

KWADRATURA OKNA

TEKST: BOŻENA NIERODA / WOJCIECH GWIZDAK

Otwory okienne odgrywają na przestrzeni wieków podobną rolę – pozwalają na ogląd świata, oświetlanie pomieszczeń, wentylację. I chociaż ich podstawowe funkcje nie ulegają zmianom, to forma oraz umiejscowienie już tak. Czasy, w których lokalizacja okien zależna była tylko od potrzeb inwestorów, minęły.

Postępujące zagęszczanie zabudowy i zbliżanie obiektów z oknami do nieruchomości o innej własności wywoływało spory. To właśnie konflikty międzysąsiedzkie (oraz potrzeba ochrony przeciwpożarowej) były jednym z motorów powstawania przepisów budowlanych. Ślady takich działań obserwujemy już w prawodawstwie starożytnego Rzymu. Z biegiem czasu wykrystalizowały się w poszczególnych państwach specjalistyczne przepisy, określające zasady zbliżania okien do działki sąsiada. Mimo, wydawałoby się, dostatecznej bazy wiedzy i doświadczeń okazuje się, że obowiązujący w Polsce system prawny zawiera nie do końca jednoznaczne dyspozycje odnośnie tej materii. Warto szczegółowo zbadać, jakie są implikacje naszych regulacji.

CZY KSZTAŁT BUDYNKU MA ZNACZENIE?

Bryły budynków mają różne formy i praktycznie we wszystkich są okna i drzwi. Ich relacje względem granic sąsiednich działek określa § 12 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (w skrócie WT). Rozporządzenie było zmieniane. Ostatni tekst jednolity opublikowano w Dzienniku

§ 12 ust. 1 WT

W tekście wykorzystano m.in.

powszechnie dostępne wyroki sądów

przepisy prawa inwestycyjnego

rysunki autorów

materiały Zespołu ds. Legislacji MPOIA

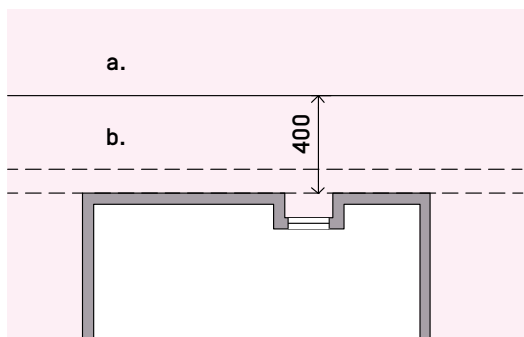
Ustaw z dnia 18.09.2015 r. poz. 1422. Po kolejnych nowelach – od 1 stycznia 2018 r. obowiązuje § 12. ust. 1. w brzmieniu:

Jeżeli z przepisów § 13, 19, 23, 36, 40, 60 i 271–273 lub przepisów odrębnych określających dopuszczalne odległości niektórych budowli od budynków nie wynikają inne wymagania, budynek na działce budowlanej należy sytuować od granicy tej działki w odległości nie mniejszej niż:

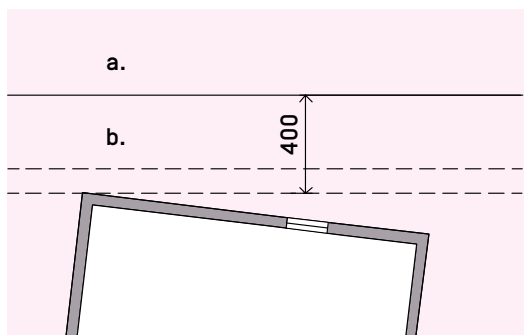
- 1) 4 m – w przypadku budynku zwróconego ścianą z oknami lub drzwiami w stronę tej granicy;
- 2) 3 m – w przypadku budynku zwróconego ścianą bez okien i drzwi w stronę tej granicy.

W oparciu o wyżej cytowaną regulację rozpoczęły egzystencje niestety różne, sprzeczne ze sobą interpretacje. Przykładowo – negatywnie przez chyba całe nasze środowisko ocenianą, a popularną w ostatnim czasie, jest interpretacja (nazwijmy ją „A”), według której zastosowane w przepisie sformułowanie *ścianą z oknami lub drzwiami* nie odnosi się do tego fragmentu ściany, w którym są okna i drzwi, ale (jak chcą niektórzy) dotyczy ono także dalej położonych fragmentów tej ściany, w tym kształtowanej jako płaszczyzna łamana [→ **rys. nr 1**] albo skośnie względem granicy [→ **rys. nr 2**].

Rezultatem tego poglądu staje się konieczność odsunięcia całego budynku od granicy działki – na odległość co najmniej 4 m.

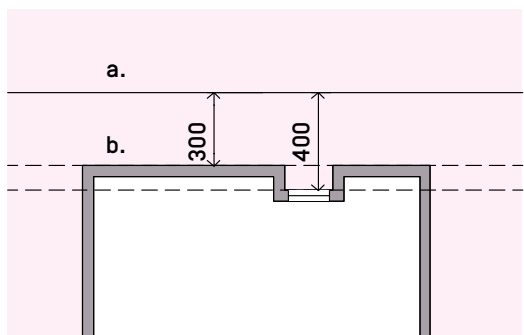


Rys. nr 1 „a” oraz „b” oznaczają działki budowlane

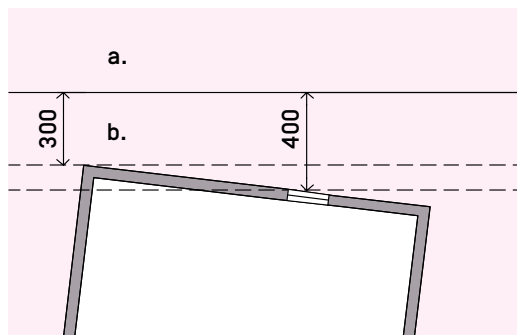


Rys. nr 2 „a” oraz „b” – oznaczają działki budowlane

Równocześnie z ww. interpretacją funkcjonuje odmienna interpretacja [nazwijmy ją „B”), według której sformułowanie *ściana z oknami lub drzwiami* postrzegane jest jako odnoszące się do tego fragmentu ściany, w którym są okna i drzwi. Zgodnie z taką interpretacją tylko ten fragment ściany, który stanowi ścianę z oknami lub drzwiami, winien być odsunięty od granicy działki na odległość minimum 4 m. Natomiast fragmenty ściany bez okien lub drzwi można dosunąć do granicy na odległość nie mniejszą niż 3 m (→ rys. nr 3, rys. nr 4).



Rys. nr 3 „a” oraz „b” oznaczają działki budowlane



Rys. nr 4 „a” oraz „b” oznaczają działki budowlane

SEDNO NIEJASNOŚCI

Wyżej opisane rozbieżne interpretacje funkcjonują obok siebie od wielu lat. Warto w tym miejscu przytoczyć zarówno publikacje prasowe, prezentujące różne punkty widzenia, jak i wyroki sądów administracyjnych, nieprzedstawiające jednolitej linii orzecznictwa.

Przykładowo, w artykule doktor nauk prawnych Martyny Stugociej, zamieszczonym w nr 11 / 2018 „Muratora”, przeczytać można, iż: *Zgodnie z wykładnią językową przepis ten dotyczy sytuowania budynku rozumianego jako całość, przy czym zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 2 Prawa budowlanego budynek jest obiektem budowlanym trwale związanym z gruntem, wydzielonym z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiadającym fundamenty i dach. Druga część omawianego przepisu wskazuje, że 4-metrowa odległość dotyczy budynku zwróconego ścianą z oknami lub drzwiami w stronę granicy działki. Prawodawca wprowadził zatem rozróżnienie na takie budynki, które w ścianie od strony granicy mają okna lub drzwi, oraz na takie budynki, które ich nie mają. Wciąż jednak mowa jest o całym budynku, a nie jakimś jego elemencie, czyli oknie lub drzwiach. Zatem zgodnie z wykładnią językową odległość powinna być mierzona od ściany budynku, a nie od okna lub drzwi.*

W artykule przedstawiono także wykładnię systemową: *Wykładnia systemowa polega na założeniu, że przepis w danym akcie prawnym nie jest umiejscowiony ani sformułowany przypadkowo, lecz wynika z racjonalnego działania prawodawcy. Jeśli zatem jego zamiarem było, aby 4-metrowa odległość wskazana w § 12 ust. 1 pkt 1 była mierzona od ściany, a nie od okna czy drzwi, powinno być to jasno podane. Po dokonaniu wykładni systemowej także dojdziemy do wniosku, że odległość powinna być mierzona od ściany budynku. W rozporządzeniu znajdziemy bowiem przepisy, które wprost nakazują dokonywanie pomiaru odległości w ten właśnie sposób.*

W artykule przytoczone są przykładowo: § 12 ust. 6 pkt 2 WT (dotyczy odległości okna umieszczonego w dachu), § 19 ust. 1 WT (dotyczy odległości stanowisk postojowych m.in. od okien), § 20 zdanie 1 WT (dotyczy zbliżania stanowisk postojowych do okien). Wywód zakończony jest konkluzją: *Z przytoczonych paragrafów wynika, że jeśli prawodawca chce, aby odległość była mierzona od okna, wprost to wskazuje w przepisach. Nie trzeba się w tym zakresie niczego domyślać.*

MNIEJ JEDNOMYŚLNIE ODNOŚĄ SIĘ DO TEJ MATERII SĄDY ADMINISTRACYJNE

W wyroku z dnia 13 czerwca 2017 r. [sygn. VII SA/WA 1606/16; orzeczenie prawomocne] Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę na decyzję Wojewody, odmawiającą uchylenia decyzji z 2012 r. o pozwoleniu na budowę budynku jednorodzinnego, którego jedna ze ścian zbliżyła się do skośnie prowadzonej granicy w taki sposób, iż jeden narożnik budynku został zlokalizowany w odległości 5 m od granicy z działką sąsiednią, a drugi – 3 m od tej granicy, przy czym krawędź zewnętrzna otworu drzwiowego oddalona była od granicy działki o ok. 4,55 m, a najbliższa krawędź zewnętrzna otworu okiennego – o ok. 4,20 m.

Organ I instancji, który wydał decyzję zezwalającą na budowę, a później odmówił jej uchylenia, stwierdził, iż: [...] w ocenie organu, z zestawienia przepisów techniczno-budowlanych dotyczących sytuowania budynków na działce budowlanej, zawartych w kolejnych wersjach rozporządzenia, wynika jasno intencja ustawodawcy, że z punktu widzenia tych przepisów opierających się w dużej mierze na przepisach ochrony przeciwpożarowej istotna jest odległość od najbliższej zewnętrznej krawędzi otworu okiennego lub drzwiowego (otwory te są elementami budynku rozprzestrzeniającymi ogień) do granicy sąsiedniej działki budowlanej i nie może ona być mniejsza niż 4 m. Natomiast odległość ściany bez otworów okiennych i drzwiowych lub (w pierwotnej wersji rozporządzenia) narożnika ściany z otworami, jako elementów zbudowanych z materiałów nierozprzestrzeniających ognia, nie może być mniejsza niż 3 m.

WSA uznał: *Wobec powyższego, prawidłowo stwierdziły organy orzekające, na każdym fragmencie ściany wschodniej sporna inwestycja została zaprojektowana zgodnie z powołanymi zapisami § 12 ust. 1 Rozporządzenia. Wobec zaś prawidłowego zastosowania przez organy powołanej regulacji do ustalonego w sprawie stanu faktycznego bezzasadne okazały się podniesione w skardze zarzuty dotyczące wyłączenia czy ograniczenia stosowania tej regulacji w sprawie czy nieuzyskania przez inwestora odpowiedniej zgody na odstępowanie od przepisów techniczno-budowlanych.* W tym przypadku sąd administracyjny przyjął, że właściwą jest wykładnia celowościowa.

Odmienne od powyższego stanowisko zajęł ten sam Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 14 lutego 2017 r. [sygn. VII SA/WA 466/16; orzeczenie prawomocne]. WSA oddalił bowiem skargę na decyzję Wojewody, który uchylił decyzję Prezydenta z 2015 r., udzielającą pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z usługami. *W ocenie Wojewody [...] w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia przepisu § 12 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie [tj. Dz.U. z 2012 r., poz. 462] [...].*

Treść § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jest jasna i nie budzi wątpliwości, że wskazane w omawianym przepisie 4 m odnoszą się do odległości całego budynku od granicy z działką budowlaną. Wobec powyższego, w ocenie Wojewody [...] częściowe usytuowanie spornej ściany w odległości mniejszej od wymaganych 4 m [a tym samym usytuowanie budynku w odle-

→ [...] Jednocześnie przyjmuje się słusznie, że w wyjątkowych sytuacjach wolno odstąpić od literalnego znaczenia przepisu. Może to mieć miejsce, gdy wykładnia językowa pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią innych norm, prowadzi do absurdalnych z punktu widzenia społecznego lub ekonomicznego konsekwencji, rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć lub pozostaje w oczywistej sprzeczności z powszechnie akceptowanymi normami moralnymi. ←

↳ UCHWAŁA IZBY CYWILNEJ III CZP 37/04

głości mniejszej niż 4 m) od granicy z działką sąsiednią, w kierunku której budynek jest zwrócony ścianą z otworami okiennymi, stanowi niewątpliwie naruszenie § 12 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Tym samym WSA, oddalając skargę, uznał, że kontrolowana decyzja Wojewody jest, co do zawartego w niej rozstrzygnięcia, zgodna z prawem.

POSTULOWANA WYKŁADNIA

Analiza pojawiających się rozbieżnych poglądów na temat dyspozycji § 12 ust. 1 WT uwidacznia zależność pomiędzy głoszonymi interpretacjami a rodzajem wykładni, na których są opierane (językowej, systemowej albo celowościowej).

Ponieważ w środowisku prawniczym uznaje się prymat wykładni językowej nad pozostałymi, to w publikacjach przeważa spojrzenie oparte o taką właśnie wykładnię. Jednakże warto w tym miejscu przytoczyć fragment Uchwały pełnego składu Izby Cywilnej z dnia

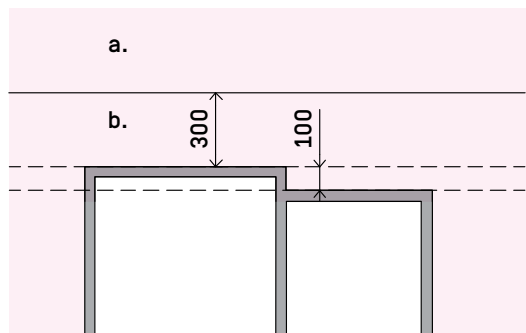
14 października 2004 r., III CZP 37 / 04, w której czytamy: *W doktrynie i w orzecznictwie trafnie akcentuje się prymat wykładni językowej nad pozostałymi rodzajami wykładni, tj. systemową i celowościową. Jednocześnie przyjmuje się słusznie, że w wyjątkowych sytuacjach wolno odstąpić od literalnego znaczenia przepisu. Może to mieć miejsce, gdy wykładnia językowa pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią innych norm, prowadzi do absurdalnych z punktu widzenia społecznego lub ekonomicznego konsekwencji, rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć lub pozostaje w oczywistej sprzeczności z powszechnie akceptowanymi normami moralnymi [...].*

REDUCTIO AD ABSURDUM

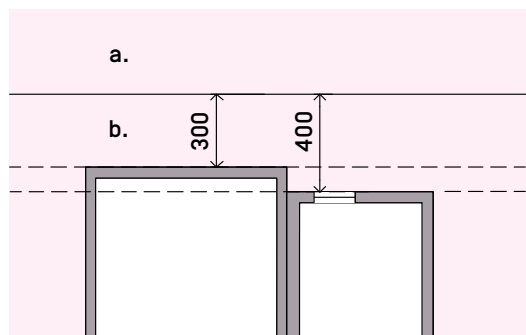
Zastanówmy się, czy istnieje możliwość wykazania, że wykładnia językowa § 12 ust. 1 WT prowadzi do absurdalnych wniosków?

Rozważmy następujące możliwe przykłady usytuowania budynków z uwagi na interpretację ww. przepisu.

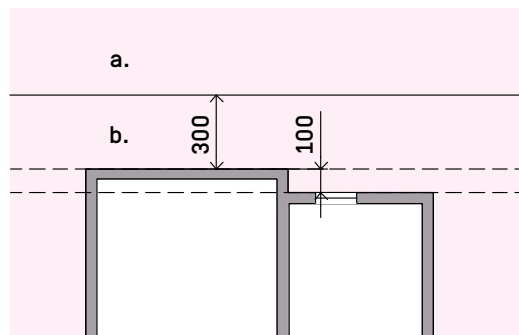
Biorąc pod uwagę przytoczone na początku artykułu interpretacje – „A” [opartą o wykładnię językową] oraz „B” [opartą o wykład-



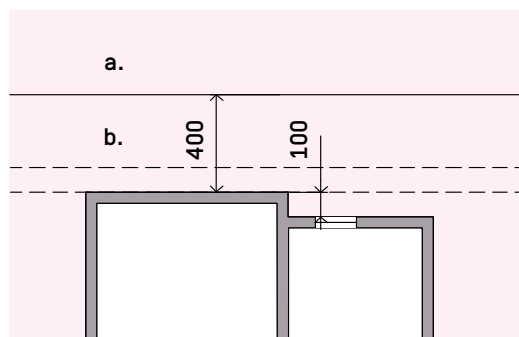
Rys. nr 5 „a” oraz „b” – oznaczają działki budowlane



Rys. nr 6 „a” oraz „b” oznaczają działki budowlane



Rys. nr 7 „a” oraz „b” – oznaczają działki budowlane

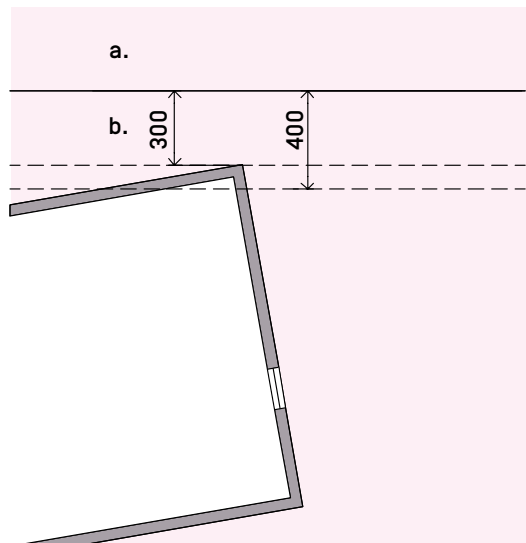


Rys. nr 8 „a” oraz „b” oznaczają działki budowlane

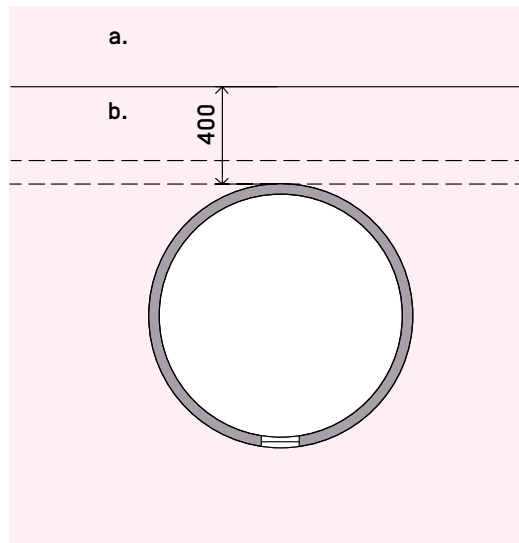
nię celowościową) – budynki usytuowane jak na → **rys. nr 5** (budynek bez okien odległy 3 m od granicy działki) i → **rys. nr 6** (budynek bez okien znajdujący się 3 m od granicy działki oraz dosunięty do niego budynek z oknem oddalony 4 m od granicy działki) usytuowane są w sposób prawidłowy.

Zgodnie z interpretacją „A” (wykładnia językowa) prawidłowo jest również usytuowany budynek na → **rys. nr 8**, natomiast niezgodnie z tą wykładnią zlokalizowany jest budynek na → **rys. nr 7**. Według interpretacji „B” (wykładnia celowościowa) budynki na → **rys. nr 7** i **rys. nr 8** są usytuowane prawidłowo.

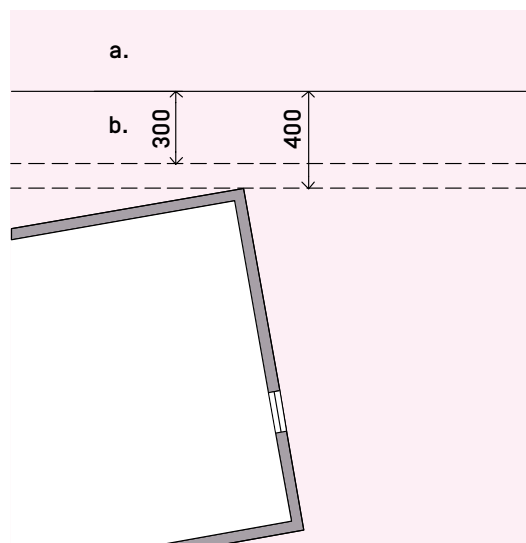
Czym się jednak różni, zgodnie z interpretacją „A”, usytuowanie budynków na → **rys. nr 6** i **rys. nr 7**? Jedyna różnica to dodatkowa ściana nośna rozdzielająca jeden budynek na dwa. Taka zmiana nie niesie za sobą żadnych zmian funkcjonalnych i użytkowych dla właściciela sąsiedniej działki „a”. Budynki różnią się między sobą jedynie rozwiązaniem konstrukcyjnym. Ich oddziaływanie na działkę sąsiednią jest identyczne [zarówno wariantu pokazanego na → **rys. nr 6**, jak i na → **rys. nr 7**]. Dlaczego więc (według wykładni językowej) jeden mógłby powstać, a drugi nie? Sytuację tą można uznać za absurdalną.



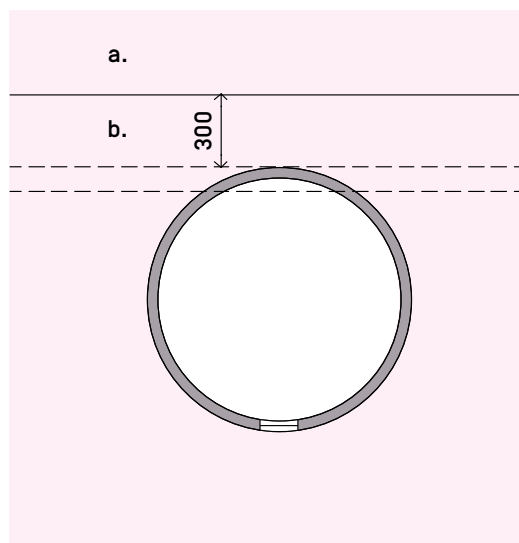
Rys. nr 9 „a” oraz „b” oznaczają działki budowlane



Rys. nr 11 „a” oraz „b” oznaczają działki budowlane



Rys. nr 10 „a” oraz „b” oznaczają działki budowlane



Rys. nr 12 „a” oraz „b” oznaczają działki budowlane

Kolejny absurd wykładni językowej obrazują → **rys. nr 9** i **rys. nr 10**. Dlaczego budynek należałoby odsuwać aż o 4 m od granicy działki, skoro okno (będące źródłem oddziaływania) znajduje się w znacznej odległości od tej granicy?

Rozważmy jeszcze budynek na rzucie kąta. Ściana z oknem zwrócona jest w stronę granicy działki, mimo że samo okno już nie. Wykładnia językowa § 12 ust. 1 WT nakazuje taki budynek odsuwać od granicy działki na odległość 4 m [→ **rys. nr 11**], mimo iż z okna w ogóle nie widać działki sąsiada „a”. Dlaczego taki budynek nie mógłby stać 3 m od granicy działki [→ **rys. nr 12** pokazuje budynek zlokalizowany według wykładni celowościowej]?

Mając powyższe na uwadze, naszym zdaniem przypadek § 12 ust. 1 WT to klasyczny przykład przepisu, który poddany wykładni językowej niesie absurdalne konsekwencje – zarówno z punktu widzenia społecznego czy ekonomicznego, jak i sztuki budowlanej.

Aby wykazać, do jakich absurdów prowadzi wykładnia językowa § 12 ust. 1 WT, zwróćmy uwagę, że literalne rozumienie zawartych w tej regulacji sformułowań: *zwróconego ścianą z oknami lub drzwiami* i *zwróconego ścianą bez okien i drzwi* oznaczałoby, że przepis reguluje sytuowanie tylko takich budynków, które mają w ścianie nie co najmniej dwa okna [budynki mające w ścianie tylko jedno okno nie podlegałyby już takim ograniczeniom]. Wykładnia językowa generuje dodatkowe pytanie, jak interpretować słowo „drzwi”, skoro w języku polskim występuje ono tylko w liczbie mnogiej?

WYKŁADNIA CELOWOŚCIOWA – JEDYNY SENSOWNY WYBÓR

Rzeczywisty sens § 12 ust. 1 WT uwidoczni się przy stosowaniu wykładni celowościowej, biorąc bowiem pod uwagę cel wprowadzenia

tego przepisu, przywołać należy § 1 WT, według którego: *Rozporządzenie ustala warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i związane z nimi urządzenia, ich usytuowanie na działce budowlanej oraz zagospodarowanie działek przeznaczonych pod zabudowę, zapewniające spełnienie wymagań art. 5 i 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.*

Zawarte w tych przepisach odniesienia do kwestii sytuowania obiektów budowlanych znajdują się w art. 5 ust. 1 pkt 9 Pb, stanowiącym, że obiekty budowlane wraz z urządzeniami budowlanymi należy projektować i budować, zapewniając: [...] *poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich.*

Jeżeli założymy, że intencją prawodawcy było zapewnienie poszanowania interesów osób trzecich, przede wszystkim właścicieli sąsiednich terenów, oraz biorąc pod uwagę, że zbliżone do granicy drzwi, a przede wszystkim okno, powodować mogą poczucie utraty prywatności (stojący w oknie człowiek ma najczęściej większy wgląd w teren sąsiedniej posesji, niż człowiek stojący w tym samym miejscu, ale na terenie działki), to § 12 ust. 1 WT należy odczytywać jako regulację odległości okna i drzwi od granicy z sąsiednią nieruchomością, a nie samej ściany z oknami czy drzwiami.

Ponieważ okna i drzwi mogą być różnie zagłębione względem lica ściany, to należałoby uznać, że prawodawca przyjął, iż przepis winien regulować położenie względem granicy tego fragmentu ściany, w którym znajdują się okno lub drzwi.

WNIOSKI LEGISLACYJNE

Podsumowując powyższe konkluzje, za słuszną należy uznać interpretację § 12 ust. 1 WT opartą o wykładnię celowościową, według której kluczowy jest cel ww. przepisu, a więc zapewnienie poszanowania interesów osób trzecich, przede wszystkim właścicieli sąsiednich terenów.

Przyjęcie takiego założenia prowadzić musi do wniosku wskazującego, iż zastosowane w przepisie sformułowanie *ścianą z oknami lub drzwiami* powinno być postrzegane jako odnoszące się do tego fragmentu ściany, w którym są okna i drzwi. Tym samym, tylko ten fragment ściany, który stanowi przegrodę z oknami lub drzwiami, powinien być odsunięty od granicy działki na odległość minimum 4 m. Natomiast fragmenty ściany nieposiadające okien lub drzwi można dosunąć do sąsiedniej granicy na odległość nie mniejszą niż 3 m. Taką interpretację ilustrują → **rys. nr 3** i **rys. nr 4**.

Przedstawione wyżej rozważania na temat interpretacji § 12 ust. 1 WT upoważniają do postawienia wniosku, iż regułą winno być interpretowanie niejasnych przepisów WT w oparciu o cel regulacji, bowiem wykładnie językowa czy systemowa okazać się mogą zgubne (cel przepisu jest ważniejszy niż jego językowe zawitości).

Zatem w sytuacji interpretowania przepisów budowlanych (takich jak WT) interpretacja powinna być przeprowadzana wyłącznie w oparciu o wykładnię celowościową i powinni ją opracowywać eksperci zawodowo związani z danym zagadnieniem (najczęściej są to osoby, do których przepis jest kierowany). W przypadku § 12 ust. 1 WT takimi osobami są architekci.

Przyjęcie prawidłowych interpretacji sprawi, że rozstrzygnięcia organów wydających decyzje o pozwoleniu na budowę będą przewidywalne. Będą też stabilne, bowiem decyzje administracyjne organów podtrzymywane będą wyrokami sądów. Natomiast te przepisy WT, które nie są jasne, a ich celowościowa wykładnia nie jest możliwa, winny być skorygowane poprzez zmianę treści rozporządzenia.

Wyżej opisane problemy z interpretacją § 12 ust. 1 WT nie są jedynymi, generowanymi przez tekst tego przepisu. Dużą niewiadomą stanowi pojęcie „granicy działki budowlanej”, ale o tym pisać będziemy w kolejnym odcinku *Defektów prawa inwestycyjnego*. ●



BOŻENA NIERODA

ARCHITEKT IARP

architekt IARP, zastępca przewodniczącego Rady Małopolskiej Okręgowej Izby Architektów, przewodnicząca Zespołu ds. Legislacji Małopolskiej Okręgowej Izby Architektów



WOJCIECH GWIZDAK

ARCHITEKT IARP

architekt IARP, sekretarz Krajowej Rady Izby Architektów RP, współwłaściciel pracowni 2G Studio, przewodniczący Komisji ds. Mediów i Informacji IARP, prezes SARP Oddział Kielce