

Maciej Kruś

Problemy określania wymogów sytuowania miejsc postojowych

Wstęp

Jednym z głównych problemów w zakresie gospodarowania przestrzenią w miastach jest kwestia lokalizacji miejsc parkingowych. Nie ulega wątpliwości, że współcześnie z racji wzmożonego ruchu samochodowego – co można zaobserwować chociażby po stale rosnących korkach w centrach polskich miast – zapewnienie lokalizacji miejsc parkingowych ma podstawowe znaczenie dla racjonalnego planowania przestrzennego rozwoju miasta, w tym zwłaszcza zabudowy mieszkaniowej i usługowej. Jest to zagadnienie istotne dla mieszkańców czy też użytkowników nowych budynków, którzy oczekują zapewnienia możliwości parkowania. Ma ono także dużą doniosłość dla funkcjonowania miasta w całości, m in. w zakresie eliminowania parkowania w przestrzeni publicznej (np. na chodnikach), co jest niestety polską specyfiką i pozostałością rozwiązań wyjątkowych wprowadzanych w czasach stanu wojennego.¹ Jest to również duże wyzwanie dla władz miejskich odpowiedzialnych za politykę planistyczną, a także dla deweloperów, ze względu na duże koszty realizacji nowoczesnych obiektów parkingowych. Kryje się za tym także aspekt ekonomiczny, tj. potencjalne podrożenie cen mieszkań i biur.

Reguły dotyczące sytuowania nowych miejsc parkingowych

W kontekście określania wymogu sytuowania miejsc parkingowych, w praktyce najczęściej przywoływany jest par. 18 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (zwany dalej w skrócie Warunkami Technicznymi)². Wynika to z podstawowego faktu, że przepisy tego rozporządzenia, jak to wprost wynika z par. 2 ust. 1, stosuje się na etapie projektowania i budowy budynków. W ustępie 1 przepisu par. 18 stanowi, że *zagospodarowując działkę budowlaną, należy urządzić, stosownie do jej przeznaczenia i sposobu zabudowy, stanowiska postojowe dla samochodów użytkowników stałych i przebywających okresowo, w tym również stanowiska postojowe dla samochodów, z których korzystają osoby niepełnosprawne*³. Wynika z niego literalnie, że miejsca parkingowe jako takie muszą

¹ <https://dzienniklodzki.pl/ruchy-miejskie-chca-zakazac-parkowania-na-chodnikach-bo-ten-przepis-wprowadzili-komunisci-w-stanie-wojennym/ar/13532892> [dostęp: 27.11.2018 r.]Zob. art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. Prawo o ruchu drogowym Dz. U. z 1983 r., nr 6, poz. 35.

² Dz. U. z 2015 r. poz. 1422.

³ Tamże.

zostać zaprojektowane oraz że projektując je należy uwzględnić trzy grupy użytkowników: stałych, okresowych oraz osoby niepełnosprawne. Zatem przepis ten ma o tyle wiodące znaczenie, że wynika z niego generalny nakaz zapewnienia miejsc postojowych dla nowoprojektowanych budynków. Nie wynika z niego jednak, w jaki sposób oraz w jakiej ilości owe miejsca mają być projektowane i realizowane. Tę materię reguluje następny ustęp, bowiem postanowiono w nim, że *liczbę stanowisk postojowych i sposób urządzenia parkingów należy dostosować do wymagań ustalonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z uwzględnieniem potrzebnej liczby stanowisk, z których korzystają osoby niepełnosprawne*⁴. Z tego przepisu wynika, że liczba miejsc parkingowych powinna odpowiadać wymaganiom określonym w ww. aktach planistycznych. Zatem przygotowując projekt budowlany, architekt musi dokonać analizy ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Na podstawie tych aktów może określić wymaganą dla inwestycji liczbę miejsc parkingowych oraz sposób ich urządzenia. Omawiany przepis stanowi normę zawartą w akcie wykonawczym do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.⁵ Akt ten, jak już wspomiano, ma z kolei zastosowanie przy pracach projektowych i wykonawczych, nie zaś przy ustalaniu zasad zagospodarowania terenu. Nie oznacza to, że organ wydający decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (zwaną dalej w skrócie: wzt), czy też przygotowujący projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zwanego dalej w skrócie: mpzp) nie powinien go uwzględniać. Przeciwnie, nie powinien go tracić z pola widzenia, zważywszy na fakt, że ustalenia aktu planistycznego będą wykonywane m. in. poprzez sporządzanie projektu budowlanego inwestycji. Takiego podejścia wymaga spójność systemu prawnego i troska o możliwości stosowania ustaleń aktów planistycznych. Istotne jest jednak to, że to nie ten przepis jest podstawą do określania warunków dotyczących liczby oraz zasad lokalizacji miejsc postojowych. Podstawą mogą być przepisy, które określają treść mpzp oraz WZT. W przypadku mpzp podstawą będzie art. 15 ust. 2 pkt 6 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwaną dalej w skrócie: upzp).⁶ Stanowi on, że w mpzp określa obowiązkowo minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji. Z kolei w przypadku WZT podstawą będzie art. 54 pkt 2 lit. c upzp (ewentualnie w

⁴ Tamże.

⁵ Dz. U. z 2018 r., poz. 1202.

⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 1945.

przypadku decyzji o warunkach zabudowy w związku z art. 64 ust. 1 upzp) stanowiący, że decyzja ta określa warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu, w szczególności w zakresie obsługi infrastruktury technicznej i komunikacji. Przepis ten nie daje tak precyzyjnej podstawy do określania zasad sytuowania i określania liczby miejsc postojowych, jak wskazany wcześniej, a dotyczący treści mpzp. Sprawa jest wielkiej wagi, gdyż mówimy tu o zakresie kompetencji organu administracji publicznej, odnośnie do której wszelkie domniemania są wykluczone.⁷ Stąd w przypadku WZT można formułować zastrzeżenia do określania przez organ liczby i sposobu realizacji miejsc postojowych. Na tę kwestię zwrócił uwagę NSA w wyroku z 27 marca 2012 r.⁸ Dla zachowania precyzji wywodów Sądu zacytuję obszerny fragment uzasadnienia wyroku: *Stosownie do § 18 ust. 1 rozporządzenia 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) 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. Liczbę i sposób urządzenia miejsc postojowych należy dostosować do wymagań ustalonych w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z uwzględnieniem potrzebnej liczby miejsc, z których korzystają osoby niepełnosprawne - § 18 ust. 2 rozporządzenia. Nie oznacza to jednak, że organ wydając decyzję o ustaleniu warunków zabudowy ma wkraczać w kompetencje organu właściwego w sprawach wydawania pozwoleń na budowę. Nie ma podstaw prawnych do twierdzenia, że decyzja o ustaleniu warunków zabudowy powinna określać liczbę miejsc parkingowych. Przepis art. 54 pkt 2 lit c) u.p.z.p. nie precyzuje sposobu określania ilości miejsc parkingowych dla inwestycji i nie ma w obowiązującym systemie prawnym żadnego przepisu szczególnego, który nakazywałby wskazanie określonej liczby miejsc parkingowych w zależności od planowanego sposobu zagospodarowania terenu. Powołane wyżej rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. nie znajduje zastosowania w postępowaniu w sprawie ustalenia warunków zabudowy na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Regulacje tego rozporządzenia są uwzględniane przez organy administracji architektoniczno-budowlanej na kolejnym etapie postępowania inwestycyjnego, tj. w sprawie pozwolenia na budowę. Organ w*

⁷ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013 r., s. 169.

⁸ Wyrok NSA z 27 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 2448/10.

postępowaniu o wydanie pozwolenia na zmianę sposobu użytkowania części obiektu budowlanego ocenia możliwość udzielenia pozwolenia na planowaną zmianę także w aspekcie zabezpieczenia miejsc parkingowych. Zasadnie zatem skarżący wskazał, iż liczba i sposób urządzania miejsc parkingowych będzie przedmiotem postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę. W orzecznictwie funkcjonuje również pogląd, że koniecznością jest ustalenie liczby miejsc parkingowych w decyzji o warunkach zabudowy, iż kwestia liczby wymaganych miejsc postojowych nie może być pozostawiona do rozstrzygnięcia na kolejnym etapie procesu inwestycyjnego, tj. postępowania w sprawie uzyskania pozwolenia na budowę (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 października 2012 r.)⁹. Stanowisko to poparł NSA w wyroku z 29 października 2013 r.¹⁰, a także w wyrokach z 27 listopada 2013 r.¹¹ oraz z 20 czerwca 2012 r.¹² W orzecznictwie prezentowany jest także pogląd, że w decyzji o warunkach zabudowy dopuszczalne jest określenie minimalnej, ale nie konkretnej, liczby miejsc parkingowych, a określenie konkretnej liczby i sposobu urządzenia miejsc postojowych następuje na późniejszym etapie, tj. na etapie tworzenia projektu budowlanego z uwzględnieniem par. 18 Warunków Technicznych¹³. W orzeczeniu NSA wskazuje także, że (...) art. 54 pkt 2 lit c ustawy nie precyzuje sposobu określania ilości miejsc parkingowych dla nowych inwestycji i nie ma w obowiązującym systemie prawnym żadnego przepisu szczególnego, który nakazywałby wskazanie określonej liczby miejsc parkingowych w zależności od planowanego sposobu zagospodarowania terenu¹⁴. Dodać warto, że decyzja WZT stanowi akt wyznaczający status publiczno-prawny rzeczy (nieruchomości), ale nie wyłączny.¹⁵ Dlatego kwestia określania sposobu zapewniania miejsc parkingowych może być rozpatrywana w konkretnym przypadku, tj. z uwzględnieniem okoliczności tegoż konkretnego przypadku. Jest to niewątpliwie zaleta tego rozstrzygnięcia. Przykładem szczególnym jest regulacja zawarta w tzw. specustawie mieszkaniowej¹⁶, która wprowadziła podstawę do tego, aby na użytek inwestycji lokalizowanych na

⁹ Wyrok NSA z 12 października 2012 r., sygn. akt II OSK 812/11.

¹⁰ Wyrok NSA z 29 października 2013 r., sygn. akt II OSK 1229/12.

¹¹ Wyrok NSA z 27 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1521/12.

¹² Wyrok NSA z 20 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 627/11.

¹³ Wyrok NSA z 7 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3016/14.

¹⁴ Por. NSA w wyroku z 9 lipca 2009 r., sygn. akt II OSK 1129/08, wyrok WSA w Warszawie z 25 listopada 2010 r. sygn. akt IV SA/Wa 1681/10, a także z 5 marca 2015 r., sygn. akt VIII SA/Wa 694/14; wyrok WSA w Poznaniu z 17 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 497/13.

¹⁵ Szerzej na ten temat M. Szewczyk, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012 r., s. 198.

¹⁶ Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, Dz. U. z 2018 r. poz. 1496.

podstawie specjalnych warunków, rady miast mogły określić w uchwale tzw. normatyw parkingowy. Stosownie do art. 19 ust. 3 tejże ustawy w lokalnych standardach urbanistycznych, które stanowią akt prawa miejscowego, rada gminy może określić liczbę miejsc parkingowych niezbędnych dla obsługi realizowanej inwestycji mieszkaniowej. W tym kontekście pojawiało się zagadnienie możliwości zastosowania reguł określonych w tej uchwale do przypadków wydawania WZT. Taką możliwość, jak sadzę, należy jednak odrzucić. Omawiana uchwała ma bowiem charakter szczególny, dotyczy wyłącznie inwestycji realizowanych w trybie specustawy. Taki wniosek płynie już z literalnej wykładni art. 17 i kolejnych specustawy. Wynika z niej, że standardy urbanistyczne mają na celu określenie reguł realizacji inwestycji mieszkaniowych w rozumieniu tejże ustawy. Jak wspomniano, par. 18 Warunków Technicznych ma zastosowanie do projektowania obiektów budowlanych. Oczywiście można i należałoby przyjąć, że skoro przepis ten ma mieć zastosowanie na etapie projektowym, to na etapie wcześniejszym, tj. planowania inwestycji, powinno się uwzględnić potrzebę jego zastosowania. Niemniej, mówimy w tym wypadku o systemowym podejściu do reguł całego procesu inwestycyjno-budowlanego, co nie jest jednoznacznie rozumiane, a przede wszystkim uznawane. Trzeba w tym kontekście zwrócić uwagę, iż jest to przepis pochodzący z aktu wykonawczego, materialno-prawnie powiązany z prawem budowlanym. Można więc odmówić jego stosowania dla spraw rozstrzyganych na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ponadto przepis ten jest także nieprecyzyjny. Cóż to bowiem znaczy „stosownie do jej przeznaczenia i sposobu zabudowy” urządzić na działce budowlanej odpowiednią liczbę miejsc postojowych? Inne będą potrzeby w przypadku, gdy zabudowa mieszkaniowa jest realizowana na obrzeżach miasta, inaczej w centrum, zwłaszcza z bliskim dostępem do komunikacji publicznej, szczególnie gdyby mogło być to metro. Także charakter zabudowy może determinować te potrzeby. Gdyby budowany miał być blok tzw. senioralny, tj. z myślą o zamieszkanu przez osoby starsze, to będą inne potrzeby, niż gdyby to miał być blok zamieszkanu przez rodziny z dziećmi. Z tego względu ogólny zapis o odpowiedniej liczbie miejsc parkingowych wydaje się słuszny. Niestety – nastrocza on wiele problemów. Ten kto realizuje zabudowę, najczęściej chce do minimum zredukować liczbę realizowanych miejsc parkingowych. Takie dylematy stoją przed organami państwa odpowiedzialnymi za konstrukcję przepisów prawa oraz organami samorządu terytorialnego kształtującymi w oparciu o te przepisy wymagania względem konkretnych inwestycji. Jestem zdania, że właściwe jest, aby przepisy w tym zakresie nie były zbyt formalistyczne, nie operowały mechanicznie wliczalnym normatywem parkingowym, którego stosowanie byłoby oderwane od realiów danej

inwestycji. Normatyw ten często jest jednak wprowadzany w planach miejscowych, co jest rozwiązaniem o tyle trafnym, że akt ten ma charakter rzeczowy. Dotyczy więc reguł względem konkretnej działki budowlanej. Obok określania tzw. normatywu parkingowego, tj. liczby wymaganych miejsc parkingowych, zapisem często zawierającym w tych aktach jest obowiązek sytuowania tych miejsc na działce budowlanej, a zatem na terenie, którym na cele budowlane dysponuje inwestor. W zasadzie taka redakcja koresponduje z treścią par. 18 Warunków Technicznych, który wprost odnosi się do działki budowlanej. Ten jednak aspekt określania zasad sytuowania parkingów w praktyce planowania inwestycji w miastach często budzi wątpliwości. Pierwszy przypadek, to zdarzające się nieporozumienia odnośnie do rozumienia tego pojęcia, a więc ustalenia gdzie konkretnie miejsca postojowe mogą powstać. Drugą zasadniczą kwestią jest występująca niekiedy niemożliwość zapewnienia miejsc parkingowych na działce budowlanej.

Problem sytuowania miejsc postojowych na działce budowlanej

Odnosnie do pierwszego zagadnienia, interpretacja tego rodzaju zapisów również stwarza wątpliwości. Przykładem jest kwestia ustalenia, czy obszar drogi wewnętrznej wyznaczony liniami rozgraniczającymi w mpzp może stanowić część działki budowlanej, na której ma być realizowana inwestycja główna mieszkaniowa oraz czy na terenie tej drogi wewnętrznej można lokalizować parkingi, które według ustaleń mpzp mają się znajdować na obszarze działki budowlanej, należącej do inwestora realizującego inwestycję główną mieszkaniową. W przykładowym stanie faktycznym sprawy, planowana do realizacji inwestycja polegać ma na budowie komunalnego osiedla budynków mieszkalnych wielorodzinnych wraz z niezbędną do prawidłowej ich eksploatacji infrastrukturą wewnętrzną i zewnętrzną, drogami, chodnikami i małą architekturą. Inwestycja ma być zlokalizowana na terenie o podstawowym przeznaczeniu w mpzp: zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna; przeznaczenie uzupełniające: sieci infrastruktury technicznej, garaże podziemne, drogi wewnętrzne, dojścia i dojazdy. Jednocześnie przepisy tego mpzp ustalają przeznaczenie uzupełniające, zgodnie z którym dopuszczalne jest lokalizowanie na tych terenach sieci infrastruktury technicznej, garaży podziemnych, dróg wewnętrznych, dojść i dojazdów. W kolejnym przepisie mpzp ustalono nakaz lokalizowania przy nowych i rozbudowywanych obiektach budowlanych na działce budowlanej miejsc postojowych, w tym dla osób niepełnosprawnych, w liczbach określonych w mpzp. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wprowadza jednakże jeden, istotny warunek: przy realizacji inwestycji miejsca postojowe muszą być obowiązkowo zlokalizowane na działce budowlanej. Pojęcie działki budowlanej zostało

zdefiniowane na gruncie upzp w przepisie art. 2 pkt 12, zgodnie z którym za działkę budowlaną należy uważać nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych, wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Upzp wprowadza więc definicję legalną działki budowlanej, w związku z czym interpretacja tego pojęcia na gruncie aktów prawnych wydanych na jej podstawie powinna być zgodna z treścią art. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu. Pomiędzy ustawą, a aktem prawa miejscowego wydanym na jej podstawie nie może być bowiem materialnoprawnej sprzeczności. Zatem na gruncie przepisów upzp, a co za tym idzie, także mpzp za działkę budowlaną, uważać należy zarówno całą nieruchomość gruntową, składającą się z kilku działek ewidencyjnych, jak i pojedyncze działki ewidencyjne składające się na osobne nieruchomości gruntowe. Jednocześnie ustawodawca wskazuje, że wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej nieruchomości gruntowej lub działki gruntu muszą spełniać wymogi wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Nie ulega wątpliwości, że chodzi tutaj o przepisy dotyczące realizacji inwestycji budowlanych, gdyż działka budowlana ma służyć przede wszystkim realizacji na niej obiektów budowlanych. W związku z tym, tylko przykładowo można wskazać, że przepisami odrębnymi w powyższym rozumieniu działki budowlanej będą przepisy prawa budowlanego, czy też regulacje zawarte w wydanych do tej ustawy rozporządzeniach dotyczących realizacji poszczególnych rodzajów obiektów budowlanych, takie jak rozporządzenie w sprawie Warunków Technicznych. Z kolei aktami prawa miejscowego regulującymi warunki realizacji inwestycji budowlanych będą przede wszystkim miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które określają między innymi przeznaczenie nieruchomości, czy też warunki ich zabudowy. W związku z powyższym, już z samej definicji działki budowlanej zawartej w upzp wynika, że działka budowlana to teren, na którym realizować można jakiegokolwiek obiekty budowlane, nie ulega więc wątpliwości, że takimi obiektami mogą być także drogi różnej kategorii, w tym drogi wewnętrzne. W związku z tym, pod pojęciem działki budowlanej należy rozumieć cały teren inwestycyjny, na którym mają być realizowane jakiegokolwiek obiekty budowlane i w skład którego wchodzić będą tereny o różnym przeznaczeniu w mpzp. Nieuzasadnione jest więc ograniczanie granic działki budowlanej do linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub zagospodarowaniu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Podobne stanowisko wyraża także Alicja Plucińska-Filipowicz, która w komentarzu do art. 3 ustawy o planowaniu stwierdza, że w definicji działki budowlanej chodzi o „teren

budowlany, to jest teren, który ze względu na warunki, jakie spełnia, jest zabudowany lub nadaje się pod zabudowę.”¹⁷. Taki pogląd wyraził także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, który w wyroku wskazuje: *Pojęcia "terenu inwestycji" działki budowlanej" w odniesieniu do ustaleń warunków zagospodarowania, są traktowane przez prawodawcę jak równoważniki. Stąd też określony we wniosku "teren" postrzegać należy jako grunt, którego wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego.*¹⁸ Powyższe stanowisko wynika także z przepisów innych aktów prawnych, które mają zastosowanie do realizacji inwestycji budowlanych. Takim przepisem jest art. 34 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawa budowlanego¹⁹, który wskazuje na obowiązkowe elementy, jakie powinien zawierać projekt budowlany. Na jego podstawie można stwierdzić, że projekt budowlany powinien zawierać m. in. projekt zagospodarowania działki lub terenu, sporządzony na aktualnej mapie, obejmujący określenie granic działki lub terenu czy też układ komunikacyjny. Na tej podstawie można dojść do wniosku, że inwestor sporządzając na potrzeby własnej inwestycji projekt budowlany, określa w nim granice swojej inwestycji, które mogą obejmować tereny o różnym przeznaczeniu w planie miejscowym. Projekt budowlany, a co za tym idzie cała inwestycja, mogą więc swym zakresem obejmować zarówno tereny, na których będą zlokalizowane obiekty budowlane w postaci budynków mieszkalnych, ale także obiekty budowlane, takie jak właśnie drogi, w tym drogi wewnętrzne. Tak jak to zostało wskazane, funkcją działki budowlanej jest lokalizacja na niej jakiegokolwiek obiektu budowlanego albo zespołu obiektów składających się na jedno zamierzenie budowlane, mogą więc być na niej zrealizowane budynki mieszkalne wraz z drogami i innymi urządzeniami infrastruktury technicznej. W związku z tym, to inwestor w sporządzanym przez siebie projekcie budowlanym określa, jakie będą granice działki budowlanej, a co za tym idzie – tereny, i jakie przeznaczenie będzie ona obejmowała. Jak już sygnalizowano, innym przykładem problemów związanych z określaniem wymaganej liczby miejsc parkingowych, z jakimi można spotkać się w praktyce jest sytuacja, gdy inwestor nie jest w stanie zapewnić ich realizacji na terenie działki budowlanej. Jak wyżej wskazano, taki wymóg może obowiązywać na podstawie ustaleń aktów

¹⁷ Zob. Plucińska-Filipowicz A. i Filipowicz T. Art. 2. [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz.*, Wolters Kluwer Polska, 2018.

¹⁸ Zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 7 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1691/17.

¹⁹ Dz.U. 2012, poz. 1202.

planistycznych władz gminy, a może się zdarzyć, że inwestor uzyska zgodę na realizację tych miejsc poza terenem inwestycji. Przykładem może być decyzja o warunkach zabudowy, w której określono, że istnieje możliwość zabezpieczenia brakujących miejsc parkingowych na istniejących stałych parkingach zlokalizowanych w sąsiedztwie, tj. do 500 m odległości, na podstawie bezterminowej umowy z zarządcą albo właścicielem parkingu. W tym kontekście pojawił się np. problem czy miejsca lokalizowane na tym terenie powinny być objęte oświadczeniem o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane. Wydaje się, że nie, bowiem zabezpieczenie miejsc parkingowych na terenie istniejących parkingów na podstawie umowy najmu nie oznacza wykonywania robót budowlanych. Tylko w przypadku wykonywania robót budowlanych zachodzi konieczność legitymowania się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W wyroku Sądu Administracyjnego w Gliwicach²⁰ można odnaleźć tezy, z których wynika, że istnieje możliwość zapewnienia miejsc postojowych poza terenem działki budowlanej. Sąd jednak trafnie zauważa, że miejsca te muszą mieć charakter funkcjonalny. W uzasadnieniu czytamy, że: *Zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. (Dz. U. Nr 80 poz. 717 ze zm., zwanej dalej ustawą lub ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku gdy decyzja taka jest m.in. zgodna z przepisami odrębnymi. Takim odrębnym przepisem jest zdaniem Sądu m.in. § 18 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, który w zakresie urządzenia miejsc postojowych dla samochodów użytkowników stałych i przebywających okresowo na zagospodarowywanej działce budowlanej nawiązuje w ustępie 2 wprost do wymagań ustalonych w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Należy mieć też na uwadze, iż powszechnie przyjmuje się w orzecznictwie i doktrynie, że decyzja o warunkach zabudowy zastępuje w pewnym sensie dla objętego nią terenu miejscowy plan zagospodarowania, a to gdy zgodnie z treścią art. 59 ust. 1 ustawy decyzję taką wydaje się tylko przy braku takiego planu. Z kolei z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji. Również zatem te przepisy świadczą zdaniem Sądu o obowiązku określenia w warunkach zagospodarowania działki budowlanej kwestii miejsc parkingowych. Liczba i sposób urządzenia tych miejsc powinny być dostosowane zgodnie z § 18 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki do przeznaczenia i sposobu zabudowy działki*

²⁰ Wyrok NSA z 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt. II SA/GI 829/11.

budowlanej i uwzględniać potrzeby zarówno stałych jak i okresowych użytkowników takiej działki, w tym korzystających z jej zabudowy. Nie może zatem budzić zdaniem Sądu wątpliwości, że uregulowanie tej kwestii powinno zapewnić praktyczną a nie tylko teoretyczną realizację rzeczywistej potrzeby parkowania samochodów. Wpływa to w oczywisty sposób nie tylko na liczbę tych miejsc i sposób ich realizacji ale także na ich położenie. Jakkolwiek z obowiązujących przepisów nie można wyprowadzić jednoznacznej normy, że miejsca te muszą być bezwzględnie zlokalizowane na tej samej działce dla której ustalone są warunki zabudowy, to niewątpliwie jak już podniesiono ich położenie powinno zapewnić praktyczną realizację potrzeb parkingowych. Oznacza to, że co najwyżej powinny być one usytuowane w takiej odległości i miejscu od działki budowlanej aby mogły rzeczywiście ją obsługiwać. Zdaniem Sądu w świetle obowiązujących przepisów nie może mieć przesądzającego znaczenia, że projektowany obiekt ma być położony w ścisłym centrum i w strefie pełnej zabudowy. Warunki zabudowy są bowiem ustalone dla nowego obiektu a nie dla nieistotnej z punktu widzenia kwestii parkowania zmiany przeznaczenia obiektu istniejącego. Istnieje zatem praktyczna możliwość właściwego zabezpieczenia miejsc parkingowym chociażby przez budowę parkingu podziemnego, na co trafnie zwrócono uwagę w skardze Z. C.²¹ W innym wyroku²² Naczelny Sąd Administracyjny opowiedział się jednak przeciwko możliwości lokalizacji miejsc postojowych poza terenem inwestycji (tj. poza obszarem działki budowlanej). W uzasadnieniu orzeczenia można przeczytać, że: Podstawową w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego kwestią w niniejszej sprawie jest to, czy można było orzec tak, jak to uczynił Sąd pierwszej instancji, w odniesieniu do zarzucanej w postępowaniu administracyjnym, a następnie w postępowaniu sądowo-administracyjnym, wady wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę w zakresie wymogu wynikającego z przepisu par. 18 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, to jest zapewnienia miejsc parkingowych dla przedmiotowego obiektu budowlanego. Nie jest w sprawie sporne, iż przepis ten wymaga, aby dla przedmiotowej inwestycji, którą jest budowa budynku wielorodzinnego z usługami, została zaprojektowana odpowiednia liczba miejsc parkingowych. W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku przytacza się nawet w pełni treść tego przepisu, który brzmi: "Zagospodarowując działkę budowlaną, należy urządzić, stosownie do jej przeznaczenia i sposobu zabudowy, miejsca postojowe dla samochodów użytkowników stałych i przebywających

²¹ Tamże.

²² Wyrok NSA z 14 listopada 2007 r., sygn. akt. II OSK 1498/06.

okresowo, w tym również miejsca postojowe dla samochodów, z których korzystają osoby niepełnosprawne". Jak to jednoznacznie wynika z treści tego przepisu, odnosi się on do wszelkiego rodzaju inwestycji budowlanych, a więc niewątpliwie także do budynków wielorodzinnych, a zwłaszcza, gdy w budynkach tych przewidziano lokale usługowe, gdyż niewątpliwie większe znaczenie ma zaprojektowanie odpowiedniej liczby miejsc parkingowych dla budynku wielorodzinnego, niż dla budynku jednorodzinnego, a dodatkowo z lokalami użytkowymi /usługowymi/, gdyż z tego budynku będzie okresowo korzystała większa liczba osób, co ma wpływ na potrzeby w zakresie parkowania. Kwestią sporną w sprawie jest natomiast to, czy miejsca parkingowe muszą być zaprojektowane na terenie objętym wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę, będącym w dyspozycji inwestora, czy też można zaakceptować jako legalną taką sytuację, jaka miała miejsce w niniejszej sprawie, iż inwestor porozumiał się z organem właściwym w sprawach ruchu drogowego i uzyskał pozytywne stanowisko dla proponowanej przez niego koncepcji, iż wielorodzinny budynek z usługami, w zakresie miejsc parkingowych, będzie obsługiwany wyłącznie z wykorzystaniem zatoczek w pasie drogowym ulic, do których przylega. Koncepcja inwestora została uznana przez organ administracji publicznej orzekając w niniejszej sprawie, za zgodna z normą par. 18 ust. 1 warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a następnie Sąd pierwszej instancji uznał za oczywiste, że przepis par. 18 ust. 1 został w sprawie spełniony. Otóż z takim stanowiskiem nie można się zgodzić. Zarówno gramatyczna /literalna/, jak i celowościowa /funkcjonalna/ wykładnia omawianego przepisu prowadzi do jednoznacznego wniosku, iż miejsca parkingowe muszą być zaprojektowane i urządzone na terenie należącym do inwestora, na którym dana inwestycja ma być realizowana, jak też mają one mieć charakter trwały, a więc nie mogą to być miejsca parkingowe np. tylko na czas budowy, lub na pewien tylko okres początkowy użytkowania obiektu budowlanego. Istotą unormowania par. 18 ust. 1, stanowiącego materialne prawo administracyjne /prawo publiczne/, jest bowiem niewątpliwie doprowadzenie do tego, aby nowa inwestycja budowlana w zakresie parkowania nie obciążała wyłącznie dróg publicznych /miejsc postojowych na tych drogach/. Inwestor z woli ustawodawcy, przystępując do realizacji zamierzenia budowlanego, ma związane z tym i wynikające z przepisów prawa publicznego obowiązki, w tym również obowiązek poniesienia ciężarów wiążących się z zapewnieniem miejsc parkingowych dla przyszłych użytkowników obiektu budowlanego, objętego wnioskiem o pozwolenie na budowę.²³ W tym orzeczeniu

²³ Tamże.

NSA zwrócił także uwagę na istotną kwestię, jaką jest zapewnienie trwałości miejsc postojowych. Sprawa ta była wielokrotnie akcentowana w orzecznictwie sądów administracyjnych. Dało temu wyraz postanowienie²⁴ Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, który w uzasadnieniu orzeczenia powołał się na konsekwentne stanowisko sądów administracyjnych uznających wynikającą z przepisów prawa potrzebę zapewnienia trwałości miejsc postojowych. Jednocześnie sąd uznał, że stanowisko, iż miejsca postojowe mają być zapewnione wyłącznie na terenie działki budowlanej jest zbyt restrykcyjne. W uzasadnieniu orzeczenia można przeczytać, że: *Kwestią kluczową dla sprawy jest rozstrzygnięcie, czy wymóg zapewnienia niezbędnej liczby miejsc parkingowych przez inwestora został spełniony, w sytuacji gdy zawarł on na okres dwóch miesięcy umowę dzierżawy działki pod parking samochodowy, która nie jest przy tym działką, na której realizowana jest inwestycja. Dodatkową kwestią wymagającą wyjaśnienia jest to, czy wykonanie miejsc postojowych dla [...] stanowisk wymaga uzyskania pozwolenia na budowę i czy spełnienie tego wymogu składa się na wykonanie obowiązku doprowadzenia wykonanych przez inwestora robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem. W pierwszej kolejności wskazać należy, że stosownie do treści § 18 pkt 1 i 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.) 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, a liczbę i sposób urządzenia miejsc postojowych należy dostosować do wymagań ustalonych w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z uwzględnieniem potrzebnej liczby miejsc, z których korzystają osoby niepełnosprawne. W orzecznictwie prezentowany jest pogląd, że zapewnienie miejsc postojowych na nieruchomości niebędącej terenem inwestycji i będącej własnością innego podmiotu jest niezgodny z § 18 pkt 1 i 2 ww. rozporządzenia. Jednocześnie w wielu wyrokach podkreśla się, że wydzielone miejsca postojowe mają mieć charakter trwałe, a więc nie mogą to być miejsca parkingowe np. tylko na czas budowy, lub na pewien tylko okres początkowy użytkowania obiektu budowlanego (vide np.: wyrok WSA w Warszawie z 8 kwietnia 2008 r., VII SAM/a 124/08, wyrok NSA z 14 listopada 2007 roku, II OSK 1498/06). W ocenie Sądu rozpoznającego sprawę wyrażone w orzecznictwie stanowisko dotyczące wymogu zaprojektowania i*

²⁴ Postanowienie WSA w Szczecinie z 27 lutego 2013 r., sygn. akt. II SA/Sz 1004/12.

urządzenia miejsc postojowych na terenie należącym do inwestora, na którym dana inwestycja ma być realizowana, jest zbyt restrykcyjne i nieznaidujące podstaw w mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie § 18 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Tym samym, co do zasady, zdaniem Sądu, dopuszczalne jest usytuowanie miejsc postojowych na nieruchomości niebędącej terenem inwestycji i będącej własnością innego podmiotu. Jednocześnie, skład orzekający w niniejszej sprawie zgodził się ze stanowiskiem prezentowanym powyżej, że realizacja miejsc postojowych musi mieć charakter trwały, a nie – tymczasowy, np. tylko na czas budowy, lub na pewien tylko okres początkowy użytkowania obiektu budowlanego. Można przyjąć, że przynajmniej część orzecznictwa dopuszcza możliwość lokalizowania miejsc postojowych na sąsiednich nieruchomościach. Ze względu na oczywisty wymóg zapewnienia funkcjonalności owych miejsc można bowiem przyjąć, że muszą to być tereny w sąsiedztwie działki budowlanej. W tym kontekście pojawia się niekiedy problem możliwości użycia dla zapewnienia wymaganej ilości miejsc postojowych tych, które nie zostały wykorzystane na hali garażowej wybudowanej w sąsiednim obiekcie wielorodzinnym. Zdarza się, że nie wszystkie miejsca postojowe zostaną sprzedane głównie ze względu na cenę, która w centrach większych miast jest na ogół bardzo wysoka – wówczas miejsca te nie obsługują tej inwestycji mieszkaniowej, dla której zostały zrealizowane, są niezagospodarowane i generują koszty po stronie np. dewelopera, który zrealizował inwestycję i nie miał komu sprzedać miejsc parkingowych. W takiej sytuacji próbuje się niekiedy wykorzystać te miejsca w celu zapewnienia potrzeb parkingowych sąsiednich nieruchomości. Jednak NSA w wyroku²⁵ opowiedział się przeciwko takiej możliwości. Sąd uznał, że miejsca te na trwałe są przypisane do inwestycji mieszkaniowej, dla której zostały zrealizowane. Powinny, zdaniem Sądu, pozostać wolne w celu zapewnienia także przyszłych ewentualnych potrzeb mieszkańców danej inwestycji. Jak wskazano w uzasadnieniu wyroku: *Trzeba bowiem założyć, że tylko istniejąca nadwyżka miejsc w hali garażowej wskazanego budynku (ponad ilość wynikającą z pozwolenia na budowę) mogłaby stanowić rezerwę dla zabezpieczenia miejsc postojowych potrzebnych dla nowej inwestycji, w tym dla spornego budynku mieszkalno-usługowego.* Argument ten wydaje się trafny, w przeciwnym wypadku wypaczony byłby sens określania liczby miejsc parkingowych dla danej inwestycji.

Podsumowanie

²⁵ NSA w wyroku z 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 1078/18.

W podsumowaniu można się pokusić o wniosek odnośnie do brakującej regulacji, która powoduje dysfunkcjonalność reguł zapewnienia liczby miejsc parkingowych. Otóż przepisy prawa powinny wiązać nowopowstałe miejsca parkingowe z lokalami mieszkaniowymi czy usługowymi. Miejsca te powinny stanowić całość wraz z lokalami. Tylko razem z nimi mogłyby być przedmiotem obrotu. Tym samym, każdy nabywca lokalu miałby realnie zapewnione możliwości parkowania, a nie tylko teoretycznie, tj. po zapłacie często wygórowanej ceny nabycia tych miejsc. Oczywiście można podnieść kontrargumenty natury ekonomicznej i uzasadnić, iż spowodowałyby to podwyżkę cen mieszkań czy lokali usługowych. Jednak gdyby reguły te miały charakter powszechny, zapewne w krótkim czasie rynek uregulowałby cenę na poziomie dostępnym dla nabywców w myśl reguły prawa popytu i podaży. Ponadto korzyści dla zapewnienia funkcjonalności miejsc postojowych, redukcji przrzucania tych obowiązków na infrastrukturę publiczną byłyby znaczne. Ież to razy mieszkańcy nowych budynków parkują na ulicach, nieużytkach itp., a jednocześnie hale garażowe stoją w znacznym stopniu puste. Z punktu widzenia kształtowania reguł gospodarowania przestrzenią w miastach jest to sytuacja niedopuszczalna. Wprowadzenie postulowanego wymogu ograniczyłoby także znacznie przypadki lokalizowania miejsc postojowych poza terenem działki budowlanej do absolutnego minimum. Inwestor musiałby bowiem dysponować nieruchomością poza terenem inwestycji – z prawem jej sprzedaży albo ustanowieniem jakiegoś rodzaju trwałego prawa do korzystania z niej. Uważam, iż wymagana jest w tym zakresie interwencja ustawodawcy. Podobnie za pilną uważam potrzebę zawarcia w przepisach upzp podstawy prawnej do określania reguł liczby i zasad sytuowania miejsc postojowych w przypadku WZT. Obecny stan rzeczy, w którym przepisy są znacząco odmiennie interpretowane, czego dowodzi wskazane orzecznictwo sądów administracyjnych, nie jest właściwy. Sprawa zaś ma dużą doniosłość praktyczną, bowiem znaczna część inwestycji jest realizowanych w oparciu o WZT i na ogół inwestycje te wymagają zapewnienia miejsc postojowych.

Bibliografia:

1. Leoński L., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.
2. Plucińska-Filipowicz A., Filipowicz T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz.*, Wolters Kluwer Polska, 2018 .
3. Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

Wykaz skrótów:

Warunki Techniczne - Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie
Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie

WZT - decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

NSA - Naczelny Sąd Administracyjny

mpzp - miejscowy planu zagospodarowania przestrzennego

upzp - ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym