

Edward Janeczko

Dopuszczalność sytuowania budynku bezpośrednio przy granicy działki budowlanej

1. Przepisy szeroko pojętego prawa budowlanego wiążą się bezpośrednio lub pośrednio z praktyką notarialną w zakresie obrotu nieruchomościami. W obrocie tym bowiem istotne znaczenie, w przeważającej liczbie przypadków, ma to, czy i w jaki sposób zbywana nieruchomość może być wykorzystana na cele budowlane.

Nie uzasadniająć bliżej tego dość oczywistego stwierdzenia, celowe wydaje się sformułowanie na wstępie kilku uwag o charakterze ogólnym, dotyczących uprawnienia w zakresie zabudowy nieruchomości gruntowej (działki).

Pierwsza uwaga sprowadza się do przytoczenia art. 28 prawa budowlanego (ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.), według którego roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Od tej zasady dalsze przepisy prawa budowlanego przewidują, w miarę ściśle określone, wyjątki.

Dalsza uwaga dotyczy tego, że generalnie decyzja o pozwoleniu na budowę musi być poprzedzona decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzję tę bowiem należy dołączyć do wniosku o pozwolenie na budowę, jeżeli jest wymagana według innych przepisów (art. 33 ust. 2 pkt 3 prawa budowlanego). Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest wydawana na podstawie przepisów (art. 39

i nast.) ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139). Decyzja ta jest wymagana w przypadku zmiany zagospodarowania terenu związanej z realizacją obiektu budowlanego. Bliżej określa to art. 39 powołanej wyżej ustawy, przewidując jednocześnie wyjątki, kiedy ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nie jest wymagane.

Według art. 32 ust. 4 pkt 2 prawa budowlanego, pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto wykazał prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Problem dotyczący wspomnianego „prawa do dysponowania” był przedmiotem stosunkowo licznych orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także Sądu Najwyższego. Tytułem przykładu można tu przytoczyć tezę wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 października 1986 r. (IV SA 400/86, ONSA, nr 2, poz. 56), według której prawo do dysponowania nieruchomością należy oceniać według prawa cywilnego. Może ono, według tej tezy, wynikać zarówno z prawa własności i innych praw rzeczowych, jak i z umowy najmu lub dzierżawy bądź innych stosunków zobowiązaniowych, jeżeli wynika z nich prawo użycia nieruchomości na cele budowlane. W przeważającej liczbie przypadków omawiane prawo dysponowania wynika z prawa własności lub użytkowania wieczystego. Umowy mogą być także zawierane pomiędzy właścicielem (użytkownikiem wieczystym) a posiadaczem (przyszłym posiadaczem), z których wynika niewątpliwa zgoda na wykorzystanie nieruchomości na cele budowlane.

2. W przepisach prawa budowlanego nie ma regulacji dotyczącej sytuowania budynku bezpośrednio przy granicy działki. Takiej regulacji nie ma również w przepisach kodeksu cywilnego dotyczących tzw. prawa sąsiedzkiego. Kwestii tej nie regulowały także poprzednio obowiązujące przepisy prawa budowlanego (ustawa z dnia 24 października 1974 r., Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.). Wydane na podstawie delegacji zawartej w prawie budowlanym z 1974 r. przepisy wykonawcze (rozporządzenie Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 3 lipca 1980 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki, Dz.U. Nr 17, poz. 62) w § 13 zawierały unormowanie, według którego istniała dopuszczalność sytuowania budynków bezpośrednio przy granicy działki, przy zachowaniu określonych w tym przepisie przesłanek i warunków. Na tle tego przepisu Naczelny Sąd Administracyjny, między

innymi w przytoczonym przez L. Bara i E. Radziszewskiego (*Nowy Kodeks Budowlany – Komentarz*, Warszawa 1995, s. 49) wyroku z dnia 2 lipca 1982 r. (SA 106/82, ONSA 1982, nr 2, poz. 65), stwierdził, że usytuowanie obiektu budowlanego bezpośrednio przy granicy działki, co dopuszczają przepisy warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki, nie zwalnia organu administracji z obowiązku przestrzegania prawa budowlanego, nakazującego m.in. projektowanie obiektu budowlanego w sposób zapewniający ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich. Wyżej wymienieni autorzy wskazali przy tym, że teza ta jest aktualna również po wejściu w życie prawa budowlanego z 1994 r.

3. Wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 7 ust. 1 pkt 2 powołanego wyżej prawa budowlanego z 1994 r. rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jednolity: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 140), w § 12 ust. 6 stwierdza: „Dopuszcza się sytuowanie budynku... bezpośrednio przy granicy działki budowlanej..., jeżeli w projekcie zabudowy i zagospodarowania terenu (działki budowlanej) zostanie wykazana możliwość zachowania określonych w rozporządzeniu odległości między projektowaną zabudową a istniejącymi lub zaprojektowanymi elementami zagospodarowania działki sąsiedniej i uzyskana pisemna zgoda jej właściciela”. Ustępy 7 i 8 § 12 rozporządzenia mają następujące brzmienie: „7. W razie braku zgody właściciela, właściwy organ może rozstrzygnąć w drodze postanowienia o dopuszczalności usytuowania budynku w odległościach, o których mowa w ust. 6, jeżeli nie spowoduje to istotnego utrudnienia w zagospodarowaniu działki sąsiedniej. Na postanowienie to przysługuje zażalenie. 8. Zgoda właściciela nie jest wymagana, jeżeli usytuowanie budynku, o którym mowa w ust. 6, wynika z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”. W orzecnictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także organów administracyjnych występowały wątpliwości dotyczące stosowania przytoczonych wyżej przepisów rozporządzenia i związanych z nimi rozbieżności. Uzasadniało to wystąpienie przez Naczelny Sąd Administracyjny do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniami prawnymi. W odpowiedzi na nie Trybunał Konstytucyjny wydał dwa wyroki. W wyroku z dnia 11 maja 1999 r. (sygn. akt P 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 75) stwierdził, że przepis § 12 ust. 7 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budow-

nictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (obecnie Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 140), jest niezgodny z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane przez to, że regulując materię zastrzeżoną dla ustawy, wykracza poza granice upoważnienia do wydania rozporządzenia.

W wyroku z dnia 5 marca 2001 r. (sygn. akt P. 11/2000, OTK 2001, nr 2, poz. 33) stwierdził, że również § 12 ust. 6 powoływanego rozporządzenia w zakresie wymogu uzyskania zgody właściciela działki sąsiedniej na usytuowanie budynku bezpośrednio przy granicy działki budowlanej jest niezgodny z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126).

Z uzasadnienia tych wyroków Trybunału Konstytucyjnego wynika, że podstawą zawartych w nich rozstrzygnięć było przede wszystkim przyjęcie założenia, że przy istniejącym konflikcie interesów właścicieli nieruchomości inwestora i nieruchomości sąsiedniej optymalne korzystanie z ich praw wiąże się z reguły z wprowadzeniem ograniczeń w korzystaniu z jednej z tych nieruchomości lub obu. Skoro zaś ograniczenia te wiążą się z prawem własności, mogą być wprowadzone jedynie w ustawie. Niedopuszczalne było natomiast wkroczenie w materię ustawową w drodze aktu normatywnego podustawowego.

Oznacza to, że ustawodawca nie mógł upoważnić żadnego organu do wprowadzenia ograniczeń w akcie podustawowym. Gdyby zaś takie upoważnienie miało miejsce, byłoby ono sprzeczne z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji (uzasadnienie w sprawie sygn. akt P 9/98).

Dalsze, oczywiste zresztą, stanowisko Trybunału Konstytucyjnego sprowadza się do twierdzenia, według którego w żadnym z przepisów prawa budowlanego nie sformułowano normy prawnej dotyczącej zabudowy przy granicy nieruchomości sąsiedniej (uzasadnienie w sprawie sygn. akt P 11/2000).

Omówione wyżej wyroki Trybunału Konstytucyjnego pozwalają na stwierdzenie możliwości wznowienia postępowania administracyjnego, zakończonego postanowieniem wydanym na podstawie § 12 ust. 7 omawianego rozporządzenia o dopuszczalności usytuowania budynku bezpośrednio przy granicy działki w trybie i na zasadach określonych w art. 145 lit. a) k.p.a. Jeżeli natomiast została wniesiona skarga do sądu administracyjnego na takie postanowienie, podlega ono uchyleniu na podstawie art. 22 ust. 2

pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 1995r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

Nadal jednak istnieje wątpliwość co do możliwości usytuowania budynku bezpośrednio przy granicy działki oraz co do tego, jaki podmiot ma o tym rozstrzygać.

4. Przy generalnym założeniu dopuszczalności usytuowania budynku bezpośrednio przy granicy działki można rozważać pogląd, według którego wydanie decyzji zawierającej pozwolenie na budowę z takim usytuowaniem budynku wymagałoby uprzedniego rozstrzygnięcia sądu powszechnego. Za przyjęciem takiego poglądu mogłoby przemawiać to, że z budową bezpośrednio przy granicy wiąże się, jak to zresztą stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie P 9/98, wykonywanie prawa własności. Dotyczy to więc materii będącej przedmiotem regulacji prawa cywilnego. Jak wiadomo zaś, do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne (art. 2 k.p.c.).

Pogląd taki nie wydaje się jednak uzasadniony przede wszystkim dlatego, że w przepisach kodeksu cywilnego (ani w przepisach k.p.c.) nie ma regulacji stanowiącej podstawę rozstrzygnięcia przez sąd powszechny o budowie bezpośrednio przy granicy działki.

Ingerencja tego sądu jest wprawdzie możliwa przy realizacji obiektu budowlanego na podstawie ogólnych zasad dotyczących roszczeń windykacyjnych i negatoryjnych, określonych w art. 222 k.c., ale w przypadkach tych chodzi o naruszenie przez inwestora cudzej własności. Nie chodzi więc o budowę bezpośrednio przy granicy.

Wyrazem ograniczenia ingerencji sądu powszechnego w przypadki związane z obiektami budowlanymi jest m.in. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 1992 r. (I CRN 188/92, OSN 1993, nr 5, poz. 90 z glosami M. Armaty, OSP 1994, nr 4, poz. 78 i W. Katnera, Palestra 1994, nr 3-4, s. 150), według którego nie jest dopuszczalne nakazanie rozebrania obiektu budowlanego wzniesionego zgodnie z pozwoleniem na budowę, gdy zakłóca on korzystanie z nieruchomości sąsiedniej. Jeszcze dalej idące jest orzeczenie Sądu Najwyższego z 19 marca 1987 r. (III CRN 53/87 z glosą T. Dybowskiego, OSP 1988, nr 7-8, poz. 173), które podkreśla brak dopuszczalności wystąpienia z roszczeniem opartym na art. 222 § 2 k.c. przez właściciela nieruchomości sąsiadującej z terenem zamierzonej inwestycji. W orzeczeniu tym stwierdzono między innymi, że ocena, czy inwe-

stycja budowlana nie narusza praw osób trzecich, należy do organów administracyjnych pod kontrolą Naczelnego Sądu Administracyjnego. Z omawianą problematyką, należąca w istocie rzeczy do szerszej problematyki granicznej pomiędzy prawem cywilnym a prawem administracyjnym, wiąże się również pogląd zawarty w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 3 czerwca 1983 r. (III CRN 100/83, Nowe Prawo 1985, nr 10, s. 122 i nast. z glosą A. Agopszowicza), przyjmujący zasadę, że wydanie pozwolenia na budowę samo przez się nie stanowi o niedopuszczalności roszczenia negatoryjnego o zaniechanie budowy. Formułując taki pogląd, Sąd Najwyższy uwzględnił jednak to, że dokument zawierający wspomniane pozwolenie zawiera zastrzeżenie, iż jego treść nie narusza praw osób trzecich. W istocie uwzględnił treść decyzji administracyjnej bez jej kwestionowania.

Przytoczone wyżej zasady wynikające z orzecznictwa Sądu Najwyższego uzasadniają pogląd o wyłączności rozstrzygnięcia o budowie bezpośrednio przy granicy przez organy administracyjne.

5. Wymaga również uzasadnienia twierdzenie, że sytuowanie budynku bezpośrednio przy granicy jest w ogóle dopuszczalne. Za taką dopuszczalnością przemawia m.in. następująca argumentacja. Ani w przepisach prawa budowlanego, ani w przepisach kodeksu cywilnego nie ma zakazu takiego sytuowania budynków. Na tle przepisów kodeksu cywilnego, dotyczących tzw. prawa sąsiedzkiego, szczególnie zaś art. 143 określającego przestrzenne granice własności nieruchomości gruntowych, można stwierdzić, że usytuowanie budynku bezpośrednio przy granicy nie jest budową na cudzym gruncie, lecz na gruncie, co do którego inwestorowi przysługuje prawo wykorzystania go na cele budowlane. Jest to zaś równoznaczne z istnieniem po stronie inwestora prawa do dysponowania nieruchomością w rozumieniu art. 32 ust. 4 pkt 2 prawa budowlanego.

Wspomniany przepis należy do przepisów dotyczących pozwolenia na budowę, które są stosowane przez organy administracji właściwe do wydania decyzji zawierającej takie pozwolenie. Jest to dodatkowy argument przemawiający za stanowiskiem, według którego rozstrzygnięcie o usytuowaniu budynku bezpośrednio przy granicy działki należy do organu administracyjnego wydającego pozwolenie na budowę.

Należy przy tym podkreślić, że pozwolenie na budowę przy przyjęciu tego założenia nie musi być poprzedzone postępowaniem określonym w § 12 ust. 6 i 7 omawianego rozporządzenia (tj. zgodą właściciela działki sąsiedniej czy postanowieniem organu administracji), bowiem wobec stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności tych przepisów z przepisami ustawy, postępowanie takie byłoby niedopuszczalne.

6. Przedstawioną wyżej problematyką zajmował się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 czerwca 2001 r. (sygn. akt OSA 4/01), wydanym w składzie 7 sędziów w sprawie przekazanej do rozpoznania przez skład orzekający w trybie art. 49 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Skarga w tej sprawie wniesiona do NSA dotyczyła postanowienia organu administracji o usytuowaniu budynku bezpośrednio przy granicy działki, a nie decyzji o pozwoleniu na budowę. Nie mógł więc sąd administracyjny zająć wiążącego w danej sprawie organ administracji stanowiska o dopuszczalności takiego usytuowania budynku ani wskazania trybu postępowania i podmiotu właściwego do wydania takiego rozstrzygnięcia. Z końcowej części uzasadnienia wyroku wynika jednak pogląd zbliżony z wyżej przedstawionym. Świadczy o tym następujące stwierdzenie: „W decyzji o pozwoleniu na budowę, właściwy organ orzeka o usytuowaniu budynku na gruncie, uwzględniając wszystkie przesłanki rozstrzygnięcia, w tym przesłanki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 prawa budowlanego, przy czym brak jest wystarczających podstaw do formułowania poglądu, że zakresem orzekania w tym postępowaniu nie jest objęte rozstrzygnięcie o usytuowaniu budynku przy granicy działki”.

W postępowaniu dotyczącym pozwolenia na budowę, a zwłaszcza w pozwoleniu zawierającym rozstrzygnięcie o usytuowaniu budynku bezpośrednio przy granicy, organ administracji, co zresztą podkreślił sąd administracyjny w powołanym wyżej wyroku, uwzględni treść art. 5 prawa budowlanego. Dotyczy to także ochrony interesów osób trzecich. Jest to ochrona bardzo szeroka, gdyż wyliczenie zawarte w ust. 2 art. 5 ma jedynie charakter przykładowy. Ta ochrona może się więc wiązać także z możliwością prawidłowej zabudowy lub innego zagospodarowania działki sąsiedniej, a także możliwością korzystania z tej działki według zasad wynikających z przepisów o treści i wykonywaniu własności (lub innego prawa do nieruchomości).