



Warszawa, 11.05.2007 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
RPO-539128-V-SK/06

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Andrzej Aumiller
Minister Budownictwa

Szanowny Panie Ministrze

Na tle skarg wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich powstały wątpliwości dotyczące właściwej regulacji przepisów określających zasady użytkowania miejsc postojowych urządzanych dla nowopowstających inwestycji. Przedmiotem krytyki wyrażanej w pismach obywateli jest w szczególności brak przepisów określających zasady, na jakich możliwa jest zmiana przeznaczenia miejsc postojowych, w tym brak sankcji prawnych, w sytuacji w której po przystąpieniu do użytkowania budynku dochodzi do likwidacji miejsc ogólnodostępnych.

Stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r., Nr 156, poz. 1118 ze zm.) obiekt budowlany 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 realizację ustaleń wymienionych w pkt 1-10 powyższego art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego. Ogólne sformułowania dotyczące wymagań jakie obiekt budowlany i jego usytuowanie winien spełniać są następnie skonkretyzowane w dalszych przepisach ustawy oraz w rozporządzeniach wydanych na jej podstawie, w szczególności w przepisach techniczno - budowlanych wydanych na podstawie delegacji zawartych w art. 7 Prawa budowlanego.

Najistotniejszym aktem wykonawczym dla problematyki miejsc parkingowych jest rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2002 r., Nr 75, poz. 690 ze zm.), wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 2 pkt 1 Prawa budowlanego. Stosownie do § 18 ust 1 ww. rozporządzenia zagospodarowując działkę budowlaną należy urządzić, stosownie do jej przeznaczenia i sposobu zabudowy,

miejsca postojowe dla samochodów użytkowników stałych i przebywających okresowo, w tym również miejsca postojowe dla samochodów, z których korzystają osoby niepełnosprawne. Natomiast, samą liczbę i sposób urządzenia miejsc postojowych należy dostosować do wymagań ustalonych w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z uwzględnieniem liczby miejsc, z których korzystają osoby niepełnosprawne (§18 ust. 2 ww. rozporządzenia).

Zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, inwestor jest zatem zobowiązany do wybudowania miejsc postojowych nie tylko dla użytkowników danego budynku, ale także winien zabezpieczyć możliwość parkowania osobom trzecim - przebywających na przedmiotowym terenie okresowo.

Odnosząc się natomiast do regulacji dotyczących użytkowania i utrzymania terenu, na którym zlokalizowany jest obiekt budowlany, już po zakończeniu inwestycji, to generalna zasada dotycząca przedmiotowej problematyki została zawarta w art. 6 Prawa budowlanego. Stosownie do ww. przepisu dla działek budowlanych lub terenów, na których jest przewidziana budowa obiektów budowlanych lub funkcjonalnie powiązanych zespołów obiektów budowlanych, należy zaprojektować odpowiednie zagospodarowanie, zgodnie z wymaganiami art. 5 Prawa budowlanego, zrealizować je przed oddaniem tych obiektów (zespołów) do użytkowania oraz zapewnić utrzymanie tego zagospodarowania we właściwym stanie techniczno-użytkowym przez okres istnienia obiektów (zespołów) budowlanych.

Jakkolwiek, niezapewnienie utrzymania odpowiedniego zagospodarowania we właściwym stanie techniczno-użytkowym przez okres istnienia obiektów budowlanych może być powodem wydania stosownej decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, to organ nadzoru winien wskazać, iż ujawniony stan terenu narusza wymagania wynikające z obowiązujących przepisów i tylko w takim przypadku organ nadzoru budowlanego może nałożyć obowiązek usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Niemniej, zmiany przeznaczenia miejsc postojowych, w tym likwidacji miejsc ogólnodostępnych, nie można zakwalifikować jako niewłaściwego stanu techniczno-użytkowego terenu, a tym samym wyegzekwować od inwestora utrzymania miejsc postojowych zgodnych z ich pierwotnym przeznaczeniem na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę i realizacji inwestycji. Przyjęcie bowiem odmiennej koncepcji, tj. uznanie, iż stan nieodpowiedni nie jest równoznaczny z naruszeniem określonej normy prawnej, oznaczałoby w istocie uprawnienie dla nakładania obowiązków na właściciela obiektu nie wynikających wprost z przepisów prawa. Stąd też inwestor planujący rozpoczęcie budowy niezgodnie z określonymi w prawie wymogami zagospodarowania przestrzennego (lub w wypadku braku takiego planu - w decyzji ustalającej warunki

zabudowy terenu) - mimo spełnienia wymagań określonych w art. 5 Prawa budowlanego - musi liczyć się z wydaniem przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej decyzji o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego lub udzielania pozwolenia na budowę. Natomiast, rezygnacja - już po przystąpieniu do użytkowania obiektu - z ogólnodostępnych miejsc postojowych pierwotnie uwzględnionych w procesie inwestycyjnym - nie niesie za sobą żadnych konsekwencji.

W jednej ze spraw badanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, warszawska spółdzielnia mieszkaniowa realizując na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu kompleks budynków usługowo-mieszkalnych, została zobowiązana do zabezpieczenia miejsc parkingowych według wskaźnika 1,3 miejsca na mieszkanie oraz 30 miejsc postojowych dla samochodów osobowych na 1000 m² powierzchni lokali użytkowych. Dopuszczono jednakże 20% wymiennosc miejsc parkingowych między lokalami użytkowymi i mieszkalnymi. Jednocześnie, w decyzji przewidziano bilansowanie miejsc parkingowych wzdłuż ulic gminnych na zasadach uzgodnionych w właścicielu terenu; warunkiem włączenia do bilansów parkingów zatok wzdłuż ulic gminnych, było uzyskanie zgody Wydziału Technicznego Urzędu Gminy.

Abstrahując od analizy tego czy i w jakim zakresie warunki nałożone warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zostały spełnione przez inwestora, należy wskazać, iż po przystąpieniu do użytkowania budynku, spółdzielnia mieszkaniowa rozdysponowała wszystkie miejsca postojowe, jak również ogrodziła teren nieruchomości. W konsekwencji, żadne osoby trzecie - ani klienci lokali użytkowych, ani osoby odwiedzające mieszkańcuw osiedla nie mogą korzystać z miejsc parkingowych zlokalizowanych na opisywanym terenie. Jakkolwiek bowiem spółdzielnia prawdopodobnie zrealizowała wymaganą od niej liczbę miejsc postojowych, w tym ogólnodostępnych, to po przystąpieniu do użytkowania obiektu, spółdzielnia nie widziła konieczności utrzymania dotychczasowego charakteru miejsc postojowych - określonych stosownie do decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Stąd też wszystkie wolne miejsca parkingowe zostały sprzedane mieszkańcom zainteresowanym korzystaniem z nich na zasadzie wyłączności.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły natomiast skargi użytkowników lokali usługowych, którzy sądzili, iż określona ilość miejsc postojowych przypadająca na lokale inne niż mieszkalne zostanie utrzymana. Ponadto, wskazywali również, iż mogli słusznie przypuszczać, że ich klienci będą mogli korzystać z miejsc ogólnodostępnych zlokalizowanych w obrębie osiedla. Niemniej, spółdzielnia zbyła wszystkie miejsca postojowe oraz wprowadziła zakaz zatrzymywania i parkowania poza wyznaczonymi, ale sprzedanymi miejscami postojowymi, a tym samym nie zapewniła żadnych miejsc ogólnodostępnych (w tym miejsc dla osób niepełnosprawnych).

Z dokumentacji sprawy wynika, iż mieszkańcy osiedla próbowali zainteresować zaistniałą sytuacją zarówno samą spółdzielnię, jak i władze Gminy. Spółdzielnia mieszkaniowa wskazała jedynie, iż osoby prowadzące działalność usługową na terenie osiedla winny kupić pożądaną liczbę miejsc postojowych na etapie początkowym inwestycji, gdyż Spółdzielnia nie przewiduje utrzymania parkingów tylko z tej racji, iż w kompleksie budynków funkcjonują również lokale usługowe. Wyjaśnienia spółdzielni prowadzą w istocie do wniosku, że użytkownik lokalu, który chce parkować samochód w pobliżu swego miejsca zamieszkania, jest zmuszony zapłacić za możliwość wyłącznego korzystania z określonej liczby miejsc, gdyż inwestor nie zamierzał utrzymywać miejsc ogólnodostępnych, wybudowanych na jego nieruchomości i z jego nakładów. Jak można sądzić, postępowanie takie jest sposobem skłonienia nabywców lokali do nabycia miejsc postojowych, a zatem pokrycia kosztów uciążliwego dla inwestora obowiązku urządzenia określonej liczby miejsc postojowych.

W zakresie zaistniałej sytuacji władze Gminy wskazały z kolei, iż potrzeby parkingowe właścicieli lokali użytkowych są w zasadzie zaspokojone, gdyż nakaz wybudowania określonej liczby miejsc przeznaczonych również dla lokali użytkowych przewidziany został w zrealizowanej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu. Dodatkowo wskazano, iż ilość miejsc postojowych na działkach własnych powinna być zgodna z uchwałą Nr XXXVIII/492/2001 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 9 lipca 2001 r. w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania m. st. Warszawy i zatwierdzenia ustaleń wiążących gminy warszawskie przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Dz. Woj. Mazow. Z 2001 r., Nr 165, poz. 2515 ze zm.) ustalającą wskaźniki miejsc parkingowych dla poszczególnych stref Warszawy. Na marginesie można tylko zaznaczyć, iż tłumaczenie zaprezentowane przez Urząd m.st. Warszawy jest mało przekonujące, bowiem uchwała w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania m. st. Warszawy i zatwierdzenia ustaleń wiążących gminy warszawskie przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego może dotyczyć tylko inwestycji realizowanych po jej uchwaleniu, a nadto nie stanowi sama w sobie podstawy prawnej do żądania przez mieszkańców wybudowania określonej ilości miejsc postojowych. Wspomniana uchwała jest tylko podstawą do tworzenia dalszych planów zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w których to określa się dopiero liczbę i charakter miejsc postojowych wymaganych dla inwestycji w danej okolicy. Stąd też z samego sformułowania określającego wskaźnik miejsc postojowych dla danej strefy, nie wynika jeszcze, iż na terenach prywatnych, na których powstały nowe inwestycje, istnieją miejsca postojowe przeznaczone do swobodnego wykorzystania.

Inny aspekt omawianego zagadnienia pokazuje sytuacja, w której na jednym obszarze obejmującym kilka nieruchomości gruntowych, nierozgraniczonych fizycznymi barierami,

funkcjonuje kilkunastu współwłaścicieli - bądź to zorganizowanych we wspólnoty mieszkaniowe bądź też zarządzający nieruchomością w ramach struktur spółdzielczych.

W sprawie zgłoszonej Rzecznikowi przez mieszkańców Piaseczna wskazano, iż na zamieszkałym przez nich osiedlu zabudowa jest dość gęsta, a przy tym poszczególne nieruchomości budynkowe należą do różnych wspólnot mieszkaniowych. Jako że grunty przynależne do poszczególnych budynków nie są w sposób zauważalny oznaczone, to nie tylko osoby przyjezdne, ale i stali mieszkańcy nie są w stanie wskazać miejsc postojowych przynależnych do danej wspólnoty mieszkaniowej. W konsekwencji, kwestia parkingów jest przedmiotem nieustannych konfliktów użytkowników osiedla. Bowiem, w sytuacji w której samochód zostaje zaparkowany na terenie prywatnym, ale na miejscu ogólnodostępnym, a użytkownik pojazdu nie może wylegitymować się pozwoleniem na korzystanie z tego miejsca, na koła jego samochodu zakłada jest bądź blokada, bądź też auto zostaje odholowywane przez prywatną firmę. Działania powyższe są podejmowane zarówno w stosunku do członków tej wspólnoty mieszkaniowej, która nie jest właścicielem miejsca postojowego, jak i osób trzecich, które okresowo przebywają na terenie osiedla.

Reasumując, odpowiednie zagospodarowanie działek budowlanych lub terenów, na których jest przewidziana i zrealizowana budowa obiektów budowlanych wynikać będzie przede wszystkim z woli inwestora, lecz wola ta jest ograniczona lub ukierunkowana odpowiednimi przepisami - zwłaszcza ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz przepisami techniczno-budowlanymi. Stąd, w świetle obowiązującego prawa zagospodarowując działkę budowlaną należy urządzić miejsca postojowe dla samochodów użytkowników stałych, a więc zarówno użytkowników lokali mieszkalnych, jak i lokali o innym przeznaczeniu oraz osób przebywających okresowo. Wśród zagospodarowanych miejsc postojowych powinny być również miejsca postojowe dla samochodów, z których korzystają osoby niepełnosprawne.

Niemniej, późniejsze utrzymanie (po dopuszczeniu obiektu do użytkowania) tych miejsc parkingowych, w tym likwidacja miejsc ogólnodostępnych funkcjonujących na terenie prywatnym, nie jest w żaden sposób kontrolowana przez organy nadzoru budowlanego. Analiza przypadków przedstawionych Rzecznikowi prowadzi do wniosku, iż zasady na jakich korzysta się z miejsc parkingowych, w tym wyłączenie miejsc postojowych z ogólnego dostępu, mimo istnienia takiej kategorii miejsc w pozwoleniu na budowę, nie jest w związku z tym przedmiotem zainteresowania organów nadzoru budowlanego. Stąd też jakkolwiek inwestor musi zaprojektować miejsca parkingowe oraz ponieść określone koszty budowy miejsc parkingowych, to nie musi ich następnie utrzymywać na warunkach jakie zostały określone w decyzji o warunkach budowy i zagospodarowania przestrzennego czy też w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Analiza stanu prawnego prowadzi do wniosku, że nowa inwestycja nie może powstać jeżeli charakter działki budowlanej uniemożliwia wybudowanie określonej liczby miejsc postojowych. Niezbędnym więc warunkiem wydania pozwolenia na budowę jest m.in. zaprojektowanie i realizacja miejsc postojowych — w tym także ogólnodostępnych. Jakkolwiek na etapie wznoszenia obiektu, a następnie oddania go do użytku, spełnienie powyższego warunku podlega kontroli przez organy nadzoru budowlanego, to po zakończeniu procesu inwestycyjnego obowiązujące przepisy nie przewidują utrzymania miejsc, z których mogłyby korzystać osoby trzecie. W sytuacji, w której na terenie już częściowo zabudowanym każda kolejna inwestycja powoduje zmniejszenie powierzchni, która może zostać wykorzystana na zaparkowanie samochodu, niewątpliwie jednym ze sposobów na zmniejszenie niedogodności jest ograniczenie prawa własności poprzez zobowiązanie inwestora do urządzania miejsc postojowych ogólnodostępnych. Niemniej, jakkolwiek właściciel jest zobligowany do wybudowania określonej ilości miejsc postojowych na swojej działce gruntu, to po oddaniu inwestycji do użytku, ograniczenia dotyczące urządzenia miejsc parkingowych nie istnieją. Stąd też niezależnie od tego czy właścicielem nieruchomości jest spółdzielnia czy też terenem zarządzają właściciele funkcjonujący jako wspólnota mieszkaniowa, to zupełnie swobodnie decydują o dalszym przeznaczeniu istniejących już miejsc postojowych, w tym o zakazie korzystania z nich przez osoby, które nie partycypowały w kosztach budowy.

Zapotrzebowanie społeczne na miejsca parkingowe ustawicznie rośnie. Jest to pochodną wielu czynników, w tym m.in. zwiększania się liczby pojazdów mechanicznych. Problemy z parkowaniem są szczególnie widoczne w tzw. wielkich aglomeracjach miejskich. Permanentne zagęszczenie architektoniczne tych miast powoduje, że możliwość swobodnego parkowania samochodu nabiera poważnego wymiaru, tak ekonomiczno-społecznego, jak i prawnego.

W świetle powyższych uwag, Rzecznika Praw Obywatelskich działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001r., Nr 14, poz. 147), zwraca się z prośbą o rozważenie konieczności podjęcia stosownych prac legislacyjnych, których celem byłoby stworzenie regulacji gwarantujących zachowanie charakteru miejsc postojowych, zgodnie z ich pierwotnym przeznaczeniem nie tylko na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę i realizacji inwestycji, ale także po jej zrealizowaniu. Będę wdzięczny za powiadomienie Rzecznika o stanowisku zajęтым w przedmiotowej sprawie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich