Acta Universitatis Wratislaviensis No 3656
PRAWO CCCXVIII Wrocław 2015

MARTYNA SŁUGOCKA
Uniwersytet Wrocławski
e-mail: mslugocka@vp.pl

Aspekty prawne wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości w prawie budowlanym[1]

I

Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. — Prawo budowlane[2] (dalej: p.b.), jeżeli do wykonania prac przygotowawczych lub robót budowlanych jest niezbędne wejście do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości, inwestor jest zobowiązany przed rozpoczęciem robót uzyskać zgodę właściciela[3] sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu (najemcy) na wejście oraz uzgodnić z nim przewidywany sposób zakres i terminy korzystania z tych obiektów, a także ewentualną rekompensatę z tego tytułu[4]. W przypadku nieuzgodnienia powyższych warunków właściwy organ — na wniosek inwestora — w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, rozstrzyga, w drodze decyzji, o niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej

[1] W treści niniejszego artykułu pominięto kwestie związane z zajęciem pasa drogowego, ze względu na zbyt obszerną tematykę.

[2] Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.

[3] Przez właściciela rozumie się także użytkownika wieczystego i zarządcę; *Prawo budowlane. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2014, s. 390.

[4] Regulacja zagadnienia wejścia na teren cudzej nieruchomości pojawiła się już w art. 35 ustawy z dnia 24 października 1974 r. — Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.), w którym wskazano, że na wejście na teren cudzej nieruchomości wymagana jest zgoda sąsiada. Pojęcie owego sąsiada budziło wiele wątpliwości, jednak z czasem wypracowano jednolite stanowisko, według którego za sąsiada uznawano nie tylko osoby, którym przysługiwało prawo własności, ale także osoby, którym służyło inne prawo do użytkowania rzeczy (B. Bodziony, R. Dziwiński, P. Gniadzi, *Nowe prawo budowlane z komentarzem wraz z ustawą o zagospodarowani przestrzennym*, Warszawa 1998, s. 157).

© for this edition by CNS

nieruchomości. W przypadku uznania zasadności wniosku inwestora właściwy organ określa jednocześnie granice niezbędnej potrzeby oraz warunki korzystania z sąsiedniego budynku, lokalu lub nieruchomości (art. 47 ust. 2 p.b.).

Wskazany przepis z jednej strony chroni prawo własności, z drugiej natomiast wskazuje na doniosłą rolę wolności budowlanej, która jest jedną z podstawowych[5], a nawet naczelnych[6] czy fundamentalnych[7], zasad prawa budowlanego. W pierwszej kolejności należy wskazać, że przywołany przepis w swojej podstawowej treści wprowadza zakaz wejścia na teren cudzej nieruchomości bez zgody właściciela[8]. Niemniej na podstawie kompetencji przyznanej organowi w art. 47 ust. 2 p.b. może on ograniczyć prawo własności właściciela nieruchomości[9].

Bez wątpienia należy przyjąć, że zasada wolności budowlanej (wolność zabudowy) jest związana z prawem własności. Wskazują na to orzeczenia sądowe, stanowiąc, że wolność zabudowy jest składową prawa własności nieruchomości[10], a także emanacją tego prawa[11]. Prawo własności w ujęciu konstytucyjnym, jako jedno z praw podstawowych, nie jest tylko sumą uprawnień wynikających z mocy poszczególnych ustaw, lecz jest sformułowane w sposób ogólny, by konstytucyjna ochrona obejmowała jak najszerszy zakres praw majątkowych[12]. Co ważne, użyte w Konstytucji RP[13] pojęcie prawa własności należy rozumieć „jako ogół praw majątkowych do rzeczy (zarówno rzeczowych, jak i obligacyjnych)", nie zaś jako technicznoprawne pojęcie występujące w prawie cywilnym[14]. Prawo własności, uznawane za wartość podstawową dla statusu jednostki w porządku prawnym opartym na wolności, traktowane jest jako złożone prawo podmiotowe, obejmujące funkcjonalne powiązanie wolności prawnie chronionej, uprawnień i roszczeń. Elementem dominującym prawa własności jest jednak wolność majątkowa oraz

---

[5] Z. Leoński, *Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia*, [w:] H. Bauer *et al*., *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego. Dziesiąte Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów. Poznań, 8–12 września 1997 roku. Referaty i głosy w dyskusji*, Poznań 1999, s. 357, oraz *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2012, s. 53.

[6] Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 123.

[7] Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej „NSA") w Warszawie z dnia 22 listopada 2005 r., II OZ 1026/05, LexPolonica nr 40987.

[8] *Prawo budowlane i nieruchomości*, red. D. Okolski, Warszawa 2014, s. 88.

[9] *Prawo budowlane*…, red. A. Gliniecki, Warszawa 2012, s. 424.

[10] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) z dnia 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, LEX nr 786223.

[11] Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09; oraz A. Ostrowska, *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2012, s. 22.

[12] Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09 oraz B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 30.

[13] Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

[14] A. Ostrowska, *op. cit.*, s. 21.

© for this edition by CNS

wolność od ingerencji władz publicznych i innych podmiotów prawa w dziedzinę spraw określoną zespołem uprawnień właściciela. Prawo własności służy zatem przede wszystkim ochronie autonomii i samorealizacji jednostki (własność stanowi zawężoną przedmiotowo kategorię szeroko rozumianej wolności) oraz pełni szereg funkcji ogólnospołecznych (jest jedną z podstaw ładu gospodarczego i warunkiem efektywnego funkcjonowania gospodarki narodowej)[15].

Prawo własności może jednak podlegać ograniczeniom, a co za tym idzie, także ochrona własności nie ma charakteru absolutnego[16]. Takie ograniczenia wprowadza właśnie cytowany art. 47 p.b., stawiając, we wskazanych w nich przypadkach, zasadę wolności zabudowy ponad prawem własności. Zasada wolności budowlanej jest publicznym prawem podmiotowym o charakterze negatywnym (wolnościowym)[17]. Jednostka korzystająca z przysługującego jej prawa zabudowy występuje w roli inwestora i może w niezakłócony sposób korzystać z przedmiotu własności — nieruchomości[18]. Problem powstaje jednak w sytuacji, kiedy korzystanie przez inwestora z wolności zabudowy, wynikającej z jego prawa własności, wiąże się z naruszeniem prawa własności właściciela sąsiedniej nieruchomości. Reasumując, należy stwierdzić, że przepis art. 47 p.b. wprowadza ograniczenie praw właściciela sąsiedniej nieruchomości[19], przy czym ograniczenie to może mieć charakter dobrowolny (gdy sąsiad wyraża zgodę na wejście na jego posesję) lub może nastąpić w drodze decyzji administracyjnej. Wskazany tryb administracyjny rozstrzygnięcia o prawie wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości jest dopuszczalny jednak wyłącznie po wcześniejszym podjęciu przez inwestora prób uzgodnienia z sąsiadem warunków wejścia na teren jego nieruchomości i w sytuacji braku powodzenia takich działań[20].

II

Analizowany art. 47 ust. 1 p.b. wymaga wyjaśnienia użytych w nim pojęć. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na pojęcie „prac przygotowawczych”

---

[15] M. Bursztynowicz, *Instytucja zgłoszenia zamiaru budowy lub wykonania robót budowlanych jako prawna forma ograniczenia zasady wolności budowlanej*, [w:] *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, red. A. Bator *et al*., Wrocław 2013, s. 343.

[16] A. Ostrowska, *op. cit.*, s. 311.

[17] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej „WSA”) w Krakowie z dnia 10 listopada 2011 r., II SA/Kr 1027/11, LEX nr 1152731.

[18] Jak zauważono, normy p.b. przyznają inwestorowi publiczne prawo podmiotowe zabezpieczające realizację inwestycji (wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 marca 2009 r., II OSK 1719/07, LEX nr 530046 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 czerwca 2011 r., II SA/Gl 156/11, LEX nr 1085899).

[19] S. Serafin, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 363.

[20] Wyrok WSA w Opolu z dnia 11 października 2007 r., II SA/Op 201/07, LEX nr 419005.

© for this edition by CNS

oraz „robót budowlanych". Pojęcie robót budowlanych zostało zdefiniowane w p.b. Mianowicie art. 3 pkt 7 p.b. stanowi, że roboty budowlane to budowa, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Natomiast prace przygotowawcze nie zostały wprost określone w p.b. W art. 41 p.b. wskazano jednak, że rozpoczęcie budowy następuje z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy (ust. 1). W ust. 2 art. 41 p.b. jako prace przygotowawcze wymieniono wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie, wykonanie niwelacji terenu, zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów oraz wykonanie przyłączy do sieci infrastruktury technicznej na potrzeby budowy. W przywołanym przepisie nie znalazło się wyrażenie „w szczególności", a zatem należy stwierdzić, że zamiarem ustawodawcy było utworzenie zamkniętego katalogu prac, które można uznać za przygotowawcze. Trudno jednak stwierdzić, że zawarte w art. 41 ust. 2 p.b. wyliczenie ma w rzeczywistości charakter wyczerpujący. Uważam, że należy opowiedzieć się za uznaniem wskazanych w art. 47 p.b. prac przygotowawczych za wszelkie prace poprzedzające proces inwestycyjny[21]. Dodatkowo należy jedynie zaznaczyć, że w odniesieniu do prac przygotowawczych polegających na geodezyjnym wytyczeniu obiektów w terenie znajdują zastosowanie przepisy art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. — Prawo geodezyjne i kartograficzne[22] (dalej: p.g.k.), zgodnie z którym wytyczenie obiektów w terenie stanowi pracę geodezyjną. Zgodnie z art. 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 lutego 1995 r. w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie[23] prace geodezyjne powinny być wykonywane przez podmioty posiadające niezbędne uprawnienia zawodowe w tym zakresie, zgodnie z art. 43 p.g.k. Natomiast na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 1 p.g.k. osoby wykonujące prace geodezyjne i kartograficzne mają prawo wstępu na grunt i do obiektów budowlanych oraz dokonywania niezbędnych czynności związanych z wykonywanymi pracami. W związku z tym w celu wykonania wytyczenia obiektu nie jest konieczne uzyskanie zgody właściciela sąsiedniej nieruchomości na wejście na jego działkę.

W analizowanym przepisie wskazano, że wejście na teren cudzej nieruchomości musi mieć charakter niezbędny. Już na wstępie pojawiają się wątpliwości odnoszące się do możliwości obiektywnego stwierdzenia owej niezbędności. Należy bowiem pamiętać, że brak dostępu do sąsiedniej nieruchomości musi uniemożliwiać wykonanie prac przygotowawczych lub robót budowlanych, a nie jedynie je utrudniać lub narażać inwestora na znaczne koszty[24]. Do kwestii nie-

[21] Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 października 2013 r., II SA/Kr 897/13, LEX nr 1384909.

[22] Tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.

[23] Dz.U. Nr 25, poz. 133.

[24] Por. *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 508.

© for this edition by CNS

zbędności wejścia na teren cudzej nieruchomości odnoszą się również orzeczenia sądów administracyjnych, wskazując, że warunek niezbędności wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości występuje, gdy obiekty, na których mają być wykonane prace, znajdują się na granicy działki sąsiedniej lub w takiej od niej odległości, że teren dostępny na działce inwestora nie wystarczy do ich prawidłowego przeprowadzenia[25] oraz że niezbędność wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości występuje gdy posadowione budynki znajdują się na granicy działki sąsiedniej, a zatem nie ma innej możliwości naprawienia ubytków, jak tylko poprzez wejście na teren posesji sąsiedniej[26].

Odnosząc się natomiast do pojęcia sąsiedniego budynku, lokalu lub terenu sąsiedniej nieruchomości wskazanego w art. 47 p.b., należy zaznaczyć, że w tym zakresie przepisu nie należy interpretować literalnie, uznając za nieruchomości tylko działki bezpośrednio graniczące z nieruchomością, na której ma być zrealizowana inwestycja[27]. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że pojęcie lokalu nie powinno być interpretowane w odniesieniu do lokalu wyłącznie mieszkalnego, lecz także użytkowego[28]. Ponadto wskazać należy, że przepis art. 47 p.b. dotyczy nie tylko nieruchomości gruntowej, budynkowej czy lokalowej, ale również elementów przynależnych lub składowych danej nieruchomości. Możliwe jest więc skorzystanie na potrzeby budowy nie z całej nieruchomości, lecz tylko z cudzego garażu, piwnicy, komórki czy balkonu.

III

Decyzja wydawana na podstawie art. 47 ust. 2 p.b. jest szczególną instytucją prawa budowlanego zwłaszcza ze względu na kompetencje przyznane organowi ją wydającemu. Winna zatem budzić w organach ją stosujących obowiązek należytej ostrożności w jej stosowaniu i dokładności wyjaśnienia sprawy przed wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie[29]. Charakter ten wynika z tego, że wydanie przez organ przedmiotowej zgody prowadzi do ograniczenia prawa własności poprzez upoważnienie innej niż właściciel osoby do korzystania z nieruchomości w drodze decyzji[30]. Rozpoznając wniosek o zezwolenie na wejście na sąsiednią nieruchomość, organ administracji powinien ograniczyć

[25] Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 grudnia 2012 r., II SA/Rz 750/12, LEX nr 1343259.

[26] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 września 2005 r., II OSK 15/05, LEX nr 194720.

[27] R. Dziwiński, P. Ziemski, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 211.

[28] B. Bodziony, R. Dziwiński, P. Gniadzi, *op. cit.*, s. 158.

[29] Jeden z autorów wskazuje, że decyzja wydawana na podstawie art. 47 ust. 2 p.b. wywiera skutki w sferze prawa cywilnego, ustanawiając tzw. służebność administracyjną na nieruchomości sąsiedniej (*Prawo budowlane*..., red. Z. Niewiadomski, s. 510).

[30] Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 września 2012 r., II SA/Lu 269/12, LEX nr 1225226.

© for this edition by CNS

się wyłącznie do oceny niezbędności wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości w celu wykonania zamierzonych przez inwestora robót budowlanych objętych wcześniej uzyskanym pozwoleniem na budowę lub zgłoszeniem, co do którego organ nie zgłosił sprzeciwu[31].

Postępowanie zmierzające do wydania decyzji na podstawie art. 47 ust. 2 p.b. zostaje wszczęte na podstawie wniosku inwestora. Ustawodawca nie przewidział możliwości wszczęcia postępowania w zakresie niezbędności wejścia na teren cudzej nieruchomości z urzędu. Instytucja wejścia na teren cudzej nieruchomości w pierwszej kolejności zobowiązuje inwestora do podjęcia prób porozumienia się z właścicielem nieruchomości sąsiedniej, z której inwestor musi skorzystać w ramach planowanej inwestycji. Istotne jest, że sama zgoda nie jest wystarczająca do skorzystania z uprawnienia wskazanego w art. 47 p.b. Konieczne jest bowiem także uzgodnienie przewidywanego sposobu, zakresu (np. możliwość dokonania pomiarów od strony sąsiada, ustawienia rusztowań) i terminu korzystania z obiektu (czyli daty rozpoczęcia prac i przewidywanego terminu ich prowadzenia[32]), a także ewentualnej rekompensaty z tego tytułu. Wynika to z konieczności ochrony prawa własności. Zakres uprawnień inwestora uzyskanych na mocy zgody właściciela nieruchomości sąsiedniej może obejmować prawo: wstępu i przebywania na cudzej nieruchomości w czasie wykonywania robót, przechodu lub przejazdu przez nieruchomość, wprowadzenia i używania na tej nieruchomości określonych maszyn, urządzeń i narzędzi, wykonywania określonych robót[33]. W uprawnieniach inwestora nie mieszczą się natomiast prace lub roboty trwale zmieniające stan nieruchomości sąsiedniej, w tym w szczególności montaż lub wykonanie na tej nieruchomości elementów infrastruktury, między innymi urządzeń budowlanych. Zatem to po stronie inwestora leży udowodnienie, że podjął kroki mające na celu uzyskanie zgody właściciela sąsiedniej nieruchomości oraz że tej zgody nie uzyskał. W praktyce niewystarczające okazuje się oświadczenie inwestora o przeprowadzeniu rozmowy z właścicielem sąsiedniej nieruchomości. Zwłaszcza że ów sąsiad może złożyć oświadczenie o odmiennej treści. Oczywiście zasadny wydaje się osobisty kontakt z sąsiadem. Jednak dla zabezpieczenia interesów inwestora konieczne jest uzyskanie zgody właściciela sąsiedniej nieruchomości na piśmie[34], a nawet wysłanie mu pisma, za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, zobowiązującego do zajęcia stanowiska w określonym terminie. W takiej sytuacji udowodnienie braku zgody będzie oczywiste. Pamiętać należy, że zgoda wyrażona przez właściciela sąsiedniej nieruchomości zobowiązuje inwestora, a nie organ orzekający w sprawie do prowadzenia negocjacji w sprawie[35].

---

[31] Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 lutego 2012 r., II SA/Sz 972/11, LEX nr 1123254.
[32] *Prawo budowlane*…, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, s. 390.
[33] *Prawo budowlane*…, red. D. Okolski, s. 89.
[34] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2014, s. 591.
[35] *Prawo budowlane*…, red. Z. Niewiadomski, s. 507.

© for this edition by CNS

W praktyce wielokrotnie zdarzają się przypadki, w których właściciel sąsiedniej nieruchomości wyraża zgodę na wejście na teren jego nieruchomości, nie zgadzając się jednak na sposób korzystania z niej lub czas, w jakim inwestor będzie z tej nieruchomości korzystał. Pamiętać jednak należy, że właściciel nieruchomości sąsiedniej nie może narzucać inwestorowi sposobu ani zakresu wykonywanych robót[36].

W takich sytuacjach uznaje się, że właściciel sąsiedniej nieruchomości nie wyraził zgody na wejście na teren jego nieruchomości, a inwestor ma prawo skorzystać z uprawnienia wskazanego w art. 47 ust. 2 p.b. Zgodnie z tym przepisem w razie nieuzgodnienia warunków właściwy organ — na wniosek inwestora — w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku rozstrzyga, w drodze decyzji, o niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości. Oznacza to, że kompetencje organu wynikające z art. 47 ust. 2 p.b. stają się aktualne dopiero gdy zostaną spełnione łącznie dwie przesłanki: do wykonania prac przygotowawczych lub robót budowlanych niezbędne jest wejście do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości oraz brak uzyskania przed rozpoczęciem tych robót przez inwestora zgody właściciela sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu (najemcy) na wejście lub nieuzgodnienie z nim przewidywanego sposobu, zakresu i terminu korzystania z tych obiektów, a także ewentualnej rekompensaty z tego tytułu[37]. W przypadku uznania zasadności wniosku inwestora właściwy organ określa jednocześnie granice niezbędnej potrzeby oraz warunki korzystania z sąsiedniego budynku, lokalu lub nieruchomości.

Ustawodawca zatem, w drodze wyjątku, przyznał organowi administracji publicznej uprawnienie do decydowania o niezbędności wejścia na teren cudzej nieruchomości[38]. Nie jest jasne, czy decyzja o niezbędności wejścia na teren cudzej nieruchomości może być wydana jedynie wtedy, gdy wykonanie robót budowlanych jest zatwierdzone decyzją o pozwoleniu na budowę lub są to roboty, w stosunku do których odpowiedni organ nie wniósł sprzeciwu. Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje jednak, że ubieganie się o zezwolenie na korzystanie z cudzego budynku, lokalu czy nieruchomości w związku z wykonywaniem prac przygotowawczych powinno zostać poprzedzone udzielonym pozwoleniem na budowę lub przyjętym przez organ zgłoszeniem robót budowlanych, a skoro tak, to tym bardziej pozwolenia takiego bądź zgłoszenia wymagać musi przystąpienie do robót budowlanych (*argumentum a minori ad maius*)[39]. Brak wcześniej uzyskanego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia powinien skutkować z kolei wydaniem decyzji odmawiającej udzielenia żądanego zezwolenia

[36] *Ibidem*.
[37] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 czerwca 2013 r., II SA/Łd 415/13, LEX nr 1334931.
[38] R. Dziwiński, P. Ziemski, *op. cit.*, s. 211.
[39] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 czerwca 2013 r., II SA/Gl 1512/12, LEX nr 1347195.

© for this edition by CNS

wejścia na teren nieruchomości sąsiedniej[40]. Dodatkowo z judykatury wynika, że postępowanie uregulowane w art. 47 p.b. jest co prawda związane z procesem inwestycyjnym, między innymi ze względu na fakt, że w razie nieuzgodnienia warunków wejścia na teren nieruchomości sąsiedniej, zezwolenie takie może być wydane dopiero po uprzednim uzyskaniu przez inwestora pozwolenia na budowę lub dokonaniu zgłoszenia zamiaru wykonania określonych robót, niemniej jest to postępowanie odrębne[41]. Ostatecznie jeśli nie może być mowy o legalnym wykonywaniu robót budowlanych, organ administracji architektoniczno-budowlanej nie jest uprawniony do wydania zezwolenia w trybie art. 47 ust. 2 p.b.[42]

Dodatkowo w literaturze pojawia się pogląd, zgodnie z którym uzyskanie zgody właściciela sąsiedniej nieruchomości na wejście nie jest konieczne do uzyskania pozwolenia na budowę[43]. Taką koncepcję uznaję za w pełni uzasadnioną. Na etapie wydania decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę właściwy organ, zgodnie z art. 35 ust. 1 p.b., sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, a także wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (pkt 1), zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi (pkt 2), kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7, oraz dokumentów, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 6 (pkt 3) oraz wykonanie — w przypadku obowiązku sprawdzenia projektu, o którym mowa w art. 20 ust. 2, także sprawdzenie projektu — przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu — lub jego sprawdzenia — zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 (pkt 4). Wyliczenie to jest wyczerpujące i oznacza, że organ administracji architektoniczno-budowlanej nie ma uprawnień do podważania możliwości wykonania robót.

Warto wskazać, że p.b. przewidziała szczególny termin do rozstrzygnięcia wniosku inwestora w drodze decyzji — czternaście dni. Mimo ograniczenia terminu do załatwienia sprawy organy obowiązane są jednak do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w sposób odpowiadający wymogom, sformułowanym przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego[44] (dalej: k.p.a.). Stosownie do art. 7 k.p.a. w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują

[40] Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 września 2012 r., II SA/Lu 269/12.
[41] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 stycznia 2013 r., II SA/Kr 1521/12, LEX nr 1274531.
[42] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 maja 2014 r., II SA/Gl 1712/13, LEX nr 1465348.
[43] Z. Kostka, *Prawo budowlane. Komentarz*, Gdańsk 2004, s. 131.
[44] Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

© for this edition by CNS

wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Powołany przepis formułuje naczelną zasadę postępowania, jaką jest zasada prawdy obiektywnej, której realizacja ma ścisły związek z zasadą praworządności oraz wywiera zasadniczy wpływ na ukształtowanie całego postępowania administracyjnego, obligując organ administracji publicznej do wyczerpującego zbadania okoliczności faktycznych związanych z daną sprawą, na podstawie wszelkich dostępnych dowodów. Z zasady tej wynika między innymi rozwijany w art. 77 § 1 k.p.a. obowiązek organu administracji publicznej określenia w każdej sprawie z urzędu, jakie dowody są konieczne do wyjaśnienie stanu faktycznego, ich poszukiwania oraz realizacji[45].

Należy pamiętać, że wejście do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości w rozumieniu art. 47 ust. 1 p.b. nie oznacza możliwości naruszenia substancji budynku lub lokalu na tejże nieruchomości. Roboty budowlane, o jakich mowa w art. 47 ust. 1 p.b., dotyczą bowiem wyłącznie budynku inwestora, nie zaś budynku lub lokalu znajdującego się na sąsiedniej nieruchomości[46]. Wynika to z faktu, że inwestor uzyskuje jedynie ograniczone w czasie prawo przebywania na terenie sąsiedniej nieruchomości i wykonywania tam robót budowlanych prowadzonych na nieruchomości, do której posiada prawo do dysponowania nią na cele budowlane[47].

Jedynie na marginesie należy zaznaczyć, że wejście przez inwestora na teren cudzej nieruchomości bez zgody jej właściciela lub mimo niewydania decyzji o niezbędności takiego wejścia stanowi naruszenie posiadania, które na podstawie ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny[48] (dalej: k.c.) podlega ochronie.

IV

Mimo wydania decyzji o niezbędności wejścia na teren cudzej nieruchomości jej właściciel może uniemożliwiać inwestorowi dokonanie tej czynności. Rozwiązanie takiej sytuacji jest o tyle skomplikowane, o ile inwestor nie jest wierzycielem przyznanego mu decyzją uprawnienia w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[49] (dalej: u.p.e.a.). Zgodnie bowiem z art. 2 § 1 pkt 10 i art. 3 § 1 u.p.e.a. egzekucję administracyjną stosuje się między innymi do obowiązków o charakterze niepie-

[45] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 października 2013 r., II SA/Kr 638/13, LEX nr 1384882.
[46] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 września 2011 r., II OSK 1323/10, LEX nr 1068994.
[47] Z. Kostka, *op. cit.*, s. 131.
[48] Tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 121.
[49] Tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 1619.

© for this edition by CNS

niężnym, gdy wynikają one z decyzji właściwych organów. Zgodnie z art. 5 § 1 pkt 1 u.p.e.a. uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej w odniesieniu do obowiązków wynikających z decyzji lub postanowień organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego — jest właściwy do orzekania organ pierwszej instancji. W związku z tym opór właściciela może zostać przełamany w drodze postępowania egzekucyjnego. Do żądania wykonania powyższego obowiązku w drodze egzekucji administracyjnej uprawniony jest organ administracji architektoniczno-budowlanej, który wydał w pierwszej instancji decyzję, o której mowa w art. 47 ust. 2 p.b., ponieważ jest on wierzycielem w rozumieniu art. 1a pkt 13 i art. 5 § 1 pkt 1 u.p.e.a. Organ ten jest jednak równocześnie, zgodnie z art. 20 § 1 pkt 2 i art. 26 § 4 u.p.e.a., właściwym organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym. Powinien on zatem z urzędu przystąpić do egzekucji na podstawie tytułu wykonawczego przez siebie wystawionego.

W związku z tym, że obowiązek właściciela sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu, wobec którego wydano decyzję, o której mowa w art. 47 ust. 2 p.b., polega na znoszeniu wykonywania przez inwestora prac przygotowawczych lub robót budowlanych, to właściwym środkiem egzekucyjnym w tym przypadku jest grzywna w celu przymuszenia (art. 119 § 1 u.p.e.a.). Nałożona grzywna nie może przekraczać kwoty 10 000 zł, jeśli chodzi o osoby fizyczne, a w stosunku do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej — kwoty 50 000 zł (art. 121 § 2 u.p.e.a.). Co ważne, jeżeli egzekucja dotyczy spełnienia przez zobowiązanego obowiązku wynikającego z przepisów prawa budowlanego, grzywna w celu przymuszenia jest jednorazowa (art. 121 § 4 u.p.e.a.).

Jeżeli organ administracji architektoniczno-budowlanej, który wydał w pierwszej instancji decyzję, o której mowa w art. 47 ust. 2 p.b., nie podejmuje czynności zmierzających do zastosowania powyższego środka egzekucyjnego, to inwestor może wnieść do organu wyższego stopnia skargę na jego bezczynność (bezczynność wierzyciela: art. 6 § 1a u.p.e.a.).

V

W art. 47 ust. 1 p.b. wskazano, że inwestor jest zobowiązany do uzgodnienia z właścicielem sąsiedniej nieruchomości ewentualnej rekompensaty z tego tytułu. Warto zaznaczyć, że możliwość uzyskania rekompensaty istnieje tylko na etapie negocjacji z inwestorem. W ramach wydawania decyzji na postawie art. 47 ust. 2 p.b. organ administracji publicznej nie posiada bowiem kompetencji do określania rekompensaty z tytułu korzystania z nieruchomości. Z powyższego wnioskować można, że zamiarem ustawodawcy było doprowadzenie do sytuacji, w której większość spraw dotyczących wejścia na teren cudzej nieruchomości załatwiana

© for this edition by CNS

będzie między inwestorem a jej właścicielem, bez konieczności angażowania organów administracji architektoniczno-budowlanej. Wysokość rekompensaty uzależniona jest wyłącznie od woli podmiotów ją uzgadniających, prawodawca nie wprowadza w tym zakresie żadnych ograniczeń. Kwestia rekompensaty pozostaje w sferze cywilnoprawnej, a więc może dojść do dobrowolnego zrekompensowania przez inwestora skutków decyzji. Jeżeli zaś nie dojdzie do porozumienia pomiędzy stronami w tej kwestii, uprawnionemu do rekompensaty pozostaje dochodzenie jej na drodze postępowania cywilnego przed sądem powszechnym. W literaturze pojawia się nawet pogląd, według którego brak możliwości ustanowienia rekompensaty na etapie wydawania decyzji administracyjnej jest karą dla właściciela nieruchomości sąsiedniej za utrudnianie realizacji inwestycji[50].

Od rekompensaty należy odróżnić obowiązek naprawienia szkody. Zgodnie z art. 47 ust. 3 p.b. inwestor, po zakończeniu robót, o których mowa w ust. 1, jest obowiązany naprawić szkody powstałe w wyniku korzystania z sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu — na zasadach określonych w k.c.[51] Zgodnie z artykułem art. 363 k.c. naprawienie szkody powinno nastąpić, według wyboru poszkodowanego, bądź przez przywrócenie stanu poprzedniego, bądź przez zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej. Jednakże gdyby przywrócenie stanu poprzedniego było niemożliwe albo gdyby pociągało za sobą dla zobowiązanego nadmierne trudności lub koszty, roszczenie poszkodowanego ogranicza się do świadczenia w pieniądzu. Jeżeli natomiast naprawienie szkody ma nastąpić w pieniądzu, wysokość odszkodowania powinna być ustalona według cen z daty ustalenia odszkodowania, chyba że szczególne okoliczności wymagają przyjęcia za podstawę cen istniejących w innej chwili.

Dodatkowo wspomnieć należy, że właścicielowi sąsiedniej nieruchomości przysługuje roszczenie do sądu powszechnego o wstrzymanie budowy, jeżeli budowa mogłaby naruszyć jego posiadanie albo grozić wyrządzeniem szkody[52].

VI

Instytucja wejścia na teren cudzej nieruchomości jest niezwykle interesująca w świetle wymienionego w Konstytucji RP prawa własności, które podlega ochronie na mocy przepisów najwyższej rangi. Skonfrontowanie w art. 47 p.b. tej naczelnej zasady z wolnością zabudowy wskazuje, że ustawodawca widzi potrzebę rozwoju kraju, stwarzając mechanizmy mające pomagać inwestorom w realizacji zgodnych z prawem inwestycji.

[50] B. Bodziony, R. Dziwiński, P. Gniadzi, *op. cit.*, s. 159.

[51] Por. L. Bar, E. Radziszewski, *Kodeks budowlany. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 123.

[52] J. Siegień, M. Wolanin, *Decyzje, postanowienia i pisma z zakresu procesu budowlanego z objaśnieniami i płyta CD*, Warszawa 2014, s. 107.

© for this edition by CNS

Ustanowienie konieczności zbadania przez organ, czy wejście na teren nieruchomości sąsiedniej jest niezbędne (tzn. czy bez tego wejścia inwestycja nie będzie mogła zostać zrealizowana) utrudnia nadużywanie przedmiotowej instytucji. Dopiero bowiem jeśli jest to obiektywnie koniecznie, istnieje możliwość ograniczenia prawa własności. Dodatkowo obowiązek wskazania sposobu, zakresu i terminu prowadzenia prac przygotowawczych czy robót budowlanych ogranicza możliwości nadużyć przez inwestora.

Ponadto w każdej ze spraw zastosowanie będzie miał art. 5 k.c., zgodnie z którym nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony.

The issue of application of Article 47 of the Act — Construction Law

Summary

According to Article 47 paragraph 1 of the Act — Construction Law if an investor has to do the work in the neighboring property, they must obtain the consent of the owner of this property. If the owner does not agree, the investor can benefit from the help of administration which will allow decisions to enter someone else's property. The question of compensation must be established between the investor and the owner. The authorities have no power to negotiate between the parties.

Keywords: entering property, neighboring property, preparatory work, investor, building permit

© for this edition by CNS