

Artur Kosicki

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID 0000-0003-2363-7015

dpi@arturkosicki.com.pl

Instytucja pozwolenia wejścia na teren sąsiada w celu wykonania robót budowlanych

Słowa kluczowe: roboty budowlane, prace przygotowawcze, decyzja administracyjna, wejście na teren sąsiada

Streszczenie. Niniejszy artykuł podejmuje problematykę wybranych zagadnień związanych z instytucją pozwolenia wejścia na teren sąsiada, o których mowa w art. 47 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Instytucja ta umożliwia inwestorowi zgodne z prawem wejścia na nieruchomości sąsiada w celu wykonania robót budowlanych oraz prac przygotowawczych na tym terenie, bez skorzystania bowiem z tego terenu w istocie nie będzie możliwe zrealizowanie projektowanej przez niego inwestycji. W szczególności autor zajmie się analizą problemów, jakie pojawiają się w sprawie wydania decyzji w przedmiocie niezbędności wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości oraz ustali, jakie mogą być uprawnienia inwestora z niej wynikające. Poza tym organ wydając ww. decyzję, równocześnie rozstrzyga o ograniczeniu wykonywania prawa własności osób trzecich uprawnionych do sąsiedniej nieruchomości (budynku, lokalu), które w polskim systemie jest chronione w sposób szczególnie zarówno przez przepisy Konstytucji RP, jak i innych ustaw, a zatem przeanalizowane zostaną dodatkowo dwa zagadnienia: jakie podmioty będą mogły bronić swoich interesów w tym postępowaniu jako jego strony oraz w jaki sposób wygląda naprawienie szkód powstałych w następstwie wejścia na teren sąsiada.

The institution of a permission to access a neighbour's land to perform construction work

Keywords: construction work, preparatory work, administrative decision, adjacent land entrance

Summary. This article addresses selected issues related to the institution of permission of adjacent land entrance, as referred to in Article 47 of the Law of July 7, 1994 Construction Law. This institution allows developer to lawfully enter a neighboring property in order to carry out construction work and preparatory work on the site, since without the use of this land, it will in fact be impossible to carry out the designed investment. In particular, the author will analyze the problems that arise in the case of issuing a decision on the necessity of adjacent land entrance, and will determine what are the rights of the investor under the decision. In addition, the authority issuing the above-mentioned decision simultaneously resolves the restriction of the exercise of the property rights of third parties entitled to the adjacent property (building, premises), which in the Polish system is protected in a special way - both by the provisions of the Constitution of the Republic of Poland and by other laws, so two other problems will be analyzed as well: what entities will be able to defend their interests in this proceeding as a party to it, and how the remedy for damage caused by adjacent land entrance is framed.

Uwagi ogólne

W procesie budowlanym może zaistnieć przypadek, że do wykonania określonych robót budowlanych niezbędne jest wejście do sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu. Najczęściej jest to związane z budową obiektu przy granicy z sąsiednią nieruchomością lub budynkiem albo lokalem, względnie wiąże się z istotnym zbliżeniem do takiej granicy. Wejście na teren sąsiedni lub do sąsiedniego lokalu może być np. niezbędne tylko do wykonywania robót przygotowawczych, a następnie budowa będzie się koncentrowała na terenie, na który zostało wydane pozwolenie na budowę lub przyjęte zostało skutecznie zgłoszenie określonych robót budowlanych. Możliwe jest również, że zajdzie potrzeba wejścia na teren sąsiedni lub do sąsiedniego lokalu już w toku wykonywania robót budowlanych¹. Aby istniała możliwość zrealizowania tych uprawnień, ustawodawca w ustawie z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane² stworzył określone regulacje prawne, które zawarł w art. 47 powyższej ustawy.

Zgodnie z brzmieniem art. 47 ust. 1 wymienionego przepisu, jeżeli do wykonania prac przygotowawczych lub robót budowlanych jest niezbędne wejście do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości, inwestor jest obowiązany przed rozpoczęciem robót uzyskać zgodę właściciela 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. W razie nieuzgodnienia warunków, o których mowa w art. 47 ust. 1, organ administracji architektoniczno-budowlanej – 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. W przypadku uznania zasadności wniosku inwestora organ administracji architektoniczno-budowlanej określa jednocześnie granice niezbędnej potrzeby oraz warunki korzystania z sąsiedniego budynku, lokalu lub nieruchomości³. Inwestor, po zakończeniu powyższych robót, jest obowiązany naprawić szkody powstałe w wyniku korzystania z sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu – na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym⁴. Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 47 ust. 4 Prawa budowlanego zajęcie na potrzeby budowy pasa

¹ Por. T. Filipowicz, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2021, s. 612-613.

² Dz.U. z 1994 r., Nr 69, poz. 414 ze zm., t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1186 ze zm. (dalej: Prawo budowlane).

³ Zob. art. 47 ust. 2 Prawa budowlanego.

⁴ Zob. art. 47 ust. 3 Prawa budowlanego.

drogowego lub jego części może nastąpić po spełnieniu wymagań określonych w odrębnych przepisach⁵.

Powyższa regulacja z jednej strony chroni prawo własności, z drugiej zaś wskazuje na doniosłą rolę wolności budowlanej jako jednej z podstawowych zasad prawa budowlanego. Przy czym należy przyjąć, że zasada wolności budowlanej (wolność zabudowy) jest także związana z prawem własności, na co wskazują orzeczenia sądowe, stanowiąc, że wolność zabudowy jest składową prawa własności nieruchomości, a także emanacją tego prawa. Prawo własności może jednak podlegać ograniczeniom, a co za tym idzie, także ochrona własności nie ma charakteru absolutnego⁶. Dopuszcza je Konstytucja RP⁷, stanowiąc w art. 64 ust. 3, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności. Takie ograniczenie wprowadza cytowany art. 47 Prawa budowlanego, stawiając we wskazanych w nich przypadkach zasadę wolności zabudowy ponad prawem własności. W takiej sytuacji jednostka korzystająca z przysługującego jej prawa zabudowy występuje w roli inwestora i może w niezakłócony sposób korzystać z przedmiotu własności nieruchomości osoby trzeciej. Problem powstaje w sytuacji, kiedy korzystanie przez inwestora z wolności zabudowy, wynikającej z jego prawa własności, wiąże się z naruszeniem prawa własności właściciela sąsiedniej nieruchomości. Przedmiotem niniejszego artykułu jest więc ocena proporcjonalności rozwiązań zawartych w art. 47 Prawa budowlanego w świetle treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowiącego, że

Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Przy czym we wprowadzaniu ograniczeń praw i wolności jednostki spośród możliwych środków działania należy wybierać więc możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu⁸.

⁵ Tymi odrębnymi przepisami są przepisy ustawy z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2222 ze zm.), a w szczególności art. 40 ust. 1 tej ustawy.

⁶ Por.: M. Sługocka, *Aspekty prawne wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości w prawie budowlanym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2015, No 3656 Prawo CCCXVIII.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁸ Por. wyrok TK z 26.04.1995 r., K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12; wyrok TK z 30.10.1996 r., K 3/96, OTK 1996, nr 5, poz. 41; wyrok TK z 25.02.1999 r., K 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25.

W orzecznictwie⁹ i literaturze¹⁰ wyrażany jest pogląd, że instytucja wejścia na nieruchomości sąsiada może dotyczyć prac przygotowawczych lub robót budowlanych prowadzonych na podstawie pozwolenia na budowę, zgłoszenia budowy lub pozwolenia na wznowienie robót budowlanych. W tym kontekście należy wyjaśnić, że art. 47 ust. 2 Prawa budowlanego mówi ogólnie o wykonywaniu robót budowlanych. Nie podaje przy tym, czy mają to być wyłącznie roboty budowlane wynikające z decyzji o pozwoleniu na budowę, czy też zgłoszenia. Z treści ww. przepisów nie wynika wprost, że wydanie zezwolenia w trybie art. 47 ust. 2 Prawa budowlanego powinno być poprzedzone uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę bądź skutecznym zgłoszeniem zamiaru przystąpienia do robót budowlanych¹¹. Również art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego definicji „robót budowlanych”¹² nie ogranicza tylko do takich, których wykonanie jest w opisany sposób reglamentowane. Zwolnienie jednak z reglamentacji robót budowlanych nie oznacza, że ich wykonanie pozostaje poza zainteresowaniem Prawa budowlanego. Nie może ulegać wątpliwości, że np. postanowienie o wstrzymaniu prowadzenia robót budowlanych na podstawie art. 50 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego (wykonywanych w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska) może dotyczyć każdych robót budowlanych, niezależnie od tego, czy wymagały one pozwolenia na budowę lub zgłoszenia. Rozróżnienie pomiędzy reglamentacją a regulacją Prawa budowlanego ma zatem znaczenie istotne. Obowiązkiem bowiem rozpoznającego wniosek o takie pozwolenie jest sprawdzenie, czy roboty, które mają być wykonane, są „legalne”. Jeśli zaś roboty opisane we wniosku mogłyby być wykonywane tylko na podstawie pozwolenia na budowę czy też po uprzednim dokonaniu zgłoszenia, to dla stwierdzenia ich „legalności” konieczne byłoby wykazanie, że pozwolenie zostało udzielone lub zgłoszenia dokonano¹³. Jak to podkreślił WSA w Gliwicach w wyroku z 7 maja 2014 r. SA/GI 1712/13¹⁴: „Jeżeli 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 Prawa budowlanego”.

⁹ Por.: wyrok WSA w Łodzi z 22.10.2010 r., II SA/Łd 806/10; wyrok WSA w Gdańsku z 9.11.2011 r., II SA/Gd 514/11; wyrok WSA w Lublinie z 20.09.2012 r., II SA/Lu 269/12; wyrok WSA w Białymstoku z 14.11.2013 r., II SA/Bk 475/13; wyrok NSA z 26.11.2010 r., II OSK 1819/09; źródło: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (dalej: CBOSA).

¹⁰ Por.: Z. Kostka, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 593-594; T. Filipowicz, *op. cit.*

¹¹ Por. wyrok WSA w Poznaniu z 24.03.2021 r., IV SA/Wa 1921/20, CBOSA.

¹² Zgodnie z art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego ilekroć w ustawie jest mowa o robotach budowlanych, należy przez to rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego.

¹³ Por. wyrok NSA z 9.02.2017 r., II OSK 1358/15, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 15.11.2021 r., VII SA/Wa 1652/21, CBOSA.

¹⁴ LEX nr 1465348.

Nie zawsze jednak istnieje możliwość uzyskania przez inwestora zgody, o której mowa w art. 47 ust. 1 Prawa budowlanego, lub nie zostaną uzgodnione z sąsiadem warunki wejścia na jego nieruchomość i konieczna może być ingerencja organu. W takich przypadkach prawomocna decyzja właściwego organu administracji zastępuje oświadczenie woli podmiotu wskazanego w art. 47 ust. 1 Prawa budowlanego. Przy czym udostępnienie inwestorowi cudzej nieruchomości lub jej części do wykonania określonych robót obejmuje prawo przebywania na cudzej nieruchomości w czasie wykonywania robót, ustawienia potrzebnych do tego urządzeń, wykonywania niezbędnych robót ziemnych, nie upoważnia zaś inwestora do zainstalowania lub wykonania na cudzym gruncie jakichkolwiek elementów budowlanych, które mogłyby tam pozostać¹⁵. Ograniczenia prawa właściciela sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu (najemcy) według Jerzego Siegieńia nie mogą mieć więc charakteru trwałego¹⁶. Konieczność bowiem uzyskania przez inwestora przedmiotowej decyzji przed każdorazowym wykonaniem prac przygotowawczych lub robót budowlanych stanowi dla właściciela (najemcy) nieruchomości sąsiedniej pewne utrudnienie, które w mojej ocenie nakazuje organom administracji publicznej użycie jedynie takich środków, które są niezbędne dla osiągnięcia konkretnego celu, przy minimalizacji ingerencji w prawa obywateli. Przemawia za tym zasada proporcjonalności, zgodnie z którą ingerencja ustawodawcy w zakres praw lub wolności konstytucyjnych nie może być nadmierna¹⁷. Bez znaczenia przy tym jest, iż odbywa się to w określonym czasie oraz z zastrzeżeniem obowiązku naprawienia szkody powstałej w wyniku korzystania z nieruchomości sąsiedniej. Poza tym, zgodnie z poglądem, jaki został wyrażony w orzecznictwie¹⁸, wszelkie trwałe ograniczenia prawa właściciela sąsiedniej nieruchomości mogą nastąpić w trybie art. 124 u.g.n. albo przez ustanowienie służebności przesyłu, o której mowa w art. 3051 k.c., bądź do przewidzianej w art. 285 k.c. służebności gruntowej.

Pojęcia rzeczy, co do których *de facto* odnosi się zgoda, są precyzyjnie definowane przez obowiązujące prawo. Tak też wyjaśnienie pojęcia budynku zostało zawarte w art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego. Z kolei pojęcie lokalu zostało sprecyzowane w art. 2 ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali określającej sposób ustanowienia odrębnej własności samodzielnych lokali mieszkalnych, lokali o innym przeznaczeniu, jak również prawa i obowiązki właścicieli tych lokali oraz zarząd nieruchomością wspólną¹⁹. Natomiast co do nieruchomości, definicja legalna

¹⁵ Por. L. Bar, E. Radziszewski, *Kodeks budowlany. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 122.

¹⁶ Por. J. Siegień, *Komentarz do art. 47 Prawa budowlanego*, [w:] *Prawo budowlane, Komentarz*, red. Z.K. Niewiadomski, Warszawa 2003, s. 277.

¹⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 181.

¹⁸ Por.: wyrok WSA w Lublinie z 20.09.2012r., II SA/Lu 269/12; wyrok WSA w Krakowie z 19.10.2005 r., II SA/Kr 3581/01 – CBOSA.

¹⁹ Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 1994 r., Nr 85 poz. 388, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1048) samodzielny lokal mieszkalny, a także lokal o innym prze-

znajduje się w art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego²⁰. Jak wskazuje S. Serafin, pojęcia sąsiedniego budynku, lokalu lub terenu sąsiedniej nieruchomości nie należy interpretować w sposób dosłowny. Z praktycznego punktu widzenia może bowiem chodzić o każdą sąsiednią nieruchomość, zarówno gruntową, jak i budynkową, a także o części składowe takich nieruchomości położone w jej granicach²¹. Może to zależeć od charakteru i specyfiki wykonywanych prac przygotowawczych lub robót budowlanych. Czasami mogą być to roboty lub prace, do wykonania których konieczne będzie zajęcie tylko sąsiedniego lokalu czy też budynku. Związane to może być przykładowo z brakiem innego dostępu do terenu, na którym mają zostać wykonane ww. prace lub roboty, bądź też wymagają tego zasady sztuki budowlanej lub normy techniczne. Moim zdaniem, tworząc ten przepis, ustawodawca chciał zatem uwzględnić realia, jakie mogą zaistnieć podczas procesu budowlanego. Poza tym, jeśli inwestorowi nie będzie przysługiwało skuteczne względem osób trzecich uprawnienie, to przepis nie będzie miał zastosowania.

Najbardziej preferowanym rozwiązaniem, z punktu widzenia ustawodawcy, jest więc dojście do porozumienia wskazane w art. 47 osób. Brak jest jednak wskazania, w jakiej formie takie porozumienie powinno być zawarte. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że powinno one być sporządzone na piśmie i podpisane przez obie strony, jednakże należy uznać, że jest to wskazane do celów dowodowych na wypadek ewentualnych sporów, które mogą znaleźć swój finał w sądzie powszechnym jako sprawa cywilna. Użyczenie gruntu (nieruchomości, lokalu) sąsiedniego w rozumieniu art. 47 ust. 1 ma więc niewątpliwie charakter dobrowolny, wyrażony w formie porozumienia (umowy), zawartego przez inwestora z podmiotem uprawnionym do sąsiedniej nieruchomości (budynek, lokal), a zatem następuje w formie cywilnoprawnej, a nie administracyjnej (orzeczenia organu administra-

znaczeniu, mogą stanowić odrębne nieruchomości. Samodzielnym lokalem mieszkalnym, w rozumieniu ustawy, jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Przepis ten stosuje się odpowiednio również do samodzielnych lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne (art. 2 ust. 2 tej ustawy). Przy czym, zgodnie z art. 2 ust. 4 ww. ustawy, do lokalu mogą przynależeć, jako jego części składowe, pomieszczenia, choćby nawet do niego bezpośrednio nie przylegały lub były położone w granicach nieruchomości gruntowej poza budynkiem, w którym wyodrębniono dany lokal, a w szczególności: piwnica, strych, komórka, garaż, zwane dalej „pomieszczeniami przynależnymi”.

²⁰ Zgodnie z art. 46 § 1 ustawy z 23.04.1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r., Nr 16, poz. 53, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360, dalej: k.c.) nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności.

²¹ Por. S. Serafin, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 363-364.

cji publicznej)²². Zdaniem Tadeusza B. Babiela dopuszczalne jest także zawarcie takiego porozumienia w formie ustnej²³.

Inwestor nie może poprzestać na uzyskaniu jedynie samej zgody. Ma obowiązek także uzgodnić przewidywany sposób, zakres i termin korzystania z obiektów, jak to określa norma, ale także ewentualną rekompensatę z tego tytułu, co niejednokrotnie było akcentowane w orzecznictwie²⁴. Przykładowo w wyroku z 19 października 2006 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wyraził pogląd, iż o istnieniu zgody właściciela sąsiedniej nieruchomości na wejście na jej teren celem wykonania prac przygotowawczych lub robót budowlanych można mówić dopiero wówczas, gdy zostały uzgodnione wszelkie warunki wejścia na grunt, nie tylko obejmujące sposób, zakres oraz terminy robót, lecz także kwestię ewentualnej rekompensaty finansowej²⁵. Ustawodawca założył jednak, iż nie w każdej sytuacji podmiot uprawniony do nieruchomości (budynku, lokalu) będzie żądał rekompensaty z tytułu użytkowania należącego do niego terenu przez inwestora do jego celów budowlanych. Może on bowiem wyrazić zgodę na nieodpłatne krótkotrwale użyczenie części swojej nieruchomości do celów budowlanych inwestora. Ta kwestia, według Tomasza Filipowicza, powinna jednak znaleźć odzwierciedlenie w porozumieniu zawartym pomiędzy inwestorem a podmiotem uprawnionym do nieruchomości sąsiedniej, w kwestii wejścia na teren sąsiedni²⁶.

Decyzja w przedmiocie niezbędności wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości

W art. 47 ust. 1 Prawa budowlanego skoncentrowano się wyłącznie nad taką sytuacją, w której wejście jest niezbędne, i tylko w takich przypadkach dalsze regulacje określają zakres porozumienia stron oraz upoważniają do podjęcia stosownej decyzji administracyjnej, której w przypadku wejścia na grunt ze względów pragmatycznych wydać inwestorowi nie byłoby wolno. Bez wątpienia, wprowadzając instytucję określoną w art. 47 ust. 2, ustawodawca ważył interesy zarówno inwestora, jak i osób trzecich, które niekoniecznie z własnej woli w pewien sposób uczestniczą w procesie budowlanym dotyczącym sąsiedniej nieruchomości. Dlatego też sam fakt potrzeby skorzystania z nieruchomości sąsiedniej w procesie budowlanym do wykonania określonych prac nie wystarczy, wymagane jest zaistnienie przesłan-

²² Por. T. Filipowicz, *op. cit.*, s. 615. Podobnie Z. Kostka, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 591.

²³ Por. T.B. Babel, *Wejście do sąsiada*, „Rzeczpospolita” 2000, nr 172.

²⁴ Por. wyrok NSA Ósrodek Zamiejscowy w Katowicach z 16.01.2002 r., II S.A./Ka 825/00, LEX nr 280347; wyrok WSA w Białymstoku z 19.10.2006 r., II SA/Bk 521/06, Lex nr 275573.

²⁵ Por. wyrok WSA w Białymstoku z 19.10.2006 r., *op. cit.*

²⁶ Por. T. Filipowicz, *op. cit.*, s. 615.

ki niezbędności. Jest to termin niedookreślony przepisami prawa. Przykładowo z niezbędnością mamy do czynienia, gdy obiekty, na których mają być wykonane prace budowlane, znajdują się na granicy działki sąsiedniej lub takiej od niej odległości, że teren dostępny na działce inwestora nie wystarczy do ich prawidłowego przeprowadzenia. Przy ocenie tych okoliczności konieczne jest więc sięgnięcie do rozwiązań zawartych w projekcie budowlanym dotyczącym inwestycji, której realizacja wymaga zastosowania art. 47 ust. 2 Prawa budowlanego²⁷.

Orzekając jeszcze na podstawie brzmienia art. 35 tej ustawy z 1974 r., w wyroku z 5 września 1989 r., Naczelny Sąd Administracyjny zawarł w dalszym ciągu aktualny i słuszny pogląd, iż inwestor nie może uzyskać zezwolenia na takie korzystanie w każdej sytuacji, gdy jest to dla niego dogodne, lecz tylko wówczas, gdy brak jest innej możliwości przeprowadzenia prac budowlanych, bądź gdy przeprowadzenie tych prac bez wejścia na teren nieruchomości sąsiedniej byłoby niewspółmiernie – do powodowanych dla osób trzecich uciążliwości – utrudnione²⁸.

W przypadku uznania zasadności wniosku inwestora o niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości, właściwy organ określa jednocześnie granice niezbędnej potrzeby oraz warunki korzystania z sąsiedniego budynku, lokalu lub nieruchomości, o czym stanowi art. 47 ust. 2. Wzajemne relacje przepisów ust. 1 i 2 art. 47 ustawy skłaniają do przyjęcia, że inwestor powinien podjąć choćby próbę uzyskania zgody sąsiada, wykazując przy tym należyłą staranność. Nie można zastosować bezpośrednio trybu przewidzianego w ust. 2, pomijając w ogóle przepis ust. 1. Za takim rozumowaniem przemawia funkcjonalna i historyczna wykładania norm regulujących prawną konstrukcję wejścia na teren nieruchomości sąsiedniej w celu wykonywania robót budowlanych. Ze wszech miar celowe jest bowiem ograniczenie ingerencji administracyjnej do niezbędnego minimum wszędzie tam, gdzie rozstrzygnięcie może nastąpić w drodze dobrowolnych unormowań sytuacji prawnej podmiotów. Jak stwierdził T.B. Babel, regulujący tę kwestię do 31 grudnia 1994 r. art. 35 poprzedniego prawa budowlanego (ustawy z 1974 r.), *expressis verbis* zaś stanowił w ustępie 2²⁹, iż rozstrzygnięcie w drodze decyzji administracyjnej dopuszczalne było tylko w razie odmowy sąsiada lub nieudzielenia przez niego odpowiedzi w ciągu 14 dni na piśmie wystąpienie inwestora o wyrażenie zgody³⁰.

²⁷ Por. wyrok WSA w Lublinie z 22.03.2011 r., II SA/Lu 839/2010, Lex nr 2538071.

²⁸ Por. wyrok NSA z 5.09.1989 r., sygn. IV SA 437/89, Lex nr 299378.

²⁹ Zob. art. 35. 2. W razie odmowy udzielenia zgody, o której mowa w ust. 1, lub nieudzielenia odpowiedzi w ciągu 14 dni od doręczenia wystąpienia o zgodę – terenowy organ administracji państwowej właściwy do wydania pozwolenia na budowę wyda decyzję określającą w granicach niezbędnej potrzeby warunki korzystania z nieruchomości, budynku lub lokalu.

³⁰ T.B. Babel, *op. cit.*

Jak wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z 16 stycznia 2008 r., II SA/Po 242/07³¹, rozważając zasadność wydania decyzji o niezbędności wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości, organ powinien w szczególności ustalić następujące okoliczności:

- 1) czy inwestor dysponuje ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę lub dokonał skutecznego zgłoszenia właściwemu organowi robót budowlanych (czy właściwy organ nie wniósł od zgłoszenia sprzeciwu);
- 2) czy inwestor podjął starania o uzyskanie zgody na wejście na teren sąsiedniej nieruchomości od jej właściciela, a starania te okazały się bezskuteczne oraz
- 3) czy wejście na teren sąsiedniej nieruchomości jest niezbędne dla wykonania prac przygotowawczych bądź robót budowlanych, objętych treścią pozwolenia na budowę bądź przyjętego skutecznie przez organ zgłoszenia.

W konsekwencji dopiero łączne spełnienie ww. warunków umożliwia organowi wydanie pozytywnej decyzji z określeniem czasowych ram wykonania prac przygotowawczych lub robót budowlanych. Jeżeli zaś jeden z warunków nie zostanie spełniony, organ powinien wydać decyzję odmowną³².

Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z 5 maja 2011 r., w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem o zgodę na wejście na teren sąsiedniej nieruchomości niedopuszczalne jest podważenie projektu budowlanego, dokonanego zgłoszenia oraz rozważenie, czy efekt końcowy wykonanych robót budowlanych ograniczy zasięg prawa własności nieruchomości sąsiedniej. Decyzja z art. 47 ust. 2 ze swej istoty stanowi bowiem o ograniczeniu uprawnień właściciela – osoby trzeciej, a więc jego szeroko rozumianych interesów. Konieczność uwzględnienia tego interesu wyraża się w ustawowym obowiązku określenia granic niezbędnej potrzeby wejścia inwestora na nieruchomość sąsiednią, o czym przesądza zresztą dyspozycja art. 47 ust. 2 i 3 tej ustawy³³. Przy czym, jak uznał Rafał Godlewski, 14-dniowy termin, określony w art. 47 ust. 2, jest terminem instrukcyjnym: jego niedotrzymanie nie wywołuje negatywnych konsekwencji, a inwestor może jedynie zastosować środki przewidziane w art. 37 k.p.a. w przypadku tzw. przewlekłości lub bezczynności organu³⁴.

³¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 16.01.2008 r., II SA/Po 242/07, LEX nr 510941; podobnie wyrok WSA w Krakowie z 15.02.2008 r., II SA/Kr 1188/07, Legalis.

³² Por. wyrok WSA w Gliwicach z 21.07.2021 r., II SA/Gl 170/21; wyroki WSA w Łodzi: z 7.09.2018 r., II SA/Łd 542/18 oraz z 23.03.2010 r., II SA/Łd 135/10; wyroki WSA w Gliwicach: z 17.01.2011 r., II SA/Gl 726/10 oraz z 15.06.2010 r., II SA/Gl 1135/09; wyrok WSA w Warszawie z 11.07.2007 r., VII SA/Wa 707/07 - CBOSA)

³³ Wyrok WSA w Białymstoku z 5.05.2011 r., II SA/Bk 96/11, LEX nr 863290. Podobnie wyrok WSA w Łodzi z 7.09.2018 r., *op. cit.*

³⁴ Por. R. Godlewski, [w:] *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2010, s. 228. Podobnie R. Godlewski, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. D. Sypniewski, Warszawa 2022, art. 47, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587899969/697409/sypniewski-dominik-red-prawo-budowlane-komentarz?cm=URELATIONS> [dostęp: 24.07.2024]; T. Filipowicz, *op. cit.*, s. 618.

Doniosłość przysługującego osobie trzeciej prawa podlegającego ograniczeniu w świetle art. 47 ust. 2 Prawa budowlanego jest zgodnie podkreślana także przez orzecznictwo wydające rozstrzygnięcia, opierając się na wskazanym przepisie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w uzasadnieniu do wyroku z 20 maja 2009 r. stwierdził, iż organ może zezwolić jedynie na wejście na teren sąsiedniej nieruchomości, określając jednocześnie granice niezbędnej potrzeby i warunki korzystania z nieruchomości. Na podstawie tej decyzji inwestor uzyskuje ograniczone w czasie prawo przebywania na sąsiedniej nieruchomości i wykonywania tam robót budowlanych związanych z inwestycją na nieruchomości, do której posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Określając warunki korzystania z sąsiedniej nieruchomości w kontekście zakresu niezbędnych robót, organ powinien wskazać liczbę dni, w okresie których z jednej strony inwestor będzie mógł wejść na teren sąsiedniej nieruchomości, natomiast z drugiej strony – właściciel działki sąsiedniej będzie ograniczony w korzystaniu z przysługującego mu prawa własności³⁵. Ograniczenie, o którym mowa w art. 47, jest więc istotnym ograniczeniem z punktu widzenia „sąsiada” jako osoby trzeciej w procesie budowlanym ze względu na fakt, iż w polskim systemie prawnym własność jest chroniona w sposób szczególny zarówno przez przepisy Konstytucji, jak i innych ustaw.

W przypadku uzyskania prawomocnej i ostatecznej decyzji zezwalającej inwestorowi na skorzystanie z nieruchomości sąsiedniej w procesie budowlanym, właścicielowi (najemcy) nie pozostaje nic innego, jak tylko podporządkować się rozstrzygnięciu organu. Wykonanie ostatecznej decyzji o udostępnieniu terenu, jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach w wyroku z 4 czerwca 2003 r., polega na znoszeniu działań inwestora, czyli nieczynieniu przeszkód w korzystaniu z nieruchomości w celu wykonania robót budowlanych określonych w decyzji. Nie jest natomiast obowiązkiem właściciela usuwanie z jego gruntu jakichkolwiek rzeczy³⁶. Odmowa dobrowolnego wykonania decyzji wydanej na podstawie art. 47 ust. 2 Prawa budowlanego przez osobę zobowiązaną do udostępnienia sąsiedniej nieruchomości spowoduje egzekucje uprawnień wynikających z tej decyzji. Odbyna się to na podstawie przepisów ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³⁷. To zagadnienie nie jest jednak istotne dla niniejszej publikacji.

³⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z 20.05.2009 r., II SA/Gd 98/09, Lex nr 2456492. Podobnie: wyrok WSA w Białymstoku z 5.05.2011 r., *op. cit.*; wyrok WSA w Opolu z 11.10.2007 r., II SA/Op 201/07, Lex nr 1934289.

³⁶ Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach z 4.06.2003 r., II SA/Ka 1863/2001, Lex nr 2271472.

³⁷ Dz.U. z 2005 r., Nr 229, poz. 1954 ze zm.

Strony postępowania

Należy zwrócić uwagę na podmioty, które oprócz inwestora zostały wymienione w treści ust. 1 art. 47. Są to: właściciel sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu oraz najemca, zatem interesy tych podmiotów będą podlegały ochronie w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na wejście do sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu. Tym samym podmioty te będą mogły bronić swoich interesów w tym postępowaniu jako jego strony. Interesy pozostałych podmiotów będą zaś chronione przez ustanowione w interesie publicznym odpowiednie regulacje prawne, o których mowa w art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego³⁸, w tym bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 5 ust. 1 pkt 5) oraz warunków bezpieczeństwa i ochrony zdrowia osób przebywających na terenie budowy (art. 5 ust. 1 pkt 10 tej ustawy),

³⁸ Art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego stanowi, że obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając:

1) spełnienie podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych określonych w załączniku I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 305/2011 z 9.03.2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EEG (Dz.Urz. UE L 88 z 4.04.2011, s. 5, z późn. zm.), dotyczących: a) nośności i stateczności konstrukcji, b) bezpieczeństwa pożarowego, c) higieny, zdrowia i środowiska, d) bezpieczeństwa użytkowania i dostępności obiektów, e) ochrony przed hałasem, f) oszczędności energii i izolacyjności cieplnej, g) zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych;

2) warunki użytkowe zgodne z przeznaczeniem obiektu, w szczególności w zakresie:

a) zaopatrzenia w wodę i energię elektryczną oraz, odpowiednio do potrzeb, w energię cieplną i paliwa, przy założeniu efektywnego wykorzystania tych czynników,

b) usuwania ścieków, wody opadowej i odpadów;

2a) możliwość dostępu do usług telekomunikacyjnych, w szczególności w zakresie szerokopasmowego dostępu do Internetu;

3) możliwość utrzymania właściwego stanu technicznego;

4) niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej 13.12.2006 r. w Nowym Jorku (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169 oraz z 2018 r. poz. 1217), w tym osoby starsze;

4a) minimalny udział lokali mieszkalnych dostępnych dla osób niepełnosprawnych, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej 13.12.2006 r. w Nowym Jorku, w tym osób starszych w ogólnej liczbie lokali mieszkalnych w budynku wielorodzinnym;

5) warunki bezpieczeństwa i higieny pracy;

6) ochronę ludności zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej;

7) ochronę obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów objętych ochroną konserwatorską;

8) odpowiednie usytuowanie na działce budowlanej;

9) poszarzanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej;

10) warunki bezpieczeństwa i ochrony zdrowia osób przebywających na terenie budowy.

ponieważ bardzo często wymienione prace lub roboty będą prowadzone na terenie nieruchomości (lokalu) wykorzystywanej przez inne osoby do codziennego użytku.

Pozostaje jednak pytanie o inne podmioty niż właściciel i najemca. Ustawodawca listę podmiotów zobowiązanych do udostępnienia nieruchomości zakończył nawiasem, w którym wymienił najemcę. Zabiegu tego nie da się wyjaśnić inaczej jak tylko wskazanie, że w kręgu podmiotów, o których mowa w art. 47 ust. 1, mogą mieścić się również inne niż właściciele osoby, o ile służą im prawa skutecznie chroniące przedmiot władania przed budowlaną ingerencją inwestora. Bez wątpienia do grupy tej należeć będą użytkownicy wieczystości nieruchomości sąsiednich, gdyż prawo użytkowania wieczystego korzysta z takiej samej ochrony jak prawo własności.

Dokonując wykładni literalnej art. 47 ust. 1, można byłoby uznać, że istnieje możliwość przeprowadzenia określonej inwestycji budowlanej, której realizacja narusza prawo najemcy wynajmującego nieruchomość (niezależnie od czasu trwania tej umowy), ale nie można byłoby jej przeprowadzić, gdyby osobą uprawnioną do nieruchomości była osoba, uprawniona z tytułu np. osobistej służebności mieszkania, użytkowania czy też prawa spółdzielczego, które mogą trwać aż do śmierci uprawnionego, albo przechodzić nawet w drodze dziedziczenia na inne osoby, pomimo tego, iż są to prawa w treści bardzo zbliżone do najmu, a różny jest tylko ich charakter. Należy zatem rozważyć, czy rzeczywiście legislator chciał dopuścić do sytuacji, w której można ograniczyć nietrwałe, co do zasady, prawo najemcy, a nie można ograniczyć innych, o wiele bardziej trwałych, praw rzeczowych po to, aby przeprowadzić konieczne prace budowlane, zwłaszcza że ograniczeniu podlega najbardziej trwałe i pewne prawo własności.

Poza tym trudno jest uznać, że taka była intencja racjonalnego ustawodawcy. Byłoby to sprzeczne z zasadą spójności systemu prawa. Pomimo więc tego, iż ww. przepis wymienia tylko własność i najem, to ze względu na cel wprowadzenia do systemu prawa tej regulacji należy jego dyspozycją objąć wszelkie prawa, których wykonywanie mogłoby doprowadzić do niezrealizowania zgodnej z prawem inwestycji budowlanej. Jeżeli bowiem zgody na wejście na teren sąsiedniej nieruchomości wymaga się od jej najemcy, to tym bardziej należy ją uzyskać (a w razie jej braku wydać decyzję administracyjną) od osoby uprawnionej z tytułu ograniczonego prawa rzeczowego. Joanna Lemańska wyraziła pogląd, że skoro w zakresie podmiotowym art. 47 ust. 2 Prawa budowlanego mieści się najemca jako osoba, od której inwestor musi uzyskać zgodę, by móc realizować inwestycję z naruszeniem jej praw, tj. wejść na teren sąsiedniego lokalu (a wskazać należy, iż najem to prawo dające uprawnienia wyłącznie *inter partes*) – to wnioskuje z mniejszego na większe (*ad minori ad maius*), przepis ten powinien odnosić się także do ograniczonych praw rzeczowych, w tym np. służebności. Przy czym należy zaznaczyć, że ograniczone prawa rzeczowe korzystają z takiej samej ochrony jak prawo własności

(*vide* art. 251 k.c. i 353 k.c.). Są one skuteczne *erga omnes*, a więc wobec wszystkich, nie tylko stron danego stosunku prawnego. Do ich istoty należy, iż uprawnieniom wynikającym ze służebności odpowiadają zawsze takie obowiązki biernego zachowania się innych podmiotów, które wykluczają uniemożliwianie lub utrudnianie ich wykonywania. Poza tym art. 47 Prawa budowlanego zalicza się do grupy tych regulacji prawnych, których *ratio legis* leży właśnie w ochronie własności³⁹.

W istocie przedmiotowa instytucja dotyczy zgody na wejście do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości uzyskanej od osoby, której przysługuje skuteczne względem innych prawo do posiadania i korzystania z nieruchomości, zarówno więc od osoby posiadacza samoistnego, przez co należy rozumieć tego, kto rzeczą faktycznie włada jak właściciel (a więc także osoba zasiadająca rzecz w dobrej wierze) i posiadacza zależnego, tzn. tego, kto rzeczą faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą, o czym stanowi art. 336 k.c. Znaczące, z punktu widzenia normy określonej w art. 47 Prawa budowlanego, jest więc ustalenie osoby, która znajduje się w posiadaniu sąsiedniego budynku, lokalu lub terenu sąsiedniej nieruchomości. Należy mieć na uwadze, że rzeczą (w tym przypadku budynkiem, lokalem lub szeroko ujętym terenem sąsiedniej nieruchomości) może władać osoba niekoniecznie w imieniu własnym, ale też za kogoś innego. W takiej sytuacji możemy mówić o dzierżeniu, a osoba faktycznie władająca będzie jedynie dzierżycielem. Zasadnicza różnica pomiędzy posiadaniem a dzierżeniem przejawia się w woli posiadacza i dzierżyciela. Faktem jest, iż w obu przypadkach zachowany jest niezbędny element *corpus* – tzn. faktyczne władztwo, jednakże posiadacz posiada rzecz dla siebie (*animus*), dzierżyciel przejawia zaś wolę władania rzeczą, ale dla kogo innego. Poza tym posiadacz samoistny nie traci posiadania przez to, że oddaje drugiemu rzecz w posiadanie zależne (art. 337 k.c.). Co istotne, do dzierżenia nie stosuje się przepisów o posiadaniu, wyjątkiem jest możliwość użycia przez dzierżyciela samopomocy i obrony koniecznej.

W wyroku z 19 października 2006 r., II SA/Bk 521/01⁴⁰ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku stwierdził, że wątpliwe jest przypisanie dzierżawcom statusu strony w tego typu postępowaniu, albowiem ich interes ma charakter faktyczny, a nie prawny. Umowa dzierżawy nie ma natomiast znaczenia dla rozstrzygnięcia w sprawie o „uzyskanie zgody właściciela sąsiedniej nieruchomości”, a ewentualne wzajemne rozliczenia w ramach tej umowy dotyczą tylko jej stron. Mając jednak na uwadze powyżej wymienione argumenty, trudno jest z tym po-

³⁹ Por. J. Lemańska, *O czasowym ograniczeniu prawa własności celem wykonania prac budowlanych na nieruchomości sąsiedniej*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 509-511.

⁴⁰ CBOSA.

głędem się zgodzić. Bartosz Deskiewicz wyraził pogląd, że osoba uprawniona do korzystania z nieruchomości została określona w przepisie art. 47 ust. 1 Prawa budowlanego jako właściciel (najemca), a zatem z takiego sformułowania wynika, że zakresem unormowania ustawodawca chciał objąć podmioty korzystające z nieruchomości na podstawie zarówno prawa rzeczowego, jak i obligacyjnego⁴¹. Poza tym już w wyroku z 5 marca 1993 r., odnosząc się do poprzedniego brzmienia przepisu, tj. art. 35 ustawy Prawo budowlane z 1974 r., Naczelny Sąd Administracyjny zaznaczył, iż do wydania nakazu udostępnienia sąsiedniej nieruchomości inwestorowi w celu wykonania robót budowlanych nie jest wymagane ustalenie, czy osoba zobowiązana jest właścicielem (lub posiadaczem z innego tytułu) tej nieruchomości, wystarczy jedynie stwierdzenie, że nieruchomość znajduje się we władaniu zobowiązanego⁴². W uzasadnieniu zaś wyroku z 30 stycznia 2003 r., odnosząc się do obecnych przepisów prawa, Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie wyjaśnił, iż zawarta w art. 47 ust. 1 i 2 tej ustawy regulacja prawna dotyczy możliwości wejścia również do lokalu wynajmowanego osobom trzecim. Jeżeli skarżący nie mogą porozumieć się ze swoim własnym najemcą co do sposobu i terminu udostępnienia wynajętego lokalu celem przeprowadzenia w nim nakazanych robót, to roszczenie takie przeciwko najemcy powinni kierować do sądów powszechnych, a nie na drogę postępowania administracyjnego⁴³.

Naprawienie szkód powstałych w wyniku korzystania z sąsiedniej nieruchomości

Po zakończeniu robót, o których mowa w art. 47 ust. 1 Prawa budowlanego, inwestor jest obowiązany na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym naprawić szkody powstałe w wyniku korzystania z sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu. Zarówno doktryna, jak i orzecznictwo zgodnie prezentują pogląd, iż organ wydający decyzję na podstawie art. 47 ust. 2 nie określa rekompensaty z tytułu korzystania z sąsiedniej nieruchomości. Sam przepis art. 47 ust. 3 nakłada tylko na inwestora wymóg naprawienia szkody na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym, tj. na podstawie art. 361 k.c.⁴⁴ Według Macieja Kruś i Zbigniewa Leońskiego

⁴¹ Por. B. Deskiewicz, *Decyzja w przedmiocie niezbędności wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości a ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 9, s. 60.

⁴² Por. wyrok NSA z 5.03.1993 r., IV SA 1215/92, Lex nr 297940, Orzecznictwo NSA 1994/1 poz. 35.

⁴³ Por. wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie z 30.01.2003 r., II SA/Kr 763/99, Lex nr 2271308.

⁴⁴ Zgodnie z treścią art. 361 § 1 i 2 k.c., zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła. W powyższych granicach, w braku odmiennego przepisu ustawy lub postanowienia umowy, naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby

w art. 47 ust. 1 Prawa budowlanego mowa jest o ewentualnej rekompensacie, z kolei art. 47 ust. 3 traktuje o naprawieniu szkody. Można więc przyjąć, że fakultatywny charakter dyspozycji z pierwszego powołanego przepisu wiąże się z tym, iż dotyczy ona tylko cywilnoprawnych uzgodnień stron. W przypadku gdy podstawą ingerencji jest decyzja, zobowiązanie do odszkodowania powstaje *ex lege*, co nie stoi na przeszkodzie swobodnemu dysponowaniu wierzytelnością przez sąsiada⁴⁵. Przy czym należy zaznaczyć, że jeżeli szkody nie wyrządzono, nie może być mowy o odszkodowaniu.

Poza tym Kodeks cywilny daje możliwość wyboru poszkodowanemu, czy chce, aby naprawienie szkody nastąpiło poprzez przywrócenie stanu poprzedniego lub 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 pieniądzu⁴⁶. W sytuacji zaś dokonania przez inwestora prac przygotowawczych lub robót budowlanych bez uprzednio uzyskanej zgody (lub zastępującej zgodę decyzji organu administracji zezwalającej na wejście do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości) dochodzi do naruszenia przepisów Prawa budowlanego, w szczególności art. 47, a także rodzi po stronie właściciela (najemcy) możliwość wystąpienia z odpowiednim roszczeniem do sądu powszechnego o wstrzymanie budowy⁴⁷ lub przewrócenie stanu zgodnego z pra-

mu szkody nie wyrządzono. Ustalenie zakresu normalnych, adekwatnych następstw, z którym prawo wiąże powstanie obowiązku odszkodowawczego, pozwala na ustalenie wysokości odszkodowania. Jeśli poszkodowany przyczynił się do powstania lub zwiększenia szkody, to obowiązek jej naprawienia ulega oczywiście odpowiedniemu zmniejszeniu stosownie do okoliczności, a zwłaszcza do stopnia winy obu stron (art. 362 k.c.).

⁴⁵ M. Kruś, Z. Leoński, [w:] M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 503-505; R. Godlewski, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. D. Sypniewski, Warszawa 2022, komentarz do art. 47, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587899969/697409/sypniewski-dominik-red-prawo-budowlane-komentarz?cm=URELATIONS> [dostęp: 24.07.2024].

⁴⁶ Zgodnie z art. 363 § 1 2 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 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.

⁴⁷ Stosownie do art. 347 § 1 k.c. posiadaczowi nieruchomości przysługuje roszczenie o wstrzymanie budowy, jeżeli budowa mogłaby naruszać jego posiadanie albo grozić wyrządzeniem mu szkody. Roszczenie może być dochodzone przed rozpoczęciem budowy. Wygasa ono, jeżeli nie będzie dochodzone w ciągu miesiąca od rozpoczęcia budowy (art. 347 § 2 k.c.). Roszczenie to powstaje w chwili, gdy budowa została już rozpoczęta, a także wówczas, gdy jest ona dopiero zaplanowana, ale spełnione są przesłanki przewidziane w art. 347 § 1 k.c.

wem i o zaniechanie naruszeń⁴⁸. Przy czym nie wpływa to na ważność pozwolenia na wykonanie robót budowlanych⁴⁹.

Zakończenie

Instytucja określona w art. 47 Prawa budowlanego jest konstrukcją sprzyjającą inwestorowi oraz stanowi jedyne rozwiązanie prawne, umożliwiające wykonanie przez niego określonych robót budowlanych i prac przygotowawczych na sąsiedniej nieruchomości, gdyż bez skorzystania z tego terenu w istocie nie będzie możliwe zrealizowanie projektowanej inwestycji budowlanej. Z natury rzeczy rozstrzyga równocześnie o ograniczeniu wykonywania prawa własności osoby trzeciej, które w polskim systemie jest chronione w sposób szczególnie zarówno przez przepisy Konstytucji RP, jak i innych ustaw. To tymczasowe ograniczenie praw właścicielskich dokonywane jest poprzez wejście inwestora do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości, a przesłanką jego legalnego zachowania jest m.in. „niezbędność wejścia”, która powinna wynikać z zakresu zamierzonych robót budowlanych lub prac przygotowawczych i z faktycznej niemożności ich realizowania bez jednoczesnego skorzystania z sąsiedniego budynku, lokalu lub terenu nieruchomości w sposób określony w art. 47 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego. Istotne też jest, że ustawodawca, upoważniając właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej do interwencji, o której mowa w art. 47 ust. 2, wymaga jednak uprzednio aktywności inwestora polegającej na podjęciu działań w celu uzyskania zgody właściciela (lub władającego z innego tytułu) sąsiedniej nieruchomości, budynku czy też lokalu na wejście oraz uzgodnienia z nim przewidywanego sposobu, zakresu, jak i terminu korzystania z tych rzeczy, a także ewentualną rekompensatę z tego tytułu. Konsekwencją braku takiej zgody jest niemożność dokonania ustaleń w pozostałym zakresie, które ustawodawca wskazuje jako przedmiot uzgodnień, czyniąc pozostałe kwestie bezprzedmiotowymi. Nieskuteczność działań podjętych przez inwestora w ww. trybie uprawnia go do wystąpienia z wnioskiem do właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej, który zobowiązany jest w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku rozstrzygnąć decyzyjnie o niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości, określając jednocześnie granice niezbędnej potrzeby i warunki korzystania z nich. Ograniczenie prawa własności osoby, do której należy budynek, lokal lub nieru-

⁴⁸ Zgodnie z art. 222 § 2 k.c. przeciwko osobie, która narusza własność w inny sposób aniżeli przez pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą, przysługuje właścicielowi roszczenie o przewrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń. Co więcej, roszczenie to, jeżeli dotyczy nieruchomości zgodnie z art. 223 § 1 k.c., nie ulega przedawnieniu.

⁴⁹ Por. wyrok WSA w Opolu z 20.11.2008 r., II SA/Op 219/2008, CBOSA.

chomość sąsiednia w sposób przedstawiony tak, jak w niniejszej publikacji, mieści się w mojej ocenie w granicach wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ponieważ jest uciążliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu, jakim jest skorzystanie przez inwestora z prawa do zabudowy jego nieruchomości. Niemniej jednak przedstawione w niniejszym artykule wywody wskazują, że przepisy odnoszące się do przedmiotowej instytucji nie są jeszcze na tyle zrozumiałe, by nie było żadnych wątpliwości w kwestii ich stosowania. Z tych też powodów wskazane jest wykorzystanie tej instytucji w ściśle określony i rozważny sposób, czego nie ułatwił ustawodawca, który zbyt wąsko oraz zbyt cywilistycznie reguluje tę kwestię.

Literatura

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U., Nr 78, poz. 483 ze zm.
 Ustawa z 7 lipca 1994 r., Prawo budowlane, Dz.U. z 2022 r., poz. 88 ze zm.
 Ustawa z 23 kwietnia 1964 r., Kodeks cywilny, Dz.U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.
 Ustawa z 24 października 1974 r., Prawo budowlane, Dz.U. z 1974 r., Nr 38, poz. 229.
 Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz.U. z 2000 r., Nr 71, poz. 838 ze zm.
 Ustawa z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, Dz.U. z 1994 r., Nr 85, poz. 388, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1048.

Orzecznictwo

Wyrok TK z 26.04.1995 r., K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12.
 Wyrok TK z 30.10.1996 r., K 3/96, OTK 1996, nr 5, poz. 41.
 Wyrok TK z 25.02.1999 r., K 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25.
 Wyrok NSA z 5.09.1989 r., IV SA 437/89, Lex nr 299378.
 Wyrok NSA z 5.03.1993 r., IV SA 1215/92, Lex nr 297940, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 1994/1 poz. 35.
 Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach z 16.01.2002 r., II S.A./Ka 825/00, LEX nr 280347.
 Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie z 30.01.2003 r., II SA/Kr 763/99, Lex nr 2271308.
 Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach z 4.06.2003 r., II SA/Ka 1863/2001, Lex nr 2271472.
 Wyrok NSA z 26.11.2010 r., II OŚK 1819/09, CBOSA.
 Wyrok NSA z 9.02.2017 r., II OSK 1358/15, CBOSA.
 Wyrok WSA w Krakowie z 19.10.2005 r., II SA/Kr 3581/01, CBOSA.
 Wyrok WSA w Białymstoku z 19.10.2006 r., II SA/Bk 521/06, LEX nr 275573.
 Wyrok WSA w Białymstoku z 19.10.2006 r., II SA/Bk 521/06, CBOSA.
 Wyrok WSA w Opolu z 11.10.2007 r., II SA/Op 201/2007, Lex nr 1934289.
 Wyrok WSA w Warszawie z 11.07.2007 r., VII SA/Wa 707/07, CBOSA.
 Wyrok WSA w Poznaniu z 16.01.2008 r., II SA/Po 242/07, LEX nr 510941.
 Wyrok WSA w Krakowie z 15.02.2008 r., II SA/Kr 1188/07, Legalis.
 Wyrok WSA w Opolu z 20.11.2008 r., II SA/Op 219/2008, CBOSA.
 Wyrok WSA w Gdańsku z 20.05.2009 r., II SA/Gd 98/2009, LEX nr 2456492.
 Wyrok WSA w Łodzi z 23.03.2010 r., II SA/Łd 135/10, CBOSA.
 Wyrok WSA w Gliwicach z 15.06.2010 r., II SA/Gl 1135/09, CBOSA.
 Wyrok WSA w Łodzi z 22.10.2010 r., II SA/Łd 806/10, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z 17.01.2011 r., II SA/GI 726/10, CBOSA.
 Wyrok WSA w Lublinie z 22.03.2011 r., II SA/Lu 839/2010, Lex Polonica nr 2538071.
 Wyrok WSA w Białymstoku z 5.05.2011 r., II SA/Bk 96/11, LEX nr 863290.
 Wyrok WSA w Białymstoku z 5.05.2011 r., II SA/Bk 96/11, LEX nr 863290.
 Wyrok WSA w Gdańsku z 9.11.2011 r., II SA/Gd 514/11, CBOSA.
 Wyrok WSA w Lublinie z 20.09.2012 r., II SA/Lu 269/12, CBOSA.
 Wyrok WSA w Lublinie z 20.09.2012 r., II SA/Lu 269/12, CBOSA.
 Wyrok WSA w Białymstoku z 14.11.2013 r., II SA/Bk 475/13, CBOSA.
 Wyrok WSA w Gliwicach z 7.05.2014 r., II SA/GI 1712/13, CBOSA.
 Wyrok WSA w Łodzi z 7.09.2018 r., II SA/Łd 542/18, CBOSA.
 Wyrok WSA w Poznaniu z 24.03.2021 r., IV SA/Wa 1921/20, CBOSA.
 Wyrok WSA w Gliwicach z 21.07.2021 r., II SA/GI 170/21, CBOSA.
 Wyrok WSA w Warszawie z 15.11.2021 r., VII SA/Wa 1652/21, CBOSA.

Druki zwarte i ciągłe

Babel T.B., *Wejście do sąsiada*, „Rzeczpospolita” 2000, nr 172.
 Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
 Bar L., Radziszewski E., *Kodeks budowlany. Komentarz*, Warszawa 1999.
 Czachórski W. i in., *Zobowiązania*, Warszawa 2004.
 Deskiewicz B., *Decyzja w przedmiocie niezbędności wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości a ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 9.
 Filipowicz T., [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2021.
 Godlewski R., [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. D. Sypniewski, Warszawa 2022.
 Godlewski R., [w:] *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2010.
 Kostka Z., [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Glinieckiego, wyd. 2, Warszawa 2014.
 Lemańska J., *O czasowym ograniczeniu prawa własności celem wykonania prac budowlanych na nieruchomości sąsiedniej*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012.
 Serafin S., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006.
 J. Siegień, *Komentarz do art. 47 Prawa budowlanego*, [w:] *Prawo budowlane, Komentarz*, red. Z.K. Niewiadomski, Warszawa 2003, s. 277.
 Siegień J., *Prawa budowlanego. Komentarz*, Warszawa 2003.
 Sługocka M., *Aspekty prawne wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości w prawie budowlanym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2015, No 3656 Prawo CCCXVIII
 Kruś M., Leoński Z., [w:] M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.