



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 30. 09. 2014 r.

IV.7006.335.2014.JP

Pani
Maria Wasiak
Minister Infrastruktury i Rozwoju
Warszawa

Memorandum Pani Minister

Na tle skarg napływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, pragnę zwrócić uwagę Pani Minister na kilka problemów związanych z wykładnią § 19 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (*Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.*) (dalej: rozporządzenie).

Najogólniej rzecz biorąc przepis § 19 rozporządzenia określa minimalne odległości sytuowania miejsc postojowych dla samochodów osobowych od granicy działki budowlanej oraz okien pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi w zależności od liczby tych miejsc.

Odległość wydzielonych miejsc postojowych, w tym również zadaszonych, lub otwartego garażu wielopoziomowego dla samochodów osobowych od okien pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi w budynku mieszkalnym, budynku zamieszkania zbiorowego, z wyjątkiem hotelu, budynku opieki zdrowotnej, oświaty i wychowania, a także od placu zabaw i boiska dla dzieci i młodzieży, zgodnie z § 19 ust. 1 rozporządzenia, nie może być mniejsza niż: 7 m – w przypadku do 4 stanowisk włącznie, 10 m – w przypadku 5 do 60 stanowisk włącznie, 20 m – w przypadku większej liczby stanowisk, z uwzględnieniem § 276 ust. 1 rozporządzenia.

Stosownie do treści § 19 ust. 2 rozporządzenia odległość wydzielonych miejsc postojowych lub otwartego garażu wielopoziomowego dla samochodów osobowych od granicy działki budowlanej nie może być mniejsza niż: 3 m – w przypadku do 4 stanowisk włącznie, 6 m – w przypadku 5-60 stanowisk włącznie, 16 m – w przypadku większej liczby stanowisk.

Wyjątek od powyższych wymagań wprowadzony został w § 19 ust. 4 rozporządzenia, zgodnie z którym zachowanie przewidzianych prawem odległości nie jest wymagane przy sytuowaniu miejsc postojowych między liniami rozgraniczającymi ulicę.

Jak się wydaje, uzasadnieniem wprowadzenia powyższych przepisów było zapewnienie takiego sytuowania miejsc postojowych na działce budowlanej, która będzie podlegała zabudowie, by nie ograniczać możliwości zabudowy sąsiednich działek budowlanych (w przypadku odległości od działek budowlanych), a po drugie zabezpieczenie interesów osób, których okna lokali przeznaczonych na stały pobyt ludzi wychodzą na nieruchomości, na której planuje się budowę wydzielonych miejsc postojowych.

Wskazane wyżej cele prawodawcy mogą być realizowane tylko wówczas, gdy przepisy zapewniające ich realizację nie budzą wątpliwości interpretacyjnych zarówno na etapie projektowania inwestycji jak i na etapie postępowań administracyjnych prowadzonych przez organy administracji architektoniczno-budowlanej. W ocenie Rzecznika, analiza w/w przepisów prowadzi do wniosku, że ich prawidłowa subsumpcja w praktyce stosowania prawa może napotykać na trudne do przewyciężenia przeszkody, których nie sposób do końca usunąć przy zastosowaniu dostępnych rodzajów wykładni prawa. Wątpliwości te podnoszone są także w piśmiennictwie prawniczym (zob. *A. Kosicki, Odległość wydzielonych miejsc postojowych od granicy działki budowlanej oraz okien sąsiadujących budynków, Nieruchomości C. K. Beck, nr 4/2012*) oraz w branżowym periodyku wydawanym przez Izbę Architektów Rzeczypospolitej Polskiej (zob. *B. Nieroda i W. Gwizdak, Paragraf 19, Zawód: Architekt, nr 3/2013*).

W pierwszej kolejności należy wskazać, że przepisy zawarte zarówno w § 19 rozporządzenia jak również w całym rozdziale 3 działu II rozporządzenia dotyczą wyłącznie samochodów osobowych. Regulacja ta nie dotyczy zatem odległości miejsc postojowych dla innych pojazdów np. samochodów dostawczych, ciężarowych czy autobusów. Literalna wykładnia w/w przepisów prowadzi do wniosku, że miejsca postojowe dla innych pojazdów niż osobowe mogą być sytuowane w dowolnej odległości od okien pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi bądź też w dowolnej odległości od granicy działki budowlanej. Wniosek taki jest uprawniony, ponieważ przepisy zawarte w § 19 rozporządzenia nie budzą w tym zakresie najmniejszych wątpliwości interpretacyjnych.

Skoro rozporządzenie nie zawiera szczególnych przepisów dotyczących miejsc postojowych dla innych pojazdów niż samochody osobowe (w zakresie odległości miejsc postojowych od okien lokali przeznaczonych na stały pobyt ludzi oraz granic działki budowlanej), to powstaje niepewność co do istnienia podstawy prawnej do określania odległości wydzielonych miejsc postojowych przeznaczonych np. dla samochodów ciężarowych. Analiza orzecznictwa

sądów administracyjnych w tym zakresie prowadzi do wniosku, że problem ten nie został dotąd w judykaturze zauważony i rozstrzygnięty.

Odległości przewidziane w § 19 rozporządzenia nie mają zastosowania m.in. do hoteli. Stosownie zaś do treści § 3 pkt 5 rozporządzenia hotele należą do kategorii tzw. budynków zamieszkania zbiorowego, przez które rozumie się budynki przeznaczone do okresowego pobytu ludzi, w szczególności hotele, motele, pensjonaty, domy wycieczkowe, domy wycieczkowe, schroniska młodzieżowe, schroniska, internaty, domy studenckie, budynki koszarowe, budynki zakwaterowania na terenie zakładu karnego, aresztu śledczego, zakładu poprawczego, schroniska dla nieletnich, a także budynki do stałego pobytu ludzi, w szczególności dom dziecka, dom rencistów i dom zakonny. Na tle powyższej regulacji powstaje wątpliwość co do jej racjonalności. Nie sposób bowiem znaleźć uzasadnienia dla odmiennego traktowania miejsc postojowych przy hotelach i innych budynkach o tożsamym bądź zbliżonym przeznaczeniu, takich jak motele czy pensjonaty. Różnicowanie to sprawia wrażenie przypadkowego i pozbawionego podstaw.

W ocenie Rzecznika, poważne wątpliwości budzi sposób obliczania odległości wskazanych w § 19 rozporządzenia. Nie jest bowiem jasne, czy punktem odniesienia dla tych obliczeń powinny być wydzielone miejsca postojowe tworzące określony parking dla samochodów osobowych jako całość (skupisko miejsc parkingowych), czy też jego poszczególne części, oddzielone od siebie np. krawężnikiem czy pasem zieleni. Trudno przesądzić, czy należy brać pod uwagę tylko jeden rząd miejsc postojowych położonych najbliżej okien, czy działki budowlanej, czy też wszystkie rzędy utworzonych stanowisk postojowych. Przepisy rozporządzenia ani nie definiują pojęcia wydzielonych miejsc postojowych, ani nie dają żadnych wskazówek jak to pojęcie należy interpretować. Konsekwencją takiego stanu rzeczy są rozbieżności w praktyce stosowania prawa przez organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego, a co za tym idzie, brak pewności co do rzeczywistego znaczenia tego pojęcia. Wątpliwości tych nie usuwa także nieliczne, pojawiające się na tle § 19 rozporządzenia, orzecznictwo sądów administracyjnych, w tym orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 lutego 2011 roku, sygn. akt II SA/Lu 661/10, wskazał, że oddzielenie stanowisk pasem zieleni izolacyjnej nie powoduje, że mamy do czynienia z dwoma oddzielnymi wydzielonymi miejscami postojowymi, lecz wciąż z jednym wydzielonym miejscem postojowym. Sąd wskazał także, że odmienna ocena takiego rozwiązania projektowego prowadziłyby do obejścia przepisów § 19 rozporządzenia.

Z kolei w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2010 roku, sygn. akt VII SA/Wa 2368/09 wskazano, że ustawodawca odnosi się do skupiska wydzielonych miejsc parkingowych jako całości, na które składają się poszczególne

miejsca parkingowe (wydaje się, że sąd miał na myśli stanowiska postojowe). Podstawę obliczania odległości wskazanych w § 19 rozporządzenia stanowi skupisko miejsc parkingowych jako całość, a nie jego poszczególne części. Tylko taką wykładnię sąd uznał za prawidłową i podkreślił, że przyjęcie wykładni przeciwnej prowadziłoby do warunkowania przedmiotowych odległości od ilości sąsiadujących ze skupiskiem miejsc postojowych nieruchomości, nie natomiast od ilości miejsc postojowych. Wyrok ten został wprawdzie uchylony wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2012 roku, sygn. akt II OSK 2015/10, ale Naczelny Sąd Administracyjny co do zasady nie zakwestionował prawidłowości wykładni przedstawionej przez sąd I instancji. Zwrócił jednak uwagę na to, że stosowanie § 19 rozporządzenia wymaga analizy konkretnych stanów faktycznych i przyjętych rozwiązań projektowych i dopiero analiza ta może pozwolić na udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy mamy do czynienia z jednym wydzielonym miejscem postojowym, czy też miejsc tych jest więcej.

Uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 maja 2012 roku, sygn. akt I OSK 438/11 również prowadzi do wniosku, że zgrupowanych w jednym miejscu stanowisk postojowych nie należy dzielić na oddzielne grupy. Według sądu jest to niedopuszczalne szczególnie wówczas, gdy kompleks miejsc parkingowych jest usytuowany w jednym miejscu. Nie można wówczas uznać, iż usytuowanie miejsc w rzędach oznacza ich wydzielenie, a tym samym nie jest zasadne traktowanie ich jako wydzielonych miejsc postojowych w rozumieniu § 19 rozporządzenia.

Stanowiska zaprezentowanego w w/w wyrokach nie podziela A. Kosicki w: *Odległość wydzielonych miejsc postojowych od granicy działki budowlanej oraz okien sąsiadujących budynków*, Nieruchomości C. K. Beck, nr 4/2012. Zdaniem autora w/w artykułu nie jest jasne, czy prawodawca w przedmiotowym przepisie uzależnia obliczanie wskazanych w nim odległości zarówno od liczby stanowisk postojowych skupionych w jednym miejscu postojowym, jak i od liczby tych miejsc postojowych. Autor przyjmuje jednak, że odległość ta uzależniona jest od liczby stanowisk postojowych w wydzielonym miejscu postojowym. Bez znaczenia pozostaje natomiast okoliczność, czy mamy do czynienia z jednym, czy też kilkoma wydzielonymi miejscami postojowymi. Niezależnie od tego, autor w/w artykułu przyznaje, że na podstawie § 19 rozporządzenia nie można jednoznacznie ustalić, czy odległość pomiędzy wydzielonymi miejscami postojowymi powinna wynosić metr, dwa, czy dziesięć. Trudno także wskazać, czy wydzielenie każdorazowo wymaga zastosowania trwałej przeszkody sztucznej bądź naturalnej. Nie jest zatem jasne, jakie kryteria decydują o tym, że w określonej sytuacji mamy do czynienia z jednym lub kilkoma wydzielonymi miejscami postojowymi.

Pewne wątpliwości interpretacyjne budzi także redakcja § 19 ust. 4 rozporządzenia.

Przepis ten przewiduje wyjątek od zasad określonych w ust. 1 i 2 § 19 rozporządzenia i stanowi, że zachowanie określonych tam odległości nie jest wymagane przy sytuowaniu miejsc postojowych między liniami rozgraniczającymi ulicę. Przepisy rozporządzenia nie definiują pojęcia ulicy i dlatego też nie sposób uznać, że w przepisie tym chodzi wyłącznie o drogi publiczne. Nie jest jasne, czy do ulic w rozumieniu tego przepisu można zaliczyć także drogi wewnętrzne w rozumieniu art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (*tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm.*) (dalej: u.d.p.). Pytanie to jest o tyle istotne, że do dróg wewnętrznych zalicza się zgodnie z tym przepisem nie tylko drogi niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych, ale także parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów. Nie jest zatem jasne, czy za ulicę można uznać ciąg komunikacyjny wyznaczony w ramach drogi wewnętrznej stanowiącej parking. W ustawie o drogach publicznych zawarto wprawdzie definicję ulicy (art. 4 pkt 3 u.d.p.), ale trudno jednoznacznie rozstrzygnąć, czy można ją stosować na potrzeby wykładni § 19 ust. 4 rozporządzenia.

Jak wynika z powyższych uwag, regulacje prawne zawarte w § 19 rozporządzenia nie są jednoznaczne i mogą być interpretowane na kilka sposobów. W ocenie Rzecznika wynika to z ich wadliwej redakcji. Przepisy posługują się bowiem pojęciami, które nie mają ściśle określonego znaczenia w języku, a jednocześnie nie są definiowane w dotyczącym ich akcie prawnym. Zgodnie z § 146 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (*Dz. U. Nr 100, poz. 908*) w akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia m.in., jeżeli dane określenie jest wieloznaczne oraz gdy dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości. W ocenie Rzecznika, na potrzeby regulacji zawartej w § 19 rozporządzenia zarówno pojęcie wydzielonego miejsca postojowego, jak również pojęcie ulicy, powinny zostać zdefiniowane, co pozwoliłoby uniknąć szeregu wątpliwości i zapobiec takiemu projektowaniu miejsc parkingowych, które pozwala na obejście wymogów tam przewidzianych.

W tym miejscu należy jeszcze wskazać, że obowiązek prawodawcy polegający na formułowaniu przepisów prawa w sposób precyzyjny i jednoznaczny znajduje swoje uzasadnienie w przepisach Konstytucji RP. I tak, zasada określoności prawa znajduje konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego, a zatem w art. 2 Konstytucji RP. Treścią tej zasady jest wymóg, by przepisy prawa były precyzyjne, jasne, zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów. Prawodawca powinien dążyć do maksymalnej realizacji tych wymogów. Precyzję regulacji prawnej należy rozumieć jako możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (*por. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2010 r., sygn. akt Kp 1/09*). W orzecznictwie Trybunału

Konstytucyjnego przyjmuje się, że decydujące znaczenie w ocenie określoności przepisu mają reguły wykładni logiczno-językowej (*por. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2009 roku, sygn. akt K 54/07*). W ocenie Rzecznika, wskazane wyżej wątpliwości związane z wykładnią § 19 rozporządzenia, budzą uzasadnioną obawę co do jego zgodności z zasadą określoności przepisów prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.


Na koniec trzeba zwrócić uwagę, że jak wynika z wersji podstawowej projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego przyjętego przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego w dniu 16 kwietnia 2014 roku, regulacja zawarta w § 19 rozporządzenia została przeniesiona do tego projektu. Zgodnie z projektowanym art. 227 Kodeksu urbanistyczno-budowlanego wydzielone miejsca postojowe oraz otwarte garaże wielopoziomowe dla samochodów osobowych należy sytuować od granicy działki budowlanej w odległości nie mniejszej niż: 6 m w przypadku obiektu od 5 do 60 stanowisk włącznie albo 16 m w przypadku obiektu o większej liczbie stanowisk. Projekt nie reguluje zatem odległości wydzielonych miejsc postojowych od okien sąsiadujących budynków i nie przewiduje wyjątku określonego w § 19 ust. 4 rozporządzenia. Być może regulacja ta zostanie ujęta w aktach wykonawczych do Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Wydaje się, że zaproponowany w projekcie przepis nie usuwa wskazanych wyżej wątpliwości interpretacyjnych. Powyższe uwagi dotyczące projektu mają jednak charakter wyłącznie sygnalizacyjny, ponieważ nie sposób przewidzieć, czy przepisy te zostaną uchwalone i staną się obowiązującym prawem.

Mając to wszystko na uwadze, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (*tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.*) zwracam się do Pani Minister z prośbą o rozważenie podniesionych argumentów i podjęcie ewentualnych działań legislacyjnych, których celem byłoby wprowadzenie bardziej precyzyjnej i jednoznacznej regulacji w zakresie odległości wydzielonych miejsc postojowych od granicy działki budowlanej oraz okien sąsiadujących budynków przeznaczonych na stały pobyt ludzi.

Będę wdzięczny za powiadomienie Rzecznika Praw Obywatelskich o stanowisku zajęтым w przedstawionej sprawie.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich