podmiotowi, mimo działania w granicach zezwolenia (normy). Decyzja administracyjna może tylko wpływać na określenie miary dozwolonych oddziaływań, ale ani jej nie zastępuje ani nie niweczy samodzielnych kryteriów określenia tej miary.

SN obszernie wyjaśnia, że decyzja administracyjna nie pozbawia zainteresowanego ochrony negatoryjnej, w słowach: „Inny jest przedmiot, w sensie prawnym, pozwolenia na budowę, a inny wyrok uwzględniającego powództwo oparte na twierdzeniu, że obiekt zbudowany zgodnie z pozwoleniem jest źródłem immisji uzasadniającej roszczenie negatoryjne właściciela nieruchomości sąsiedniej i to niezależnie od tego, jaka jest treść tego roszczenia”. Z tym

zdaniem należy się zgodzić. Jego konsekwencją powinno być zatem uznanie, że decyzja administracyjna o pozwoleniu na budowę nie znosi bezprawności działania pozwanych, jeśli przekroczyli oni przeciętną miarę immisji pośrednich względem nieruchomości sąsiednich.

W takim razie nie może mieć znaczenia opuszczenie w obowiązującym prawie budowlanym wymagania umieszczenia w pozwoleniu na budowę zastrzeżenia, że treść pozwolenia nie może naruszać praw osób trzecich. Przywiązywanie wagi do tego właśnie w glosowanym wyroku jest niezrozumiałe, zwłaszcza zaś twierdzenie, że już przy wydawaniu pozwolenia organ administracyjny musiał z urzędu rozpatrzyć, czy zamierzona inwestycja nie narusza uzasadnionych interesów osób trzecich⁶.

Pewne oczekiwania chce się wziąć za fakty. A fakty są takie, że interesów osób trzecich nie uwzględniono, skoro nie został zapewniony wystarczający dopływ światła dziennego do nieruchomości (art. 5 ust. 2 prawa budowl.) i przez to poważnie obniżona jej wartość. Sąd Najwyższy przyznaje zresztą w toku wywodów rację takiemu rozumowaniu, zarówno wyraźnie zwracając na to uwagę, jak i przez dopuszczenie w okolicznościach sprawy *actio negatoria*.

Na uwagę zasługuje i to stwierdzenie SN, że wprawdzie ostateczna decyzja administracyjna wiąże sąd w postępowaniu cywilnym, ale tylko w odniesieniu do tego, „co jest bezpośrednim przedmiotem rozstrzygnięcia decyzji. W wypadku pozwolenia na budowę przedmiotem tym jest przyznanie inwestorowi uprawnień do rozpoczęcia i wykonywania robót budowlanych (art. 29 ust. 1 zd. 1 pr. budowl.)”. Takie stanowisko prowadzi do trafnego wniosku o wąskim zakresie związania sądu cywilnego i nieobjęcie tym ustalenia, „że wybudowanie obiektu zgodnie z pozwoleniem nie narusza uzasadnionych interesów osób trzecich”. (...) „Nie ma więc przeszkód uniemożliwiających sądowi samodzielne poczynienie ustaleń w tym zakresie”⁷.

6. Dochodzimy tu do ostatniej sygnalizowanej kwestii. Przytoczone bowiem stwierdzenia z uzasadnienia wyroku SN zamiast prowadzić w prostej linii do oddalenia rewizji nadzwyczajnej, skłaniają sąd do wyrażenia zdania ujętego w tezie: uwzględnienie roszczenia negatoryjnego – tak, ale nie przez nakazanie rozebrania obiektu. Jak argumentuje SN, inaczej doszłoby do zniweczenia skutku pozwolenia na budowę, „a więc, gdy działanie to było zgodne z prawem”.

Rozstrzygnięcie takie nie zasługuje na aprobatę z kilku powodów. Po pierwsze, stanowczość wypowiedzi, ujętej ponadto w tezie wyroku, nadaje stanowisku charakter zasady ograniczającej środki negatoryjnej ochrony własności. W sprawach o immisje pośrednie znana

jest dyskusja co do możliwości tak radykalnego środka ochrony, jak zatrzymanie działalności przedsiębiorstwa zakłócającego ponad miarę korzystanie z nieruchomości sąsiednich oraz łączące się z tym często naruszanie prawa do korzystania z wartości środowiska naturalnego (hałas, wibracje, trujące wyziewy itp.). W niektórych ustawodawstwach (np. prawo niemieckie, austriackie) znajdują się stosowne wyłączenia. Tak było również według obowiązującego w Polsce do 1972 roku prawa przemysłowego z 1927 r. (art. 20), ale też tylko w odniesieniu do uciążliwości wynikających z ruchu zakładu przemysłowego. Ograniczenie więc ochrony prawa podmiotowego własności wymagało szczególnego przepisu ustawowego. Nie było zatem i nie ma podstaw do twierdzenia, że środkiem ochrony negatywnej nie może być nakazanie rozebrania obiektu tylko dlatego, że został on postawiony na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę. Jest oczywiste, że postawienie budowli sprzecznie z pozwoleniem na budowę lub bez tego pozwolenia nie wymaga wcale procesu cywilnego, bo powinno skutkować decyzją administracyjną o rozbiórce.

Nie jest korzystne w ramach jednego systemu prawnego, że dochodzi do sprzeczności między prawomocną decyzją administracyjną, zweryfikowaną nawet, jak w niniejszej sprawie, przez NSA, a prawomocnym wyrokiem sądu powszechnego wydanym w procesie cywilnym. Są dwa wyjścia z tej sytuacji: a) albo przyjęcie bezwzględniego związania sądu cywilnego decyzją administracyjną w takim zakresie, że nawet ogranicza się roszczenia cywilnoprawne zainteresowanego podmiotu, mimo spełnienia przesłanek tego roszczenia, b) albo przyznaje się prymat prawom podmiotowym i uznaje, że ocena sądu cywilnego opiera się na samodzielnych przesłankach, które mogą nawet unicestwić wykonanie decyzji administracyjnej. Racja jest, jak sądzę, po stronie drugiego rozwiązania. Gdyby uczyniono odmiennie, urzędnik, przygotowujący decyzję administracyjną, nie tylko decydowałby o zakresie praw podmiotowych innej osoby, ale wpływał także na zakres roszczeń dochodzonych na podstawie prawa cywilnego, a w efekcie na możliwe decyzje sądu. Nawet co do tak istotnego prawa jak własność i to w dobie przywracania mu pełnej treści i ochrony. To jest oczywiście nie do zaakceptowania.

7. Rozważmy na koniec rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie. Bardzo mocno chciałbym podkreślić, że w sporach sąsiedzkich należy ostrożnie wyważać interesy obu właścicieli nieruchomości oddziałujących na siebie. Nikt nie żyje na bezludnej wyspie, zatem każdy właściciel musi się liczyć z oddziaływaniem sąsiadów, nawet na znacznej odległości. Temu służy art. 144 k.c., przyjmujący przeciętną miarę oddziaływań (dokuczliwości) i wskazujący na kryteria oceny:

społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości i stosunki miejscowe. Nie sposób kryteriów tych rozważać bliżej w glosie. Jeżeli jednak sądy orzekające w sprawie nie dopatrzyły się pieniactwa po stronie powodów (a brak danych co do tego), to już samo ustalenie pozbawienia nasłonecznienia ogrodu w 30 procentach, a więc praktycznie wyłączenie go z upraw ogrodowych i obniżenie wartości nieruchomości powodów aż o ok. 40 mln złotych (element immisji niematerialnej o skutkach majątkowych), wskazuje na przekroczenie przeciętnej miary oddziaływania pośredniego nieruchomości ze względu na ich charakter społeczno-gospodarczy (domy mieszkalne z ogródkami) i stosunki miejscowe (zabudowa jednorodzinna według planu zagospodarowania przestrzennego). Tak to zostało ustalone przez sąd I instancji i potwierdzone w toku kontroli instancyjnej. Ustalenia, o których pisze Sąd Najwyższy, uzasadniając przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, zdają się nie mieć w sprawie większego znaczenia, nawet gdyby chodziło o wyjaśnienie odstępstw wykonania dobudowanej części bliźniaczej budynku pozwanych od pozwolenia na budowę.

Pytanie natomiast powstaje, jak zdaniem SN może być zrealizowane, w inny sposób niż przez rozebranie dobudowanej części, roszczenie powodów „przywrócenia do stanu zgodnego z prawem” (art. 222 § 2 k.c.). Nie daje odpowiedzi na to pytanie stwierdzenie w uzasadnieniu wyroku SN, że roszczenie to może polegać na nakazaniu podjęcia innego działania (zaniechania), „jeżeli w konkretnych okolicznościach może ono prowadzić do nie zakłóconego korzystania z nieruchomości sąsiedniej”⁸. Być może, rzeczywiście wystarczy, choć to nadzwyczaj wątpliwe nakazanie usunięcia tylko odstępstwa od pozwolenia na budowę lub, np. nakazanie rozebrania części obiektu. Z pewnością rację ma Sąd Najwyższy, że „rozebranie obiektu budowlanego, jako rozwiązanie najbardziej radykalne z oczywistych względów, w zasadzie może być nakazane tylko wówczas, gdy w danej sytuacji nie ma innych środków służących do przywrócenia nie zakłóconego korzystania z nieruchomości sąsiedniej lub środki takie są niewystarczające”. Uważam jednak, że gdy tak jest, a wydaje się to mieć miejsce w niniejszej sprawie, to z tego radykalnego środka należy korzystać. Stale bowiem wydaje się, że ochrona własności nieruchomości jest zbyt słaba, a występująca samowola i nieliczenie się z prawami osób trzecich (też właścicieli) przy realizacji obiektów budowlanych występuje dosyć powszechnie. Pozwani zresztą swoim zachowaniem taką tezę potwierdzili, lekceważąc decyzję sądu o zabezpieczeniu powództwa przez nakazanie im wstrzymania prac budowlanych, i budowę kontynuowali. Takie postępowanie nie może zasługiwać na aprobatę, zwłaszcza z jedno-

czesnym ograniczeniem ochrony właściciela sąsiedniej nieruchomości. Dlatego też nie można aprobować ani tezy wyroku Sądu Najwyższego, ani decyzji w rozpatrywanej sprawie, ani też uzasadnienia rozstrzygnięcia w części dotyczącej ograniczenia *actio negatoria*.

Wojciech Katner

Przypisy:

¹ Podstawową pracą na ten temat w prawie niemieckim stała się monografia – Ch. Meisner, H. Stern, F. Hodes: *Nachbarrecht im Bundesgebiet (ohne Bayern) und den Westberlin*, Berlin 1964; B. Kleindienst: *Der privatrechtliche Immissionsschutz nach § 906 BGB*, Tübingen 1964; w prawie szwajcarskim – A. Waldis: *Das Nachbarrecht unter Berücksichtigung der kantonalen und bundesrechtlichen Praxis*, Zürich 1952.

² Wśród licznych prac zob. P. Keeton, R.E. Keeton: *Torts, Cases and Materials*, West Publ. 1971, s. 335–341; w prawie francuskim – P. Yocas: *Les troubles de voisinage*, Paris 1966; zagadnienie omawiają wszystkie podręczniki.

³ Zob. głosę do powołanego orzec. SN z dnia 3.06.1983 r. CRN 100/83, W. J. Katner, NP 1984, nr 12; głosę do orzec. SN z dnia 19.03.1987 r. III CRN 53/87, T. Dybowski, OSPiKA 1988, poz. 173. Uwagi prawnoporównawcze oraz analizę interesujących nas przepisów zawierają zwłaszcza monografie: T. Dybowski: *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym*, Ossolineum 1969; W. J. Katner: *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, Wyd. Prawnicze 1982; J. J. Skoczylas: *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska*, Wyd. Prawnicze 1986; W. Radecki: *Odpowiedzialność cywilna w ochronie środowiska*, Ossolineum 1987.

⁴ Bliżej na ten temat W. Kocon: *Pojęcie działania w rozumieniu art. 144 k.c.*, „PiP” 1978, nr 2; W. J. Katner: *Zastosowanie art. 144 k.c. do różnego rodzaju immisji*, „Acta Universitatis Lodziensis” 1978, nr 42; zob. stan faktyczny w orzec. SN z dnia 4.03.1975 r. III CZP 89/74, OSNCP 1976, poz. 7.

⁵ T. Dybowski: *Ochrona...*, s. 316–317; W. J. Katner: *Ochrona...*, s. 103–109;

⁶ Zob. przesłanki decyzji co do przymusowej rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części w art. 37 ust. 1 i 2 prawa budowlanego, por. W. Dawidowicz: *Prawo administracyjne*, PWN 1987, s. 298–301 i cyt. tam wyroki NSA; por. wyrok NSA z dnia 20.07.1988 r. IV SA 376/88, OSNPG 1989, poz. 2.

⁷ Na ograniczony wpływ decyzji administracyjnej na postępowanie cywilne, zwłaszcza brak związania sądu ustaleniami faktycznymi organu administracyjnego zwraca uwagę W. Broniewicz: *Postępowanie cywilne w zarysie*, PWN 1983, s. 40–41; zob. J. Borkowski (w): B. Adamiak, J. Borkowski: *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Wyd. Naukowe PWN 1993, s. 247 i nast.

⁸ Według art. 144 k.c. nie chodzi o niezakłócone korzystanie z nieruchomości, bo to praktycznie niemożliwe, tylko o nieprzekroczenie przeciętnej miary zakłóceń.