

Aleksander Maziarz

Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie

ORCID: 0000-0002-0482-5400

amaziarz@kozminski.edu.pl

Decyzja o niezbędności wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości w celu wykonania robót budowlanych

Wstęp

Realizacja obiektu budowlanego często bywa skomplikowana pod względem technicznym, co nieraz powoduje, że nie jest możliwe przeprowadzenie części prac budowlanych bez wejścia na teren cudzego, sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości. Jednakże wejście i korzystanie w celu przeprowadzenia prac przygotowawczych i budowlanych z cudzej nieruchomości stanowi ingerencję w prawo własności. Z tego względu ustawodawca w ustawie Prawo budowlane¹ uregulował możliwość wejścia na teren takich nieruchomości. Warto zaznaczyć, że preferencją ustawodawcy jest dobrowolne porozumienie się inwestora z właścicielem sąsiedniej nieruchomości (budynku, lokalu) w celu przeprowadzenia robót budowlanych. Właściciele, wykonując przysługujące im prawo własności, mogą udzielić zgody na wejście na ich teren, niezależnie od tego czy faktycznie jest to niezbędne do wykonania określonych robót budowlanych.

W przypadku braku porozumienia w kwestii wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości (budynku, lokalu) możliwe jest zwrócenie się do organu administracji architektoniczno-budowlanej o wydanie decyzji administracyjnej, zezwalającej na takie wejście w celu przeprowadzenia prac przygotowawczych lub robót budowlanych. Taka decyzja wydawana jest po spełnieniu przez inwestora przesłanek określonych przez ustawodawcę, ale jednocześnie stanowi ingerencję w prawo własności. Z tego względu ustawodawca zawęził możliwość uzyskania takiej decyzji tylko do tych przypadków, w których wykonanie określonych prac budowlanych nie może być dokonane bez wejścia na teren sąsiedniej, cudzej nieruchomości (budynku, lokalu).

¹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 682 z późn. zm.).

Celem artykułu jest poddanie analizie art. 47 ustawy Prawo budowlane regulującego przedstawioną powyżej problematykę i ustalenie, czy obecnie obowiązujące przepisy nie stanowią nadmiernej ingerencji w prawo własności, umożliwiając udzielenie zgody w formie decyzji administracyjnej na wejście na teren cudzej nieruchomości.

Ochrona własności a zasada wolności budowlanej

W polskim porządku prawnym ochrona własności zajmuje szczególne miejsce, gdyż przepisom dotyczącym ochrony własności nadano rangę konstytucyjną. Konstytucja RP w art. 64 wprowadza zasadę ochrony prawa własności, jednakże w ust. 3 tego przepisu wprowadza możliwość ograniczenia tego prawa. Przepis ten wskazuje, że ograniczenie prawa własności może nastąpić tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. W orzecznictwie i doktrynie podkreśla się, że prawo właściciela do dysponowania nieruchomością nie jest prawem absolutnym² i nie jest nieograniczone³. Każda ingerencja w prawo własności musi jednak spełniać wymóg proporcjonalności nakazujący zachowanie odpowiedniej relacji między ograniczeniem prawa a zamierzonym celem określonej regulacji prawnej⁴. Z prawa własności wywodzi się zasada wolności budowlanej wyrażona w art. 4 ustawy Prawo budowlane⁵. Przepisy tej ostatniej ustawy, kierując się dobrem wspólnym, wprowadzają ograniczenia prawa własności⁶, z których większość skierowana jest do właściciela nieruchomości. Ograniczenia te związane są z koniecznością uzyskania pozwolenia na budowę, zgłoszenia robót budowlanych czy też zachowaniem określonych warunków technicznych przy realizacji obiektów budowlanych.

Sama realizacja wolności zabudowy bezpośrednio wpływa na prawa innych podmiotów prawa zabudowy⁷. Realizacja obiektu budowlanego zwykle będzie oddziaływała w sposób faktyczny, a niekiedy i prawny na inne nieruchomości, w szczególności na nieruchomości sąsiednie. Niemniej jednak realizacja zasady wolności zabudowy podlega równej ochronie prawnej, podobnie jak prawo własności. Tym samym właściciele sąsiednich nieruchomości nie mogą podej-

² L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016, art. 64; wyrok NSA z 9 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1284/17, Lex nr 2480270.

³ Wyrok WSA w Gdańsku z 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Gd 42/18, Lex nr 2493913.

⁴ Wyrok NSA z 8 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1330/15, Lex nr 2282127.

⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2351 z późn. zm.).

⁶ T. Bąkowski, *O wolności budowlanej de lege lata i de lege ferenda*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, nr 1, s. 63–72.

⁷ W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 75 i nast.

mować względem siebie takich zachowań, które utrudniałyby lub uniemożliwiały zabudowę, bowiem godziłyby to w zasadę wolności zabudowy. Oznacza to, że ustawodawca w prawie budowlanym umożliwił ograniczanie prawa własności nieruchomości także po to, aby urzeczywistnić zasadę wolności zabudowy. Ingerencja w prawo własności nieruchomości sąsiedniej nie może być jednak nieograniczona. Właściciele nieruchomości sąsiednich, a także użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego muszą mieć zapewnione poszanowanie ich uzasadnionych interesów⁸.

Realizacja procesu inwestycyjnego może wiązać się z koniecznością wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości, budynku czy też lokalu, co może ograniczać chronione konstytucyjnie prawo własności⁹. Taka czynność nie może być jednak dokonywana samowolnie, bowiem godziłaby w prawo własności. Z tego też względu ustawodawca uregulował instytucję wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości, budynku czy też lokalu, która z jednej strony umożliwia realizację zasady wolności zabudowy, a z drugiej strony jest dozwolonym przez ustawodawcę sposobem ograniczenia prawa własności. Niewątpliwie instytucja ta jest konieczna, bowiem dzięki niej możliwe jest zrealizowanie określonych prac budowlanych wymagających wejścia na teren sąsiedni. Jednocześnie też ma na celu zapewnienie ograniczenia prawa własności tylko w niezbędnym stopniu.

Forma administracyjnoprawnej zgody na wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości

Jak wcześniej wspomniano, preferowanym przez ustawodawcę trybem udzielenia zgody na wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości (budynku, lokalu) w celu przeprowadzenia robót budowlanych jest tryb cywilnoprawny, w którym dochodzi do osiągnięcia konsensusu przez inwestora i właściciela sąsiedniej nieruchomości. W tym trybie interesy właściciela sąsiedniej nieruchomości są najmocniej chronione, ponieważ właśnie to od niego zależy, czy udzieli takiej zgody i jaki będzie zakres wykorzystania jego nieruchomości.

Natomiast w sytuacji gdy nie uda się osiągnąć takiego konsensusu, ustawodawca umożliwia inwestorowi skorzystanie z trybu administracyjnoprawnego, w którym organ administracji publicznej władczo rozstrzyga o możliwości wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości w celu przeprowadzenia robót budowlanych. Warto podkreślić, że w ten sposób dochodzi niejako do rozwiązania sporu powstałego między ww. podmiotami co do możliwości oraz sposobu

⁸ Wyrok NSA z 23 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2117/16, Lex nr 2566370.

⁹ J. Wyporska-Frankiewicz, *Uгода w sprawach z zakresu prawa budowlanego*, [w:] eadem, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, 2009, Lex.

wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości (budynku, lokalu)¹⁰. Jednak wydając decyzję administracyjną, rozstrzygającą o możliwości wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości, umożliwia się zrealizowanie określonej inwestycji. A zatem tego typu decyzja administracyjna służy urzeczywistnieniu skonkretyzowanego prawa do zabudowy, choć w istocie czyni to, ograniczając inne prawo, tj. prawo własności.

Rozstrzygając o wejściu na teren sąsiedniej nieruchomości, organ wydaje decyzję administracyjną, zaś samo postępowanie administracyjne wszczynane jest na wniosek inwestora. Wniosek o wydanie decyzji można złożyć w postaci papierowej lub formie dokumentu elektronicznego za pośrednictwem portalu e-Budownictwo.

Dokonując oceny zasadności złożonego przez inwestora wniosku, organ administracji publicznej zobowiązany jest do ustalenia, czy łącznie zachodzą następujące przesłanki:

- 1) czy podjęto starania celem uzyskania zgody właściciela nieruchomości sąsiedniej i czy starania te okazały się bezskuteczne,
- 2) czy wejście na teren sąsiedniej nieruchomości jest niezbędne w celu wykonania prac przygotowawczych lub robót budowlanych,
- 3) czy wniosek dotyczy legalnie prowadzonych prac przygotowawczych lub robót budowlanych.

Należy dodać, że ustawodawca wskazuje, iż w przypadku łącznego spełnienia ww. przesłanek organ administracji orzeka o udzieleniu zgody na wejście na teren sąsiedniej nieruchomości (budynku, lokalu).

Zakres podmiotowy i przedmiotowy

Dobrowolne porozumienie się co do wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości (budynku, lokalu) jest możliwe między inwestorem a właścicielem takiej sąsiedniej nieruchomości. Jako właściciela nieruchomości należy także rozumieć użytkownika wieczystego i zarządcę nieruchomości¹¹. Podmioty te mogą być również reprezentowane przez pełnomocników. Podobnie stronami postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia zgody na wejście na teren sąsiedniej nieruchomości będą te podmioty.

Ustawodawca wskazał, że decyzja wydana na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy Prawo budowlane umożliwia wejście do sąsiedniej nieruchomości (budynku, lokalu). W doktrynie podkreśla się, że zgodnie z ustawą o własności

¹⁰ B. Deskiewicz, *Decyzja w przedmiocie niezbędności wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości a ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 9, s. 60–67.

¹¹ T. Filipowicz, [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, 2022, Lex, art. 47.

lokali do lokalu mogą przynależeć jako jego części składowe pomieszczenia, choćby nawet do niego nie przylegały (np. piwnica, strych, komórka), co powoduje, że decyzja wydawana w trybie art. 47 ust. 2 ustawy Prawo budowlane powinna obejmować także takie części składowe¹², o ile będzie to niezbędne do przeprowadzenia robót budowlanych. Natomiast lokalem sąsiednim nie jest lokal, który stanowi część nieruchomości, będący własnością inwestora, wynajmowany osobom trzecim. W przypadku gdy wynajmujący nie może się porozumieć z własnym najemcą co do sposobu i terminu udostępnienia lokalu, nie może skorzystać z trybu administracyjnoprawnego¹³. W takim przypadku właściwą drogą do rozstrzygnięcia takiego sporu jest droga cywilnoprawna.

Ustawodawca w art. 47 ustawy Prawo budowlane wskazał, że decyzja zezwalająca na wejście na teren sąsiedniej nieruchomości może być wydana, w sytuacji gdy niezbędne jest wykonanie robót budowlanych lub prac przygotowawczych. Termin roboty budowlane znajduje się w słowniczku ustawowym ustawy Prawo budowlane, ale definicja ustawowa¹⁴ nie przesądza, czy inwestor, planując przeprowadzenie takich robót, musi uzyskać odpowiednią zgodę administracyjnoprawną. Analizując przepisy dotyczące robót budowlanych, których podjęcie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, należy podkreślić, że art. 29 ustawy Prawo budowlane wskazuje, iż określone rodzaje robót budowlanych nie wymagają uzyskania takiego pozwolenia lub dokonania zgłoszenia. A zatem określone roboty budowlane mogą być wykonywane bez konieczności uzyskania zgody administracyjnoprawnej na ich podjęcie. Należy uznać zatem, że są to również roboty budowlane wykonywane legalnie. Tym samym także przy wykonywaniu takich robót budowlanych można ubiegać się o wydanie decyzji zezwalającej na wejście na teren sąsiedniej nieruchomości, bowiem roboty te mogą być niezbędne do zrealizowania określonej inwestycji. Natomiast w art. 41 ustawy Prawo budowlane wskazano, że pracami przygotowawczymi są:

- wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie;
- wykonanie niwelacji terenu;
- zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów;
- wykonanie przyłączy do sieci infrastruktury technicznej na potrzeby budowy.

W postępowaniu o wydanie decyzji zezwalającej na wejście na teren sąsiedniej nieruchomości (budynku, lokalu) organ nie jest uprawniony do oceny zarzutów kierowanych pod adresem udzielonego pozwolenia na budowę¹⁵. Po-

¹² Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, wyd. jedenaste, Warszawa 2022, art. 47.

¹³ Wyrok NSA w Krakowie z 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Kr 763/99, *Legalis* nr 94182.

¹⁴ Zgodnie z art. 3 pkt 6 ustawy Prawo budowlane robotami budowlanymi są budowa i prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego.

¹⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z 11 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Gd 547/21, *Lex* nr 3345309.

stępowanie to nie może więc służyć podważeniu decyzji organu wyrażającego zgodę na realizację określonych robót budowlanych. Ponadto prowadząc takie postępowanie, organ nie jest uprawniony do zakwestionowania rodzaju planowanych robót budowlanych czy samej potrzeby ich przeprowadzania¹⁶.

Niezbędność wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości

Ustawodawca w art. 47 ustawy Prawo budowlane w bardzo ogólny sposób sformułował przesłankę wydania decyzji zezwalającej na wejście na teren sąsiedniej nieruchomości (budynku, lokalu), jaką jest niezbędność przeprowadzenia robót budowlanych. Przesłankę niezbędności należy utożsamiać przede wszystkim z fizyczną niemożliwością przeprowadzenia robót budowlanych z innego miejsca, jak właśnie teren sąsiedniej nieruchomości. Oznacza to, że niezbędność zaistnieje wtedy, gdy nie będzie żadnego alternatywnego sposobu przeprowadzenia robót budowlanych niż poprzez fizyczną obecność na terenie sąsiedniej nieruchomości. Typowym przykładem może być konieczność przeprowadzenia prac budowlanych, tj. wykonanie ocieplenia czy tynku, w przypadku położenia ściany budynku przy granicy nieruchomości. Z niezbędnością będziemy także mieli do czynienia, gdy bez wejścia na teren w sąsiedniej nieruchomości inwestycja nie będzie mogła zostać zrealizowana¹⁷. Taka sytuacja będzie miała miejsce, gdy roboty budowlane mają zostać wykonane przy granicy działki sąsiedniej bądź z uwagi na zbyt mały teren na nieruchomości inwestora, uniemożliwiający przeprowadzenie takich robót¹⁸. W orzeczeniu WSA w Łodzi z 10 listopada 2021 r. sąd wskazał, że teren dostępny na działce inwestora o szerokości gruntu wynoszącej ok. 20 cm uniemożliwia przeprowadzenie prac budowlanych i z tego też powodu wejście na teren nieruchomości sąsiedniej jest niezbędne¹⁹. Należy podkreślić, że organ ma obowiązek ustalenia, czy wejście na teren sąsiedniej nieruchomości jest obiektywnie konieczne²⁰, bowiem uzyskanie władczej zgody na korzystanie z sąsiedniej nieruchomości nie powinno być nadużywane, czy też nie można uzasadniać wydania takiej decyzji przeprowadzeniem każdego, wskazanych przez inwestora robót budowlanych.

Należałoby się także zastanowić, czy występowanie możliwości przeprowadzenia robót budowlanych poza wejściem na teren sąsiedniej nieruchomości,

¹⁶ Wyrok WSA w Łodzi z 11 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 592/21, Lex nr 3338212.

¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 6 listopada 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 669/20, Lex nr 3152316.

¹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 14 maja 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 2599/18, Lex nr 3073831; wyrok WSA w Gdańsku z 11 października 2017 r., sygn. akt II SA/Gd 384/17, Lex nr 2380798.

¹⁹ Wyrok WSA w Łodzi z 10 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 393/21, Lex nr 3282110.

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 6 listopada 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 669/20, Lex nr 3152316.

która jest ekonomicznie nieuzasadniona, wyklucza przesłankę niezbędności. Niewątpliwie celem ustawodawcy jest racjonalne prowadzenie inwestycji budowlanych. A zatem gdy istnieje co prawda techniczna możliwość zrealizowania robót budowlanych, której skutkiem będzie zużycie znacznie większej ilości energii, zasobów oraz doprowadzenie do większej emisji zanieczyszczeń niż wykonanie tych robót z terenu sąsiedniej nieruchomości, należy uznać, że wejście na teren sąsiedniej nieruchomości (budynku, lokalu) jest niezbędne. Podobnie należy stwierdzić, że niezbędność wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości zaistnieje, gdyby alternatywny do wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości sposób przeprowadzenia robót budowlanych narażałby na niebezpieczeństwo osoby wykonujące prace budowlane i osoby postronne.

Należy dodać, że zgoda na wejście na teren sąsiedniej nieruchomości dotyczy jedynie takich prac budowlanych, które wynikają z pozwolenia na budowę bądź dokonanego zgłoszenia²¹. Nie można więc uznać, że dostęp do nieruchomości sąsiedniej jest niezbędny do dokonania innych czynności pośrednio związanych z pracami budowlanymi. Nie może więc inwestor twierdzić, że taki dostęp jest niezbędny w celu zapewnienia np. dojazdu do placu budowy, jak też nie uprawnia do zainstalowania lub wykonywania na nieruchomości sąsiedniej jakichkolwiek elementów budowlanych, które miałyby tam pozostać²². Z drugiej zaś strony niezbędność wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości wystąpi, w przypadku gdy np. zabezpieczenia czy podpory rusztowań muszą być zamontowane na sąsiedniej nieruchomości w celu zapewnienia bezpieczeństwa prowadzonych prac budowlanych, a te będą fizycznie przeprowadzone jedynie z terenu należącego do inwestora.

Legalność prowadzonych robót budowlanych

Decyzja zezwalająca na wejście na teren sąsiedniej nieruchomości może być wydana wyłącznie w przypadku, gdy dotyczy robót budowlanych wykonywanych legalnie. A zatem inwestor, ubiegając się o taką zgodę, musi dysponować wymaganym przez przepisy prawa pozwoleniem na budowę lub dokonać skutecznego zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych. Zgoda ta nie może być także udzielona w sytuacji naruszenia przepisów prawa budowlanego, tj. gdy inwestor odstąpił w sposób istotny od warunków pozwolenia na budowę lub prowadzi roboty budowlane odbiegające od dokonanego zgłoszenia. W takich właśnie przypadkach mamy do czynienia z samowolą budowlaną, która nie może być podstawą do udzielenia zgody na wejście na teren sąsiedniej nieruchomości (budynku, lokalu). W przeciwnym wypadku doszłoby wręcz do urzędowej legalizacji realizacji samowoli budowlanych.

²¹ Wyrok NSA z 4 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 1870/13, Lex nr 1794224.

²² D. Okolski (red.), *Prawo budowlane i nieruchomości*. Komentarz, 2020, Legalis, art. 47.

Jak wspomniano, wykonywanie niektórych robót budowlanych nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę lub dokonania ich zgłoszenia. A zatem wskazane przez ustawodawcę w art. 29 ust. 4 ustawy Prawo budowlane roboty budowlane także mogą być objęte decyzją zezwalającą na wejście na teren sąsiedniej nieruchomości (budynku, lokalu) i należy uznać, że będą to roboty budowlane wykonywane legalnie.

W przypadku gdy w trakcie rozpatrywania wniosku o zezwolenie na wejście na teren nieruchomości sąsiedniej organ stwierdzi, że inwestor nie dysponuje wymaganą, wykonalną decyzją o pozwoleniu na budowę lub nie dokonał wymaganego zgłoszenia robót budowlanych, wniosek taki nie podlega rozpatrzeniu, a organ zobowiązany jest do umorzenia postępowania jako bezprzedmiotowego²³. Warto także nadmienić, że podjęcie robót budowlanych przed uprawomocnieniem się decyzji o pozwoleniu na budowę oraz podjęcie robót budowlanych przed wyrażeniem „milczącej akceptacji” przez organ stanowi samowolę budowlaną i również przesądza o konieczności umorzenia postępowania.

Brak zgody właściciela sąsiedniej nieruchomości

W przypadku braku zgody właściciela nieruchomości sąsiedniej na wejście na teren jego nieruchomości (budynku, lokalu) inwestor zawsze może dokonać zmian w planowanym lub realizowanym obiekcie budowlanym w taki sposób, żeby nie było konieczności wykonywania prac budowlanych z tego terenu.

Brak takiej zgody umożliwia również ubieganie się o wydanie decyzji administracyjnej zezwalającej na wejście na teren sąsiedniej nieruchomości (budynku, lokalu). Ustawodawca wymaga od inwestora aktywności w kwestii uzyskania zgody właściciela sąsiedniej nieruchomości. Nie oznacza to, że o braku zgody można mówić jedynie w sytuacji, gdy inwestor nie dysponuje pisemnym oświadczeniem, w którym właściciel sąsiedniej nieruchomości nie wyraża zgody na wejście na teren jego nieruchomości. Wystarczające jest skierowanie listu do właściciela nieruchomości sąsiedniej z prośbą o wyrażenie takiej zgody²⁴, co oznacza, że wymagane jest podjęcie próby uzyskania takiej zgody²⁵. Obowiązkiem organu jest więc ustalenie, czy inwestor podjął starania o uzyskanie przedmiotowej zgody i że starania te okazały się bezskuteczne²⁶.

Warto również dodać, że zgoda na wejście na teren sąsiedniej nieruchomości może być udzielona przez jej właściciela do czasu wydania przez organ

²³ Wyrok NSA z 16 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2517/14, Lex nr 2106676.

²⁴ Wyroki WSA w Warszawie z 26 listopada 2010 r. sygn. akt II OSK 1819/09 i z 6 kwietnia 2009 r., sygn. akt VII SA/Wa 110/09, CBOSA.

²⁵ Wyrok WSA w Opolu z 11 października 2011 r. sygn. akt II SA/Op 201/07, CBOSA.

²⁶ Wyrok WSA w Lublinie z 20 września 2012 r., sygn. akt II SA/Lu 269/12, Lex nr 1225226.

decyzji. A zatem może to nastąpić także w trakcie toczącego się w tym przedmiocie postępowania²⁷. Oznacza to, że preferowane przez ustawodawcę jest ugodowe ustalenie możliwości wejścia na teren nieruchomości sąsiedniej, natomiast władcza ingerencja organu administracji publicznej powinna nastąpić dopiero wtedy, gdy nie uda się uzyskać konsensusu między zainteresowanymi podmiotami.

Skutki uwzględnienia wniosku

Po ustaleniu, że zostały spełnione wszystkie wymienione wyżej przesłanki wydania decyzji zezwalającej na wejście na teren sąsiedniej nieruchomości (budynku, lokalu), organ zobowiązany jest do określenia w jakich granicach możliwe będzie korzystanie z nieruchomości sąsiedniej oraz warunków wykorzystania tej nieruchomości²⁸. Pozytywna decyzja wydana przez organ powinna więc określać, w jakiej dokładnie części nieruchomość sąsiednia może być używana i wskazać właśnie obszar, na który może wejść inwestor. W niektórych sytuacjach, gdy np. sąsiednia nieruchomość jest stosunkowo mała i niezabudowana, może się okazać, że do wykonania prac budowlanych niezbędne będzie wejście na cały teren takiej nieruchomości.

Podobnie organ zobowiązany jest do określenia terminu lub terminów, w jakich możliwe będzie „używanie” sąsiedniej nieruchomości przez inwestora. Nie jest jednak możliwe określenie tego terminu w bardzo rozległy sposób, np. do zakończenia wszystkich prac budowlanych związanych z realizacją określonej inwestycji. Przeciwnie, organ powinien dokładnie sprecyzować, w jakich dniach lub na jaki okres czasu inwestor uprawniony jest do wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości. Warto zaznaczyć, że w zależności od planowanych prac budowlanych wskazany okres może być bardzo dokładny, a w przypadku gdy wykonywanie takich prac uzależnione jest od warunków pogodowych, powinien być podany w przybliżeniu, przez np. wskazanie pory roku, podczas której uprawnienie do wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości może być wykonane. W tym ostatnim przypadku organ powinien sprecyzować, na ile dni inwestor będzie mógł wejść na teren sąsiedniej nieruchomości. Tak określony termin powinien być określony od daty ostateczności decyzji²⁹. Ustawodawca poprzez określenie 14-dniowego terminu dla organu na wydanie decyzji od dnia złożenia wniosku chciał, aby instytucja ta była racjonalna i efektywna, niemniej jednak wobec tego typu decyzji mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administra-

²⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 7 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 259/21, Lex nr 3199819.

²⁸ Wyrok WSA w Kielcach z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Ke 227/14, Lex nr 1483389.

²⁹ Wyrok NSA w Krakowie z 25 sierpnia 2003 r., sygn. akt II SA/Kr 784/99, Lex nr 655950.

cyjnego³⁰. Tym samym decyzji takiej może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, jeżeli będą spełnione przesłanki określone w art. 108 Kodeksu postępowania administracyjnego, jak też termin określony w tej decyzji może być zmieniony przez organ II instancji.

Należy również dodać, że wraz z wydaniem pozytywnej decyzji zezwalającej na wejście na teren sąsiedniej nieruchomości inwestor uzyskuje ograniczone w czasie prawo przebywania na sąsiedniej nieruchomości oraz wykonywania tam związanych z inwestycją robót budowlanych³¹. W związku z tym, że decyzja taka niewątpliwie ingeruje w prawo własności, aby zapobiec nadużywaniu przyznanego uprawnienia do wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości, wymagane jest precyzyjne określenie w decyzji administracyjnej sposobu realizacji tego uprawnienia.

Wydanie decyzji na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy Prawo budowlane może dotyczyć jedynie planowanych do przeprowadzenia robót budowlanych³², co zaś oznacza, że decyzja taka nie może niejako legalizować tych sytuacji, w których inwestor bez zgody właściciela sąsiedniej nieruchomości wszedł na jej teren.

Warto dodać, że w przypadku gdy inwestor porozumiał się z właścicielem sąsiedniej nieruchomości co do możliwości wejścia na jej teren, możliwe jest ustalenie wysokości rekompensaty z tego tytułu za zgodą obu stron. Zaś gdy organ przychylił się do wniosku o zezwolenie na wejście na teren nieruchomości sąsiedniej, nie jest możliwe określenie w decyzji administracyjnej wysokości przysługującej właścicielowi rekompensaty. Po pierwsze, art. 47 ust. 2 ustawy Prawo budowlane nie przewiduje takiej możliwości; po drugie, wysokość rekompensaty powinna być określona na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego po wykonaniu prac budowlanych³³.

Po zakończeniu robót budowlanych inwestor, który korzystał sąsiedniej nieruchomości, jest obowiązany do przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego i do zabrania z niej wszystkich swoich urządzeń i przedmiotów³⁴. Ponadto art. 47 ust. 3 ustawy Prawo budowlane nakłada na inwestora obowiązek naprawienia właścicielowi sąsiedniej nieruchomości powstałej szkody na skutek korzystania przez niego z cudzej nieruchomości na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym, choć ustawodawca nie wskazuje, o jakie dokładnie zasady chodzi. W doktrynie podkreśla się, że nie będzie to odpowiedzialność

³⁰ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, *Budowa przy granicy sąsiada*, „Nieruchomości” 2017, nr 6, s. 101 i nast.

³¹ Wyrok WSA w Opolu z 11 października 2007 r., sygn. akt II SA/Op 201/07, Lex nr 419005.

³² Wyrok WSA w Poznaniu z 13 października 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 777/10, Lex nr 1694719.

³³ Wyroki NSA z 16 stycznia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 825/00 i z 10 marca 2000 r., sygn. akt II SA/Ld 183/97.

³⁴ R. Godlewski, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, Warszawa 2010, art. 47.

z tytułu czynów niedozwolonych, bowiem uprawnienie inwestora do wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości (budynku, lokalu) wynika z decyzji administracyjnej. Co więcej, to właśnie art. 47 ust. 3 ustawy Prawo budowlane będzie stanowił samoistną podstawę obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przez inwestora w skutek realizacji prawa do wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości (budynku, lokalu)³⁵. Wydaje się więc, że ustawodawca miał na myśli przepisy dotyczące sposobu naprawienia szkody – art. 363 Kodeksu cywilnego.

Naprawienie szkody może nastąpić poprzez wykonanie przez inwestora określonych prac naprawczych³⁶, poprzez przywrócenie np. ogrodzenia do stanu poprzedniego. Ponadto możliwe jest, że zamiast takich prac inwestor wypłaci właścicielowi odszkodowanie. W sytuacji braku porozumienia między inwestorem a właścicielem sąsiedniej nieruchomości co do sposobu naprawienia szkody, inwestor może dochodzić odszkodowania w drodze cywilnoprawnej. Jednocześnie nieuzasadnione będzie żądanie przez właściciela sąsiedniej nieruchomości kwoty znacznie przewyższającej wartość wyrządzonej szkody, mając wręcz zarobkowy charakter³⁷. Istotne jest przy tym to, że właściciel obowiązany jest do naprawy takiej szkody po zakończeniu robót objętych decyzją wyrażającą zgodę na korzystanie z sąsiedniej nieruchomości (budynku, lokalu). A zatem gdy decyzja uprawnia inwestora do kilkukrotnego wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości, obowiązek naprawienia szkody powstanie z chwilą zrealizowania tego uprawnienia.

Warto nadmienić, że decyzja organu zezwalająca na wejście na teren sąsiedniej nieruchomości nie zawiera rozstrzygnięcia, jakie konkretnie prace budowlane inwestor może przeprowadzić z sąsiedniej nieruchomości. Organ, udzielając takiej zgody, przesądza, że bez dostępu do sąsiedniej nieruchomości nie da się zrealizować określonej inwestycji, a co za tym idzie – właściciel sąsiedniej nieruchomości nie ma uprawnienia do kwestionowania zasadności prowadzenia określonych robót budowlanych przez inwestora, jeżeli odbywają się w okresie i na warunkach określonych w decyzji administracyjnej.

Podsumowanie

Możliwość uzyskania decyzji zezwalającej na wejście na teren sąsiedniej nieruchomości (budynku, lokalu) niewątpliwie umożliwia zrealizowanie robót budowlanych w tych sytuacjach, w których realizacja określonych prac budowlanych wymaga wejścia na teren cudzej nieruchomości sąsiedniej. Choć poprzez

³⁵ Z. Kostka, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, wyd. trzecie, Warszawa 2016, art. 47.

³⁶ Wyrok WSA w Szczecinie z 10 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 66/21, Lex nr 3206042.

³⁷ Z. Niewiadomski (red.), op. cit., komentarz do art. 47.

wydanie takiej decyzji dochodzi do ograniczenia prawa własności, to należy wskazać, że ustawodawca zapewnił, iż ingerencja ta nie będzie nadmierna. Przede wszystkim słusznie ustawodawca sformułował przesłankę niezbędności wejścia na teren nieruchomości sąsiedniej. Przesłanka ta umożliwia zawężenie sytuacji, do których może być wydana przedmiotowa decyzja, jeśli przeprowadzenie robót budowlanych jest fizycznie niemożliwe bez wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości (budynku, lokalu). Pewien niedosyt budzi jednak to, że orzecznictwie powiązano przesłankę niezbędności jedynie z fizyczną niemożnością przeprowadzenia robót budowlanych bez dostępu do cudzej nieruchomości. Wydaje się uzasadnione twierdzenie, że niezbędność zajęcia także tam, gdzie dostęp do cudzej nieruchomości w znaczący sposób zwiększy bezpieczeństwo związane z prowadzeniem prac budowlanych lub przyczyni się do ochrony zasobów, w tym do ochrony środowiska.

Decyzja zezwalająca na wejście na teren sąsiedniej nieruchomości (budynku, lokalu) zapewnia poszanowanie prawa własności także poprzez określenie, w jakim okresie i zakresie inwestor może korzystać z cudzej nieruchomości. Można więc uznać, że decyzja ustanawia swoistego rodzaju krótkotrwałą służebność administracyjną, której warunków wykonywania są dokładnie określone w decyzji administracyjnej. Ma to istotne znaczenie dla właściciela nieruchomości, bowiem inwestor nie może korzystać z niej w sposób przekraczający to, co jest niezbędne do wykonania określonych prac budowlanych.

Czy zatem ustawodawca nie ingeruje w sposób nadmierny w prawo własności poprzez wydanie tego typu decyzji? Odpowiedź na to pytanie wydaje się przecząca, bowiem niewątpliwie zapewniono, że przedmiotowe decyzje będą wydawane niejako w ostateczności, jedynie gdy nie ma możliwości przeprowadzenia prac budowlanych bez dostępu do sąsiedniej nieruchomości (budynku, lokalu). Niemniej jednak warto wskazać, że w ustawie Prawo budowlane nie sprecyzowano sposobu naprawienia szkody powstałej w wyniku korzystania inwestora z cudzej nieruchomości (budynku, lokalu), odsyłając w tym zakresie do przepisów Kodeksu cywilnego. Taka konstrukcja może powodować, że właściciel nieruchomości będzie musiał sam podjąć często kosztowne i długotrwałe starania w tym zakresie na drodze cywilnoprawnej. Wydaje się, że właśnie brak nakazania w decyzji administracyjnej obowiązku przywrócenia do stanu poprzedniego nieruchomości osłabia ochronę interesów właściciela takiej nieruchomości.

Wykaz literatury

Bąkowski T., *O wolności budowlanej de lege lata i de lege ferenda*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, nr 1.

- 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:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, 2022, Lex.
- Garlicki L., Jarosz-Żukowska S., [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2016.
- Godlewski R., [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Kostka Z., [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, wyd. trzecie, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Niewiadomski Z. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, wyd. jedenaste, C.H. Beck, Warszawa 2022.
- Okolski D. (red.), *Prawo budowlane i nieruchomości. Komentarz*, 2020, Legalis.
- Plucińska-Filipowicz A., Filipowicz T., Kosicki A., *Budowa przy granicy sąsiada*, „Nieruchomości” 2017, nr 6.
- Wyporska-Frankiewicz J., *Uгода w sprawach z zakresu prawa budowlanego*, [w:] eadem, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, 2009, Lex.

Summary

Decision on the necessity of entering the neighbouring property to undertake construction works

Keywords: construction law, decision granting permission to enter the neighbouring property, building freedom.

The article analyses the conditions for issuing a decision permitting entry to a neighbouring building, premises or land of a neighbouring property in order to carry out preparatory work or construction works. It analyses in which situations the issuance of such a decision is necessary to carry out construction works and to what extent the investor may use someone else's property. The aim of the article was to analyse whether the current regulations do not constitute an excessive interference with the right to property by allowing consent in the form of an administrative decision to enter someone else's property. While it has been established that the current regulations do not excessively interfere with the ownership right, the legislator has not specified the manner of repairing the damage resulting from the investor's use of someone else's real property (building, premises), referring in this respect to the Civil Code. Such a construction may result in the owner of the real estate having to undertake often costly and long-lasting efforts in this respect on his/her own through civil law.

