



RAPORT PRAWNY

INWESTYCJE MIESZKANIOWE NA NOWYCH ZASADACH

nr **6**

Mieszkanie potrzebne od zaraz



MAT PRAS.

TERESA SIUDEM

redaktor prowadząca „Rzeczpospolitej”

Specustawa mieszkaniowa (lex deweloper) obowiązuje już prawie rok. Miała ona ułatwić i przyspieszyć budowę – w założeniu – tańszych mieszkań. Umożliwia ona bowiem nie tylko budowę domów na gruntach nieobjętych planami zagospodarowania przestrzennego, ale także – jeśli zostały już uchwalone – wbrew tym planom. I chociaż ustawa wprowadziła ułatwienia, boomu mieszkaniowego nie spowodowała. Wnioski składane przez deweloperów w jej trybie to rzadkość. Dlaczego tak się dzieje?

Wyznacznikiem zabudowy realizowanej w trybie lex deweloper są tzw. standardy urbanistyczne. Wskazują one m.in. wysokość zabudowy, odległość budynków od szkoły czy przystanku komunikacji. Jednak ustawodawca pozostawił samorządom furtkę: każda gmina może te standardy urbanistyczne – według własnych potrzeb – modyfikować i zmieniać. I część gmin je uchwaliła, jednak dla wielu deweloperów okazały się tak wyśrubowane, że skutecznie zniechęciły do inwestycji mieszkaniowych. W rękach gmin pozostaje też uznaniowość co do lokalizacji inwestycji. Ponadto deweloper, który otrzyma odmowę, niewiele może zdziałać. Po co ma więc wszczynać całą procedurę?

Pojawiają się opinie, że problem może rozwiązać nowelizacja specustawy, ale w jakim kierunku powinny pójść te zmiany? Zadaniem gmin jest pomoc swoim mieszkańcom w uzyskaniu dachu nad głową. Nie powinny tego odkładać na później. I przed nowelizacją i po – podstawą takich inwestycji jest współdziałanie samorządów z przedsiębiorcami.

/©©

♦ SPIS TREŚCI

Inwestycje mieszkaniowe na nowych zasadach

■ LEX DEWELOPER – KONKRETNY CEL, SPECYFICZNE ROZWIĄZANIA

Specustawa mieszkaniowa

♦ 3–4

■ WNIOSEK W TRYBIE USTAWY – OD STRONY TECHNICZNEJ I PROCESOWEJ

Określenie lokalizacji, koncepcja urbanistyczna

♦ 5–6

■ W KAŻDEJ GMINIE INNE STANDARDY URBANISTYCZNE

Uzbrojenie działki, dostęp do infrastruktury

♦ 6–9

■ UCHWALENIE LOKALIZACJI INWESTYCJI MIESZKANIOWEJ

Zgłaszanie uwag, opinie, uzgodnienia

♦ 10–12

■ PERSPEKTYWY I SZANSE REGULACJI DEWELOPERSKIEJ

Potrzebne kompleksowe podejście i nakłady finansowe

♦ 13–14

ZASADY | Specustawa mieszkaniowa

Lex deweloper – konkretny cel, specyficzne rozwiązania

Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, zwana także specustawą deweloperską albo lex deweloper, weszła w życie 22 sierpnia 2018 roku. Przewiduje ona odrębną od dotychczasowych ścieżkę procedowania inwestycji mieszkaniowych. Zgodnie z założeniem ustawodawcy nowy tryb miał przyspieszyć albo wręcz umożliwić procedowanie takich inwestycji w wielu miejscach. Czy warto z niego skorzystać?

Uzasadnienie szczególnej regulacji

Cel ustawodawcy przy uchwaleniu omawianej ustawy był jasny. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy, „projektowana ustawa stanowi krok w kierunku ograniczania barier administracyjno prawnych w zakresie budowy mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach”. Projekt jest narzędziem umożliwiającym redukcję deficytu mieszkań i doprowadzenie do sytuacji, w której podstawowe parametry określające poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych nie będą odstawały od przeciętnych wartości rozwiniętych krajów Unii Europejskiej (druk sejmowy nr 2667).

Cel taki na pewno jest doniosły i społecznie akceptowalny, można się jedynie zastanawiać, czy faktycznie wymagał uchwalenia specustawy. Zasadniczo inwestycje mieszkaniowe są przecież dziedziną podmiotów prywatnych, a specustawy uchwalano dotychczas zasadniczo wyłącznie po to, by ułatwić realizację różnego rodzaju inwestycji publicznych ▶**patrz ramka obok**.

Okazuje się, że ustawodawca obecnie uznaje budownictwo mieszkaniowe za tak ważne dla



DR MACIEJ KIEŁBOWSKI
adwokat, praktyka sporów administracyjnych oraz praktyka postępowań sądowych i arbitrażowych kancelarii Wardyński i Wspólnicy

państwa, iż wymaga ono stosownych ułatwień przewidzianych w trybie specustawy.

Jak wskazano w art. 1 ust. 1 ustawy, określa ona zasady oraz procedury przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, a także standardy ich lokalizacji i realizacji. Jest to jednak możliwy – ale nie wyłącznie właściwy – tryb procedowania w przypadku takiej inwestycji. Może być ona bowiem realizowana z powodzeniem także na

podstawie dotychczasowych przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (o czym przesądza wyraźnie art. 1 ust. 2 ustawy), zatem z powołaniem na obowiązujący dla danego terenu miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo uzyskaną w jego braku decyzję o warunkach zabudowy.

Zalety i wady specustawy

Główną zaletą specustawy w założeniu jest jednak uproszczenie formalności związanych z lokalizowaniem inwestycji na podstawie dotychczasowych przepisów. Po wszechnie wiadomo bowiem, że plany miejscowe pokrywają jedynie część powierzchni gmin (według niektórych szacunków niecałe 50 proc., choć szacunki te wydają się nieco optymistyczne). Jednocześnie procedowanie z ustaleniem warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nierzadko trwa wiele miesięcy, toczy się z udziałem wielu stron postępowania i jest przedłużane postępowaniem odwoławczym i ewentualną procedurą sądowoadministracyjną. Specu-

stawa w założeniu miała ten projekt przyspieszyć i ułatwić.

Rzeczywiście, regulacja specustawy zakłada stosunkowo szybkie działanie gminy – podjęcie uchwały w przedmiocie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej ma następować w ciągu 60 dni od dnia wpływu wniosku (o ile jest on formalnie poprawny i zupełny – wątek ten rozwijamy ▶**na str. 5–6**). Termin ten może być przedłużony tylko raz o 30 dalszych dni. Jest to więc teoretycznie dłużej niż postępowanie w sprawie warunków zabudowy, które zgodnie z art. 35 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.) powinno być załatwione w ciągu miesiąca lub dwóch (jednak w praktyce w przypadku dużych inwestycji ciągnie się kilka lub kilkanaście miesięcy), ale na pewno krócej niż trwa proces uchwalania planu miejscowego (nawet dotyczący tylko niewielkiego obszaru).

Ograniczenie stosowania k.p.a. do spraw procedowanych w trybie specustawy (zob. art. 14 ustawy) wyłącza także możliwość wniesienia jakiegokolwiek odwołania od rozstrzygnięcia podjętego w tym trybie, tym bardziej że następuje ono w formie uchwały rady gminy. To z kolei implikuje możliwość skorzystania ze skargi na uchwałę jednostki samorządu terytorialnego (o czym szerzej w artykule ▶**na str. 10–11**). Tryb procedowania z taką skargą także został przepisami specustawy przyspieszony.

Inwestycje mieszkaniowe i towarzyszące

Skoro ustawa dotyczyć ma inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących, warto zwrócić uwagę na sposób, w jaki zostały one zdefiniowane ▶**patrz ramka na str. 4**.

Przykłady szczególnych regulacji

Dotychczasowe specustawy to m.in.:

- specustawa drogowa (ustawa z 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, tekst jedn. z 2018 roku, DzU poz. 1474 ze zm.);
- specustawa kolejowa (część przepisów ustawy z 28 marca 2003 roku o transporcie kolejowym, tekst jedn. z 2017 roku, DzU poz. 2117 ze zm.);
- specustawa jądrowa (ustawa z 29 czerwca 2011 roku o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, tekst jedn. z 2018 roku, DzU poz. 1537 ze zm.);
- specustawa Euro 2012 (ustawa z 7 września 2007 roku o przygotowaniu finałowego turnieju mistrzostw Europy w piłce nożnej UEFA EURO 2012, tekst jedn. z 2017 roku, DzU poz. 1372 ze zm.).

Najnowsze specustawy odnoszące się do inwestycji publicznych:

- specustawa w sprawie przekopu Mierzei Wiślanej – ustawa z 24 lutego 2017 roku o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (DzU poz. 820);
- specustawa w sprawie budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego – ustawa z 10 maja 2018 roku o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (DzU poz. 1089). ■

CIĄG DALSZY ZE STRONY 3

Rozkładając definicję inwestycji mieszkaniowej na czynniki pierwsze, ustawa dotyczy więc:

- inwestycji polegających na budowie wyłącznie budynków mieszkaniowych,
- budynków mających charakter wielomieszkaniowy albo grupy co najmniej dziesięciu domów jednorodzinnych,
- prac budowlanych związanych nie tylko z budową nowych budynków, ale też ze zmianą użytkowania i przebudową już istniejących,
- nie tylko samych budynków, ale też urządzeń budowlanych z nimi związanych, dróg wewnętrznych itp.

Szeroki zakres inwestycji

Zakres pojęcia inwestycji towarzyszącej jest więc bardzo szeroki, a inwestor może zdecydować się na realizację w ramach swojego przedsięwzięcia również przykładowo przystanku autobusowego (infrastruktura transportu zbiorowego) czy nowej przychodni (placówka opieki zdrowotnej). Rozwiązanie to zostało przewidziane, aby zniwelować pewne deficyty w tym zakresie.

Jak czytamy w uzasadnieniu projektu ustawy: Oprócz mieszkaniowych braków ilościowych w kraju są mieszkania o niskim standardzie (gospodarstwa domowe zajmują mieszkania w złym stanie technicznym, niedostatecznie wyposażone w instalacje lub przeludnione), jak niska jakość samych zespołów zabudowy (brak adekwatnej obsługi komunikacyjnej, w tym dostępu do transportu publicznego, niezbędnych usług, w tym usług społecznych, do których zaliczyć należy również tereny rekreacyjne). Pomimo stopniowej poprawy warunków mieszkaniowych ludności w Polsce, opisane wyżej parametry określające te warunki są nadal spełniane w stopniu niższym niż w rozwiniętych krajach Unii Europejskiej. Poprawa podstawowych wskaźników mieszkaniowych wymaga zatem inwestycji w budownictwo spełniające współczesne wymogi dla zabudowy mieszkaniowej.

Jest to rozwiązanie dotąd raczej niespotykane. Jednocześnie ustawa wskazuje, że taka inwestycja towarzysząca może być realizowana w jej trybie wyłącznie razem z inwestycją mieszkaniową (art. 7

ust. 6 ustawy). W tym zakresie można jednak dostrzec pewną niespójność z art. 20 ustawy, który przewiduje, że uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej, na wniosek inwestora, podejmuje rada gminy. Wniosek o podjęcie uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej może odnosić się do całości lub części tej inwestycji, a jednocześnie wszystkie przepisy odnoszące się do inwestycji mieszkaniowej jako takiej stosuje się odpowiednio. Praktyki w tym zakresie dotąd brak, ale można zastanowić się także nad przyjęciem takiego sposobu rozumienia przepisów, zgodnie z którym przykładowo inwestor najpierw wystąpi do rady z wnioskiem dotyczącym inwestycji mieszkaniowej, a gdyby w czasie jego procedo-

Postępowanie o pozwolenie na budowę i użytkowanie obiektów wybudowanych pod rządami specustawy nie różni się bowiem od przepisów dotąd istniejących, co nie oznacza, że nie będzie budziło także pewnych wątpliwości w stosunku do zwykłych trybów z uwagi na różne ułatwienia przewidziane specustawą.

Tak też wynika z art. 1 ust. 3 ustawy, przewidującego stosowanie przepisów prawa budowlanego do spraw nieuregulowanych specustawą. Będzie ona tym samym traktowana jako potencjalne *lex specialis* do przepisów stosowanych w samym procesie budowlanym.

Przewidziana regulacja jest ciekawa i wydaje się dawać spore możliwości wszystkim zainteresowanym. Państwu – możliwość

Definicje ustawowe

- **inwestycja mieszkaniowa** – to przedsięwzięcie obejmujące budowę, zmianę sposobu użytkowania lub przebudowę, w wyniku której powstaną budynek lub budynki mieszkalne wielorodzinne o łącznej liczbie lokali mieszkalnych nie mniejszej niż 25, lub budynki mieszkalne jednorodzinne o łącznej liczbie nie mniejszej niż 10, wraz z urządzeniami budowlanymi z nimi związanymi, drogami wewnętrznymi, a także roboty budowlane niezbędne do obsługi oraz prawidłowego wykonania tych prac; inwestycję mieszkaniową stanowią również części budynków przeznaczone na działalność handlową lub usługową.

– art. 2 pkt 2 ustawy

- **inwestycja towarzysząca** – to inwestycja w zakresie budowy, zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy: sieci uzbrojenia terenu w rozumieniu art. 2 pkt 11 ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (DzU z 2017 r. poz. 2101 oraz z 2018 r. poz. 650), dróg publicznych, obiektów infrastruktury publicznego transportu zbiorowego, obiektów działalności kulturalnej, obiektów opieki nad dziećmi do lat 3, przedszkoli, szkół, placówek wsparcia dziennego, placówek opieki zdrowotnej, dziennych domów pomocy, obiektów służących działalności pożytku publicznego, obiektów sportu i rekreacji, terenów zieleni urządzonej, obiektów budowlanych przeznaczonych na działalność handlową lub usługową, o ile służą obsłudze mieszkańców budynków będących przedmiotem inwestycji mieszkaniowej.

– art. 2 pkt 3 ustawy ■

wania (sam tryb opisujemy **na str. 5–6**) ustalono np., że brakuje dla tej inwestycji jakiejś istotnej infrastruktury, inwestor albo zmodyfikuje swoją inwestycję o tę infrastrukturę albo wystąpi z osobnym wnioskiem w zakresie inwestycji towarzyszącej.

Specustawa a proces budowlany

W dalszych tekstach skupimy się przede wszystkim na samej uchwałie w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, zdiagnozowanych już problemach w jej stosowaniu oraz odmiennościach procedowania w trybie specustawy od dotychczasowych trybów planistycznych.

szybszego zapełniania luki w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa. Deweloperom – potencjalnie szybszy środek do prowadzenia inwestycji. Miałom i gminom – możliwość zapewnienia odpowiedniej jakości budowlanych w tym trybie inwestycji (dzięki tzw. standardom lokalnym, opisywanym **na str. 6–7**). Wreszcie potencjalnym mieszkańcom dostęp do nowych, ciekawie zlokalizowanych i jakościowo interesujących mieszkań na rynku. /©

**podstawa
prawna:**

ustawa z 5 lipca 2018 r. o
ułatwieniach w przygotowa-
niu i realizacji inwestycji
mieszkaniowych oraz
inwestycji towarzyszących

[DzU z 2018 r., poz. 1496]

DOKUMENTY | Określenie lokalizacji, koncepcja urbanistyczna

Wniosek w trybie ustawy – od strony technicznej i procesowej

DR MACIEJ KIEŁBOWSKI

Istotą nowo wprowadzonej regulacji jest możliwość skorzystania z innej niż dotychczas ścieżki procedowania z pozwoleniem na budowę inwestycji mieszkaniowej. Przyjrzyjmy się, jakim wymogom trzeba sprostać, aby móc poprawnie złożyć wniosek w trybie specustawy.

Wymóg podstawowy – studium

Ustawa z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, zwana potocznie specustawą mieszkaniową lub lex deweloper, przewiduje liczne wymagania dotyczące inwestycji mieszkaniowych lub towarzyszących.

Na pierwszy plan wysuwa się regulacja art. 5 ust. 3 ustawy, zgodnie z którą inwestycję mieszkaniową lub towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z uchwałą o utworzeniu parku kulturowego.

Brak sprzeczności ze studium oraz z ewentualną uchwałą o utworzeniu parku kulturowego stanowi więc warunek konieczny (*sine qua non*) realizacji inwestycji w trybie specustawy. Taki też pogląd jest prezentowany w doktrynie: zdecydowano, aby w procesie inwestycyjnym uwzględniane były ustalenia studium (uchwały o utworzeniu parku kulturowego). Oznacza to, że studium, do chwili obecnej pozostające bez większego (bezpośredniego) przełożenia na proces inwestycyjny, stało się głównym dokumentem planistycznym w wielorodzinnym budownictwie mieszkaniowym. Jego postanowie-

nia mają być bowiem wiążące dla ustalenia przeznaczenia terenu, przesądzając o możliwości realizacji, w tym lokalizacji inwestycji mieszkaniowych (towarzyszących). Z woli ustawodawcy (art. 5 ust. 3 oraz art. 7 ust. 7 pkt 11 specustawy mieszkaniowej) dla potrzeb inwestycji mieszkaniowych realizowanych w trybie specustawy mieszkaniowej bez znaczenia pozostają ustalenia miejscowego

planu zagospodarowania przestrzennego. Jakkolwiek nie jest to sytuacja nieznana polskiemu prawodawcy, to do chwili obecnej wyłączenia takie zawarte w specustawach obejmowały jedynie inwestycje celu publicznego (np. w zakresie dróg publicznych – art. 11i ust. 2 specustawy drogowej; linii kolejowych – art. 9ad ust. 3 specustawy kolejowej; lotnisk użytku publicznego – art. 19 ust. 1

specustawy lotniskowej). Tymczasem inwestycja mieszkaniowa inwestycją celu publicznego nie jest (A. Lewińska-Karwecka, [w:] A. Jakubowski (red.), „Specustawa mieszkaniowa. Komentarz”, Warszawa 2019, w Nb 23 do art. 5 ustawy).

Rozwiązanie to jest ciekawe od strony prawnej, studium bowiem z natury jest aktem prawnym ogólnym, a szczegółowe rozwiązania w stosunku do przeznaczenia poszczególnych nieruchomości przewidują plany miejscowe. Jednak, uwzględniając cel ustawy, odesłanie do studium może okazać się wystarczające.

Wymóg ten nie podlega wyłączeniu w żaden sposób, chyba że mamy do czynienia z terenami kolejowymi, wojskowymi, produkcyjnymi lub usług pocztowych, które to funkcje nie są już realizowane na danych nieruchomościach (zob. art. 5 ust. 4 ustawy). Wymogi wynikające z przepisów odrębnych, tj. zakaz lokalizacji na terenach objętych ochroną przed zabudową (wynikający z art. 5 ust. 1 ustawy), może być uchylony uzyskaniem stosownej zgody w tym zakresie.

Ustawowe standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych (m.in. dot. uzbrojenia działki, standardy odległościowe i wysokościowe, maksymalna wysokość budynków) zawiera art. 17–18 specustawy mieszkaniowej – piszemy o tym w tekście **• na str. 6–7**.

Wymagania formalne

Sam wniosek – niezależnie od standardów samej nieruchomości i projektowanej inwestycji – musi zawierać odpowiednie dokumenty i informacje. Określa je art. 7 ust. 7 i 8 ustawy.

Co we wniosku o realizację inwestycji w trybie specustawy

Wniosek powinien zawierać:

- określenie granic terenu objętego wnioskiem oraz obszaru oddziaływania inwestycji (mapa zasadnicza lub ewidencyjna, skala minimum 1:1000);
- określenie planowanej minimalnej i maksymalnej powierzchni użytkowej mieszkań;
- określenie planowanej minimalnej i maksymalnej liczby mieszkań;
- określenie zakresu inwestycji przeznaczzonego na działalność handlową lub usługową;
- określenie zmian w dotychczasowym sposobie zagospodarowania i uzbrojeniu terenu;
- analizę powiązania inwestycji mieszkaniowej z uzbrojeniem terenu;
- charakterystykę inwestycji mieszkaniowej, obejmującą określenie:
 - zapotrzebowania na wodę, energię oraz sposobu odprowadzania lub oczyszczania ścieków, a także innych potrzeb w zakresie uzbrojenia terenu, niezbędnej liczby miejsc postojowych, jak również sposobu zagospodarowywania odpadów,
 - planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, przedstawione w formie opisowej i graficznej,
 - charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji mieszkaniowej oraz danych charakteryzujących jej wpływ na środowisko;
- wskazanie nieruchomości, na których mają być zlokalizowane obiekty objęte inwestycją mieszkaniową (zgodnie z katastrzem nieruchomości oraz księgą wieczystą);
- wskazanie nieruchomości, w stosunku do których decyzja o pozwoleniu na budowę inwestycji mieszkaniowej ma wywołać skutek w postaci ograniczenia sposobu korzystania z innych nieruchomości (zgodnie z katastrzem nieruchomości oraz księgą wieczystą; art. 35 ust. 1 ustawy);
- wskazanie nieruchomości stanowiących tereny śródlądowych wód płynących, dróg publicznych lub obszary kolejowe (zgodnie z katastrzem nieruchomości oraz księgą wieczystą; art. 38 ust. 1 ustawy);
- wskazanie, w jakim zakresie planowana inwestycja nie uwzględnia ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (jeżeli dla tego terenu obowiązuje plan miejscowy);
- wskazanie, że planowana inwestycja nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z wyłączeniem terenów, o których mowa w art. 5 ust. 4, oraz nie jest sprzeczna z uchwałą o utworzeniu parku kulturowego;
- wykazanie, że inwestycja mieszkaniowa odpowiada standardom, o których mowa w rozdziale 3, zatem też ewentualnym standardom lokalnym. ■

CIĄG DALSZY ZE STRONY 5

Koncepcja urbanistyczna

Najciekawszym załącznikiem jest koncepcja urbanistyczno-architektoniczna, która jest generalnie nieznana procesowi budowlanemu istniejącemu w dniu wejścia w życie ustawy. Wydaje się najbliższa planowi zagospodarowania terenu, który stanowi element projektu budowlanego, ale nie tylko –

ne, a inwestor ich nie uzupełnił.

Moim zdaniem należałoby zatem dopuścić analogiczną jak w przypadku art. 64 § 2 k.p.a. interpretację takiego zachowania organu jako beczynności, a tym samym umożliwić wniesienie na tę beczynność skargi do sądu administracyjnego (zob. uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z 30 września 2013 r., I OPS 2/13, CBOSA). Czas trwania postępowania sądowoadministracyjnego jest różny. Należy przyjąć do kilku miesięcy postę-

Co w załączniku

Załączniki do wniosku powinny zawierać:

- koncepcję urbanistyczno-architektoniczną (uzasadniającą rozwiązania funkcjonalno-przestrzenne inwestycji mieszkaniowej, z uwzględnieniem charakteru zabudowy miejscowości i okolicy, w której inwestycja mieszkaniowa ma być zlokalizowana);
- oświadczenie inwestora, że nie zachodzi kolizja lokalizacji inwestycji mieszkaniowej z inwestycjami celu publicznego, wyliczonymi w art. 4 pkt 1-12 ustawy (m.in. transport kolejowy, drogi publiczne, sieci przesyłowe, energetyka jądrowa);
- uzgodnienie z zarządcą infrastruktury kolejowej w przypadku realizacji inwestycji na obszarze kolejowym;
- uzgodnienie z zarządcą portu lub przystani morskiej albo dyrektorem urzędu morskiego w przypadku realizacji inwestycji na obszarze portów lub przystani morskich;
- decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, jeżeli jest wymagana zgodnie z ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko;
- porozumienie z gminą o realizacji inwestycji towarzyszącej, o ile zostało zawarte. ■

zawiera elementy charakterystyczne bardziej dla analizy urbanistycznej. Autorem koncepcji musi być także osoba posiadająca uprawnienia architekta (art. 6 ust. 4 ustawy). Art. 7 ust. 9 ustawy przewiduje w odniesieniu do wniosków niekompletnych (zawierających braki formalne) wezwanie do ich usunięcia, wraz ze wskazaniem maksymalnie 14-dniowego terminu. Nieusunięcie braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia.

To pozostawienie bez rozpoznania nie będzie jednak traktowane tak samo jak pozostawienie wniosku bez rozpoznania w zwykłym postępowaniu administracyjnym (zob. art. 64 § 2 k.p.a.) – specustawa bowiem wyłącza stosowanie k.p.a. w tym zakresie (art. 14 ustawy). Zasadniczo jednak ma ono ten sam skutek – nie będzie merytorycznie rozpoznawany wniosek, w którym organ dostrzegł (lub wyinterpretował) braki formal-

powania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, a możliwa jest też skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od jego wyroku. W konsekwencji pozytywnego dla wnioskodawcy orzeczenia sprawa wraca do organu administracji, który winien zgodnie ze wskazaniem sądu zająć się nią merytorycznie. Wnioskowanie to wydaje się w pełni uzasadnione, na ten moment brak jest jednak orzeczeń sądów administracyjnych w tym zakresie, które mogłyby je potwierdzać. Tym samym wydaje się, że w przypadku zarzucanych braków formalnych wniosku inwestor nie jest bezbronny, aczkolwiek potwierdzenie sposobu obrony w praktyce może wymagać czasu. /©

Autor jest adwokatem, praktyka sporów administracyjnych oraz praktyka postępowań sądowych i arbitrażowych kancelarii Wardyński i Wspólnicy

WARUNKI | Uzbrojenie działki, dostęp do infrastruktury

W każdej gminie

Specustawa przewiduje liczne wymagania, jakie musi spełniać zamierzona inwestycja, aby skorzystać ze specjalnego trybu procesu inwestycyjnego – chodzi przede wszystkim o uzbrojenie działki, dostęp do infrastruktury, a także przestrzeganie wymogów wysokościowych. Władze samorządowe mogą w pewnym zakresie modyfikować wymagania ustawowe, z czego skwapliwie korzystają.



MACIEJ ZYCH

adwokat, praktyka postępowań sądowych i arbitrażowych kancelarii Wardyński i Wspólnicy

Możliwość modyfikacji

Ustawowe standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych zawarto w art. 17–18 specustawy deweloperskiej. Muszą one zostać spełnione, aby inwestor mógł skorzystać ze specjalnej ścieżki przewidzianej specustawą, czyli ubiegać się o wydanie uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej (tryb ten opisujemy szerzej w artykule **na str. 10–11**).

Natomiast zgodnie z art. 19 specustawy rada gminy (miasta) może w określonym zakresie zmodyfikować domyślne normy w drodze tzw. lokalnych standardów urbanistycznych i – jak pokazuje praktyka – w miastach dzieje się to bardzo często. Standardy takie obowiązują m.in. w Warszawie, Krakowie, Gdańsku, Poznaniu, Łodzi, Katowicach, Bydgoszczy, Gorzowie Wielkopolskim, Olsztynie, Kielcach, Białymstoku, Opolu, Bielsku-Białej, Słupsku czy Zakopanem.

Także ustawodawca dostrzega znaczenie praktyczne tego tematu, o czym świadczy procedowana

w czasie pisania tego artykułu nowelizacja przepisów w zakresie kryterium odległości od placówek szkolnych i przedszkoli. Artykuł opisuje stan prawny na 30 maja 2019 r.

Standard ustawowy stanowi punkt wyjścia do rozważań o standardach lokalnych, które różnią się od niego w większości wypadków tylko ilościowo, a nie jakościowo.

Można wyróżnić dwie grupy wymogów ustawowych: wymogi niepodlegające modyfikacji przez radę gminy oraz wymogi, które rada gminy może modyfikować.

Uzbrojenie działki

Pierwsza grupa obejmuje zasadniczo wymagania dotyczące uzbrojenia nieruchomości. Wymagania te określa art. 17 ust. 1 specustawy, wskazując na potrzebę zapewnienia dostępu do drogi publicznej oraz – w pewnych warunkach – dostępu do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i elektroenergetycznej.

Uzbrojenie działki

Inwestycję mieszkaniową lokalizuje się na terenie, który ma zapewnić:

- bezpośredni dostęp do drogi publicznej, w tym poprzez zjazd albo dostęp pośredni poprzez drogę wewnętrzną, której parametry zapewniają wymagania dotyczące ochrony przeciwpożarowej, określone w przepisach odrębnych, przy czym minimalna szerokość drogi nie może być mniejsza niż 6 m;
- zgodnie z zapotrzebowaniem, dostęp do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej,
- zgodnie z zapotrzebowaniem, dostęp do sieci elektroenergetycznej. ■

inne standardy urbanistyczne

Analizując treść tych wymogów, warto zwrócić uwagę na kilka istotnych niuansów.

Po pierwsze, ustawa wymaga bezpośredniego dostępu do drogi publicznej, co oznacza, że działka, na której posadowiono inwestycję, musi bezpośrednio graniczyć z drogą publiczną. Wyklucza to więc dostęp poprzez drogi biegnące po działkach nieobjętych inwestycją, a zwłaszcza po cudzym gruncie, nawet jeśli obciążają go prawa rzeczowe zapewniające prawo korzystania z drogi, takie jak służebność drogi koniecznej.

Odnosząc się do wymogu uzbrojenia działki w sieci wodociągowe, kanalizacyjne i elektroenergetyczne, warto zauważyć, że ustawa nie stawia tego wymagania w sposób bezwzględny, lecz uzależnia go od zapotrzebowania. Nie można wykluczyć, że w konkretnych przypadkach podpięcie do takich sieci nie będzie konieczne, na co wprost pozwalają obowiązujące w Polsce warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zawarte w rozporządzeniu ministra infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. (tekst jedn. DzU z 2015, poz. 1422).

Zgodnie z § 26 i 28 rozporządzenia dostęp do tych sieci może zostać pod pewnymi warunkami zastąpiony równorzędnymi rozwiązaniami indywidualnymi (np. indywidualne ujęcia wody, lokalne źródła energii czy przydomowe oczyszczalnie ścieków).

Obowiązek inwestora

Co ważne, ocena zapotrzebowania na dostęp do sieci jest obowiązkiem inwestora, który we wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej ma jedynie wskazać ustalone zapotrzebowanie oraz – w pewnym zakresie – przyjęte sposoby jego zaspokojenia (art. 8 ust. 1 pkt 8 specustawy). Wydaje się, że organy samorządu nie mają prawa kwestionować dokonanej przez inwestora oceny, co oczywiście nie ogranicza uprawnień inspekcji budowlanej i innych służb do badania zgodności realizowanej inwestycji z warunkami technicznymi. Ogółem zapisy specustawy nie wydają się więc wprowadzać

wymogów w zakresie uzbrojenia idących dalej niż te, które już i tak wynikają z norm budowlanych.

Warto zwrócić uwagę, że wśród ustawowych wymogów uzbrojenia specustawa nie wymienia sieci ciepłowniczej, mając zapewne na uwadze ich często zbyt ograniczony, w stosunku do potrzeb, zasięg. Wymóg taki mogą natomiast nałożyć lokalne standardy – jest to jedyne uprawnienie samorządu dotyczące wymagań w zakresie uzbrojenia.

Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na brak jakichkolwiek wymogów dotyczących sieci telekomunikacyjnych, w tym dostępu do łącz internetowych – nie jest także możliwe wprowadzenie wymogów w tym zakresie na poziomie lokalnym.

Standardy odległościowe i wysokościowe

Dla potencjalnych inwestorów istotniejsze znaczenie ma druga grupa wymogów zawartych w art. 17

specustawy. Dotyczą one dostępności infrastruktury komunikacyjnej, szkolnej oraz rekreacyjnej, a także dopuszczalnej wysokości zabudowy. Tego zakresu dotyczyć mogą generalnie lokalne standardy urbanistyczne.

Ze względu na szczególne znaczenie tych wymagań warto pochylić się bliżej nad każdym z nich, zwłaszcza że sformułowania użyte w ustawie wywołują wątpliwości.

Odległości wymienione w ustawie należy liczyć nie po linii prostej, lecz zgodnie z przebiegiem ciągów pieszych (chodników) albo pieszojezdnych do granicy działki, co w praktyce oznacza większą rygorystyczność tego wymogu. Z drugiej strony ustawa nie wymaga, aby był to przystanek czynny, odsyłając do definicji zawartej w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, którą jako „przystanek komunikacyjny” rozumie w praktyce każde miejsce oznaczone jako przystanek zgodnie z przepisami drogowymi.

Odległość od szkoły podstawowej i przedszkola

Ustawa nie rozróżnia placówek publicznych i prywatnych, a więc dla spełnienia kryterium wystarczy także placówka prywatna. Istotne jest natomiast, że spełnienie tego kryterium może zostać udowodnione wyłącznie poprzez zaświadczenie wydane przez wójta (lub odpowiednio burmistrza czy prezydenta miasta). Do wydania zaświadczenia stosuje się przepisy działu VII kodeksu postępowania administracyjnego, co oznacza m.in., że na odmowę wydania zaświadczenia przysługuje zażalenie, także w sytuacji, gdy odmowa wynika z ustalenia przez organ, że pobliskie szkoły czy przedszkola mają zbyt małą pojemność.

W takim scenariuszu o skuteczne zażalenie może być o tyle trudno, że specustawa mieszkaniowa nie wyjaśnia, co kryje się pod sformulowaniem, że szkoła czy przedszkole „jest w stanie przyjąć” nowych uczniów lub dzieci w określonej liczbie ani nie określa momentu, na jaki ta zdolność ma być oceniana. Jest to kryterium tym trudniejsze w zastosowaniu, że zgodnie z intencją ustawodawcy znaczenie powinna mieć pojemność szkół czy przedszkoli od momentu oddania inwestycji, a więc w przyszłości, a jednocześnie pojemność ta może być zmienna w czasie, zależnie choćby od możliwości kadrowych danej placówki. Obecnie brak jest orzecznictwa, które wyjaśniałoby, w jaki sposób organ powinien obliczać pojemność szkół i przedszkoli, a przy istniejącym sformułowaniu przepisu pozostawia on organom samorządowym w praktyce dużą dozę uznaniowości.

Jeśli deweloper nie jest w stanie zastąpić tego wymogu, może zastępczo – za zgodą rady gminy i na podstawie umowy – przekazać jej środki na sfinansowanie transportu dzieci przez okres pięciu lat. W przeciwieństwie do poprzednich obowiązków stosuje się on tylko do inwestycji wielorodzinnych (bloków, apartamentowców), ale już nie do inwestycji jednorodzinnych (takich jak osiedla domów wolno

Infrastruktura i wysokość zabudowy

Inwestycję mieszkaniową lokalizuje się:

- w odległości nie większej niż 1000 m, a w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000 – 500 m, od przystanku komunikacyjnego;
- w odległości nie większej niż 3000 m, a w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000 – 1500 m, od:
 - szkoły podstawowej, która jest w stanie przyjąć nowych uczniów w liczbie dzieci stanowiącej nie mniej niż 7 proc. planowanej liczby mieszkańców inwestycji mieszkaniowej,
 - przedszkola, które jest w stanie zapewnić wychowanie przedszkolne dzieciom w liczbie stanowiącej nie mniej niż 3,5 proc. planowanej liczby mieszkańców inwestycji mieszkaniowej.

Inwestycję mieszkaniową wielorodzinną lokalizuje się:

- na terenie zapewniającym dostęp do urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu o powierzchni stanowiącej co najmniej iloczyn planowanej liczby mieszkańców oraz wskaźnika wynoszącego 4 m^{kw}. Zapewnienie dostępu następuje poprzez lokalizację w odległości nie większej niż 3000 m, a w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000 – 1500 m.
- Budynki objęte inwestycją mieszkaniową:
 - poza miastami oraz w miastach, w których liczba mieszkańców nie przekracza 100 000 – nie mogą być wyższe niż cztery kondygnacje nadziemne;
 - w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000 – nie mogą być wyższe niż 14 kondygnacji nadziemnych.
- Jeżeli w odległości nie większej niż 500 m od budynków objętych inwestycją mieszkaniową znajdują się, w istniejącej zabudowie, budynki mieszkalne o wysokości przekraczającej liczbę kondygnacji, o której mowa w ust. 6, wówczas maksymalną wysokość budynków objętych inwestycją mieszkaniową w miejscowościach, o których mowa w ust. 6, wyznacza wysokość najwyższego budynku mieszkalnego w istniejącej zabudowie. ■

CIĄG DALSZY ZE STRONY 7

stojących, bliźniaków lub zabudowy szeregowej). Do oceny, czy zachowano wymaganą odległość, stosuje się tę samą metodę co w poprzednich przypadkach, tj. biegiem ciągów pieszych.

Wątpliwości może wywołać natomiast to, czym dokładnie są „urządzone tereny wypoczynku oraz rekreacji lub sportu”, niedefiniowane w ustawie. Choć intuicyjne znaczenie tego pojęcia jest zrozumiałe, to jednak brak szczegółowej definicji może powodować trudności, zwłaszcza z dokładnym wymierzeniem powierzchni takich terenów, co ma znaczenie dla spełnienia wymogu obszarowego, jaki stawia ustawa. Wykładni nie ułatwia fakt, że inne akty prawne posługują się odmiennymi sformułowaniami. Przykładowo, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w części graficznej wydzielają „tereny sportu i rekreacji” oraz odrębnie „tereny zieleni urządzonej”, które, choć podobne, nie są tożsame z pojęciami, którymi posłużyła się specustawa – ich zakresy znaczeniowe się krzyżują.

Maksymalna wysokość budynków

Maksymalna wysokość budynków została określona odmiennie dla miast powyżej 100 tys. mieszkańców oraz dla pozostałych miejscowości: dla tych pierwszych wynosi czternaście, a dla pozostałych cztery kondygnacje nadziemne. Wyjątkowo, jeżeli w odległości do 500 metrów od budynków objętych inwestycją znajduje się budynek mieszkalny o większej liczbie kondygnacji, to jego wysokość wyznacza dopuszczalną wysokość zabudowy w inwestycji.

Jest to kryterium o szczególnym znaczeniu, ponieważ raczej uprzywilejowuje dewelopera niż stanowi dla niego ograniczenie – miejscowe plany zagospodarowania stosunkowo rzadko dopuszczają tak wysoką zabudowę, a w razie braku planu decydują o warunkach zabudowy dopuścić w zasadzie tylko wysokość równą otocznym budynkom. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na kilka istotnych aspektów ustawowego ograniczenia wysokości inwestycji.

Po pierwsze, warto zauważyć, że mimo ograniczenia liczby kondygnacji nadziemnych ustawa nie wprowadza limitu wysokości wyrażonego w jednostkach długości oraz w żaden sposób nie reguluje wpływu zasto-

sowania antresoli na wysokość zabudowy. Ma to duże znaczenie, ponieważ antresole nie wyznaczają (w sensie prawnym) odrębnej kondygnacji, co w efekcie daje większą elastyczność deweloperowi.

Po drugie, wątpliwości budzi sposób funkcjonowania wyjątku pozwalającego na wyższą zabudowę do poziomu najwyższego budynku mieszkalnego (warto zwrócić uwagę na to ograniczenie) w odległości „500 m od budynków objętych inwestycją mieszkaniową”. Ustawa nie określa sposobu liczenia owej odległości,

rozwiązania i obecnie – w braku orzecznictwa – problem pozostaje nierozstrzygnięty.

Specustawa pozwala na spełnienie obowiązków dotyczących uzbrojenia działki, a także dostępu do transportu publicznego, szkół i przedszkoli oraz terenów rekreacyjnych nie tylko z wykorzystaniem infrastruktury istniejącej, ale też „planowaną do realizacji” (art. 17 ust. 5 ustawy). Ustawa nie wyjaśnia, jak rozumieć to pojęcie. Bez większych wątpliwości można przyjąć jedynie, że inwestycje, dla których wydano już pozwo-

przedstawiać się odmiennie, zależnie od jej dokładnego przedmiotu i uzgodnionych warunków.

Standardy lokalne – czym są i czego dotyczą?

Zgodnie z art. 19 specustawy samorząd gminy ma prawo zmodyfikować ustawowe ograniczenia ilościowe o maksymalnie 50 proc., w górę lub w dół. Dotyczy to:

- wymaganej maksymalnej odległości od przystanku komunikacyjnego, szkoły i przedszkola oraz od urządzonych terenów rekreacji i wypoczynku lub sportu,
- wymaganej zdolności szkół i przedszkoli do przyjmowania uczniów.

Ponadto lokalne standardy mogą wprowadzić wspomnianą wcześniej konieczność zapewnienia dostępu do sieci ciepłowniczej, a także liczbę miejsc parkingowych niezbędnych dla obsługi inwestycji. W tym ostatnim wypadku ustawa nie precyzuje ani górnego limitu liczby tych miejsc, ani sposobu ich wyrażenia, choć w praktyce – z uwagi na ogólny charakter standardów – nie sposób wyobrazić sobie innej metody niż współczynnik wiążący ilość miejsc parkingowych z liczbą mieszkań (najczęstsze rozwiązanie), względnie z planowaną powierzchnią użytkowo-mieszkalną lub też z innym parametrem inwestycji.

Z perspektywy prawnej lokalne standardy urbanistyczne stanowią uchwały rady gminy i jednocześnie akty prawa miejscowego, z czym wiąże się wiele istotnych następstw.

Jako uchwały rady – organy kolegialnego – standardy przyjmowane są w trybie quasi-legislacyjnym przewidzianym dla tego typu aktów. Tryb uchwałodawczy oznacza przejście pewnej ścieżki, która – z jednej strony – jest stosunkowo transparentna, ale z drugiej może być czasochłonna.

Z kolei, jako akty prawa miejscowego, standardy lokalne mają moc obowiązującego prawa na terytorium gminy, w której je przyjęto, i jako takie muszą być przestrzegane przez organy państwowe działające na tym terytorium.

Mówiąc o aspekcie terytorialnym, warto zwrócić uwagę na pojawiającą się praktykę swoistej „rejonizacji” standardów urbanistycznych, czyli zróżnicowania ich treści dla różnych obszarów miasta (gminy). Choć ustawa wprost nie przewiduje takiego rozwiązania, to jednak biorąc pod uwagę fakultatywny charakter standardów lokalnych oraz ogólną swobodę, jaką przyznano gminom

Dopuszczalne standardy urbanistyczne

- Odległość od przystanku komunikacyjnego: 250–750 m (miasta powyżej 100 tys.)/500–1500 m (pozostałe gminy).
- Odległość od szkoły i przedszkola: 1500–4500 m (miasta powyżej 100 tys.)/750–2250 m (pozostałe gminy).
- Odległość od terenów rekreacji i wypoczynku lub sportu: 1500–4500 m (miasta powyżej 100 tys.)/750–2250 m (pozostałe gminy).
- Zdolność szkoły podstawowej do przyjęcia uczniów: 3,5 proc.–10,5 proc. planowanej liczby mieszkańców.
- Zdolność przedszkola do przyjęcia dzieci: 1,75 proc.–5,25 proc. planowanej liczby mieszkańców.
- Wysokość zabudowy: 7–21 kondygnacji nadziemnych (miasta powyżej 100 tys.)/2–6 kondygnacji nadziemnych (pozostałe gminy).
- Liczba miejsc parkingowych: brak ograniczeń.
- Dostęp do sieci ciepłowniczej: wymóg/brak wymogu. ■

inaczej niż w opisanych wcześniej przypadkach. Wydaje się, że podejściem najwierniejszym brzmieniu przepisu byłoby liczenie promieni długości 500 metrów w linii prostej biegnących od granic zewnętrznych budynków (a nie granic działki inwestycji) planowanych w inwestycji z taką konsekwencją, iż jeśli wyższy budynek mieszkalny znajduje się w odległości 500 metrów od dowolnego punktu na granicy jednego z budynków przewidzianych w inwestycji, to cała inwestycja korzysta z prawa do zrównania jego wysokości. Wydaje się przy tym, że chodzi o wysokość liczoną w kondygnacjach. Proponowane są jednak różne

lenie na budowę, będą spełniać te kryterium, jednak procesy inwestycyjne na wcześniejszych etapach mogą okazać się niewystarczające.

Szczególnym sposobem wykozystania planowanych inwestycji jest zawarcie poprzez inwestora z gminą umowy o realizację tzw. inwestycji towarzyszącej prowadzącej do spełnienia jednego z kryteriów (np. drogi publicznej, szkoły, obiektu sportowego). Wówczas sam fakt zawarcia takiej umowy stanowi, zgodnie z ustawą, dowód spełnienia danego wymogu. Charakter prawny umowy o realizację inwestycji towarzyszącej nie jest uregulowany w specustawie i w praktyce może

Inwestycje towarzyszące

Można do nich zaliczyć:

- sieci uzbrojenia terenu,
- drogi publiczne i obiekty infrastruktury publicznego transportu zbiorowego,
- obiekty działalności kulturalnej,
- żłobki, przedszkola i szkoły,
- placówki wsparcia dziennego i domy pomocy,
- placówki opieki zdrowotnej,
- obiekty służące działalności pożytku publicznego,
- obiekty sportu i rekreacji,
- tereny zieleni urządzonej,
- obiekty budowlane przeznaczone na działalność handlową lub usługową, jeśli służą obsłudze mieszkańców budynków będących przedmiotem inwestycji mieszkaniowej. ■

w określaniu ich treści, wydaje się, że jest to rozwiązanie dopuszczalne, zgodne z zasadą wykładni a maiori ad minus (jeśli można więcej, to można także mniej).

Kogo i od kiedy obowiązują standardy?

Standardy urbanistyczne obowiązują wszystkich inwestorów chcących korzystać ze ścieżki przewidzianej w specustawie.

Patrząc natomiast na organy zobowiązane do badania zgodności parametrów inwestycji ze standardami lokalnymi, chodzi w pierwszej kolejności o samą radę gminy, która nie może wydać uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji z pogwałceniem obowiązujących standardów. Ponadto specustawa wprost zastrzega (w art. 28 ust. 2), że przestrzeganie standardów urbanistycznych jest badane przez inspekcję nadzoru budowlanego przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie. Nie da się wykluczyć, że zgodność ze standardami lokalnymi będzie badana również wcześniej – na etapie wydawania pozwolenia na budowę, choć ustawa wprost o tym nie mówi i niekoniecznie taka była wola ustawodawcy (uzasadnienie projektu również o tym milczy). Zgodnie jednak z prawem budowlanym (art. 35 ust. 1 pkt 1) organ administracji architektoniczno-budowlanej ma obowiązek zbadać zgodność projektu z „innymi aktami prawa miejscowego” i żaden przepis nie wyklucza z tego zakresu lokalnych standardów urbanistycznych.

Niestety, ustawodawca nie rozstrzygnął tzw. kwestii intertemporalnych (międzyczasowych) związanych ze standardami, a w szczególności tego, jakim stanem prawnym powinny się kierować poszczególne organy na kolejnych etapach procesu inwestycyjnego. Powoduje to poważne problemy w sytuacji, gdy standardy zostaną wprowadzone lub zmienione już w toku tego procesu. Ogólną zasadą postępowania administracyjnego jest bowiem, że organy biorą pod uwagę stan prawny obowiązujący w dniu wydawania decyzji. Do uchwał o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej nie stosuje się wprawdzie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, jednak i w tym przypadku da się wyprowadzić taką samą konkluzję z natury aktów prawa miejscowego i skutków ich wejścia w życie.

Konsekwentne stosowanie tego rozumowania prowadziłoby jednak w niektórych przypadkach do niesprawiedliwych czy nawet zupełnie

nieakceptowalnych skutków, np. do odmowy wydania pozwolenia na użytkowanie ukończonej już inwestycji, którą zaczęto realizować w braku lokalnych standardów, ale zostały one wprowadzone później i przewidują np. niższą wysokość zabudowy, niż faktycznie zrealizowano.

Wydaje się, że częściowo da się uniknąć takich ryzyk, interpretując przepisy z poszanowaniem konstytucyjnej (art. 2 Konstytucji RP) zasady ochrony praw nabytych oraz ochrony ekspektatywy, czyli uzasadnionego oczekiwania nabycia prawa. Idąc tym tropem, najbardziej przyjąć, że miarodajny dla określenia stanu prawnego byłby moment uzyskania uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, która stwarza co najmniej ekspektatywę prawa do realizacji inwestycji. Jeżeli po tej dacie standardy ulegną zmianie, nie powinno wpływać to na możliwość uzyskania pozwolenia na budowę, a później pozwolenia na użytkowanie. Jednocześnie trudno moment powstania ochrony inwestora przesunąć wcześniej, na dzień złożenia wniosku o ustalenie lokalizacji, ponieważ decyzja rady gminy (miasta) w tym zakresie ma w zasadzie charakter uznaniowy, tzn. nawet jeśli wniosek i projektowana inwestycja spełniają wszystkie wymogi ustawowe, rada i tak może wydać uchwałę odmowną, mając na uwadze potrzeby społeczności lokalnej.

Standardy dla inwestycji towarzyszących

Spore kontrowersje praktyczne wywołuje możliwość uchwalenia standardów urbanistycznych obejmujących inwestycje towarzyszące. Prawo takie przewiduje wprost specustawa, w art. 20 nakazując odpowiednie stosowanie do nich art. 7–19, a więc również przepisów o standardach urbanistycznych (art. 19), jak i domyślnych wymogów ustawowych obowiązujących w ich braku (art. 17–18).

Problematyczność tak szerokiego i ogólnikowego odesłania wynika przede wszystkim z faktu, że inwestycje towarzyszące mają bardzo różny charakter, często znacząco odbiegający od inwestycji mieszkaniowych.

Do większości z nich albo w ogóle nie da się odnieść standardów urbanistycznych (ani ich ustawowych odpowiedników), albo wydaje się to niecelowe, jeśli nie całkiem absurdalne. W drodze odpowiedniego stosowania przepi-

sów należy więc przyjąć, że tylko niektóre standardy mogą mieć zastosowanie, i to tylko do niektórych inwestycji towarzyszących. Jak się wydaje, spośród standardów praktyczne znaczenie mogą mieć w zasadzie tylko wymogi dotyczące uzbrojenia terenu, wysokości zabudowy oraz zapewnienia miejsc parkingowych.

Co ciekawe jednak, w dwóch rozstrzygnięciach nadzorczych wojewoda mazowiecki uznał za nieważne standardy urbanistyczne wprowadzające wymóg zapewnienia miejsc parkingowych oraz dostępu do sieci ciepłowniczej dla inwestycji towarzyszących, wskazując, że gminie w ogóle nie przysługuje uprawnienie do obejmowania standardami urbanistycznymi inwestycji towarzyszących. Z poglądem takim trudno się zgodzić, zważywszy, że przepis specustawy wprost mówi o stosowaniu do inwestycji towarzyszących art. 19, który dotyczy wyłącznie lokalnych standardów urbanistycznych – odesłanie w tym zakresie byłoby więc puste i zbędne. Problem rozstrzygnięcia dopiero orzecznictwo, jednak jest prawdopodobne, że nie podzieli ono poglądu wojewody mazowieckiego.

Czy standardy urbanistyczne można zaskarżyć?

Ponieważ standardy urbanistyczne stanowią uchwały rady gminy, stosuje się do nich przepisy ustawy o samorządzie gminnym dotyczące nadzoru wojewody oraz skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Wojewoda ma prawo – i skądinąd obowiązek wynikający ze sprawowanego nadzoru – stwierdzić nieważność uchwały sprzecznej z prawem, co dotyczy się także uchwał o przyjętych standardach urbanistycznych. Wojewoda podejmuje tę czynność z urzędu, co oczywiście nie stoi na przeszkodzie złożeniu przez dowolną zainteresowaną osobę wniosku o wydanie określonego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wydanie takiego rozstrzygnięcia skutkuje natychmiastowym wstrzymaniem wykonania uchwały w podważonym zakresie. Rozstrzygnięcie może być zaskarżone przez gminę do sądu administracyjnego, który może decyzję wojewody podtrzymać lub uchylić.

Uprawnienie do samodzielnego stwierdzenia nieważności uchwały przysługuje wojewodzie jedynie przez 30 dni od doręczenia uchwały; po tym terminie wojewoda może jedynie zaskarżyć uchwałę do sądu

administracyjnego w drodze odrębnej uchwały.

Podmioty uprawnione

Skarga do sądu administracyjnego przysługuje również każdemu, „czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą” (art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Biorąc pod uwagę przedmiot standardów urbanistycznych, o naruszeniu interesu można mówić w sytuacji, gdy ogranicza to możliwość realizacji inwestycji mieszkaniowych lub towarzyszących. Jednocześnie jednak o naruszeniu tak pojętego interesu prawnego można mówić jedynie wtedy, gdy dany podmiot miałby zgodnie z obowiązującym prawem rzeczywistą możliwość realizacji inwestycji, a więc musi być co najmniej właścicielem działki na terenie gminy, względnie mieć inny tytuł prawny do dysponowania nią na cele budowlane. Biorąc pod uwagę pośredni wpływ standardów urbanistycznych na działki zlokalizowane w pobliżu potencjalnych inwestycji mieszkaniowych (przykładowo – podwyższona zabudowa na jednej działce wpływa na możliwość korzystania i atrakcyjność sąsiednich), nie można wykluczyć, że o naruszeniu interesu prawnego mogą mówić także właściciele (lub inaczej uprawnieni) pozostałych działek na obszarze gminy obowiązującego standardów.

Podstawa do złożenia skargi

Podstawą skargi może być jedynie naruszenie prawa, może natomiast chodzić zarówno o przepisy prawa materialnego – przede wszystkim te wyznaczające zakres dopuszczalnych standardów – jak i o przepisy dotyczące trybu przyjmowania uchwał przez radę gminy. Nie można natomiast, w zasadzie, kwestionować samej celowości przyjęcia w danej gminie standardów lub określenia ich konkretnych parametrów. W tym zakresie gmina dysponuje swobodnym uznaniem.

Najpewniejsze jest więc oparcie skargi o naruszenie przepisów specustawy poprzez przekroczenie przez radę gminy zakresu kompetencji do regulowania parametrów inwestycji w drodze standardów urbanistycznych. Biorąc pod uwagę liczne wątpliwości interpretacyjne, jakie wywołują przepisy ustawy, a jednocześnie wagę standardów urbanistycznych dla możliwości realizacji inwestycji w trybie specustawy, można spodziewać się, że skargi tego rodzaju będą wnoszone. /@

PROCEDURY | Zgłaszanie uwag, opinie, uzgodnienia

Uchwalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej

DR MACIEJ KIEŁBOWSKI

Realizacja inwestycji mieszkaniowej na podstawie ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących następuje w nieoczywistej formie – rada gminy podejmuje uchwałę w tym zakresie, a więc podobnie jak w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jak przebiega samo podjęcie uchwały i co może zrobić inwestor, jeśli nie odpowiada ona jego oczekiwaniom?

Odmienny tryb procedowania

Specyficznym sposobem realizowania inwestycji budowlanych (a konkretnie – mieszkaniowych) jest skorzystanie z przepisów ustawy. Przewiduje ona zupełnie odmienny tryb procedowania niż w przypadku zwyczajnej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Składając bowiem wniosek w trybie ustawy, inwestor zwraca się faktycznie do rady miasta o podjęcie stosownej uchwały.

Jest to tryb o tyle niecodzienny, że generalnie uchwały jednostek samorządu terytorialnego są podejmowane na wniosek nie jednostek, ale innych organów administracji publicznej (czy to organów danej gminy, jak w przypadku planu miejscowego czy innych). Ustawa jest więc specyficzna i pod tym względem.

Wniosek o uchwałę – i co dalej?

Jak wskazuje art. 7 ust. 1 ustawy, inwestor planujący zrealizować inwestycję mieszkaniową występuje do właściwej miejscowo rady gminy z wnioskiem o ustalenie lokalizacji inwestycji. Wniosek jest

kierowany do rady gminy za pośrednictwem wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Po wpływie takiego wniosku wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie później niż w terminie trzech dni od jego otrzymania zamieszcza ten wniosek wraz z dołączonymi do niego dokumentami na stronie Biuletynu Informacji Publicznej gminy albo na stronie internetowej gminy, określając formę, miejsce i termin składania uwag do wniosku, liczony od dnia zamieszczenia (art. 7 ust. 10 ustawy). Dodatkowo, celem jeszcze pełniejszego zapewnienia udziału społeczeństwa w postępowaniu, informację o zamieszczeniu takiego wniosku podaje się też do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.

Zagadnienie to jest o tyle ciekawe, że praktyka gmin w tym względzie jest bardzo różna i prawdopodobnie niekoniecznie zgodna z zamiarem ustawodawcy.

Generalnie wójtowie, burmistrzowie i prezydenci publikują wyłącznie wnioski uznane za pełne i poprawne formalnie. Kłopoty z tym związane opisujemy w artykule **+na str. 5–6**. Autor niniejszego tekstu miał styczność z kilkoma wnioskami, które potraktowano jako zawierające braki formalne i w związku z ich nieuzupełnieniem pozostawiono bez rozpatrzenia. O skali problemu może świadczyć fakt, że do niedawna w dużych miastach opublikowano wyłącznie jeden wniosek złożony w tym trybie (wniosek z 27 marca 2019 r., opublikowany na stronach m.st. Warszawy: https://bip.warszawa.pl/Menu_przedmiotowe/ogloszenia/inwestycje_mieszkaniowe/Zoliborz__Wniosek_o_lokalizacje_inwestycji_mieszkaniowej_-_budowa_budynku_mieszkalnego_wielorodzinne.htm).

Tak czy inaczej, dopiero publikacja wniosku w BIP otwiera dalszą drogę przed inwestorem oraz innymi zainteresowanymi daną inwestycją.

30 dni

od opublikowania uchwały ma inwestor na złożenie skargi do sądu administracyjnego

Jak długo to potrwa?

Żeby uatrakcyjnić tę ścieżkę inwestycyjną, ustawa przewidziała maksymalne okresy, w ciągu których wniosek powinien być załatwiony (o ile jest kompletny i poprawny od strony formalnej). Wskazują na to przepisy art. 7 ust. 4 i 5 ustawy, podając, że właściwa uchwała rady gminy o ustaleniu lokalizacji lub odmowie ustalenia lokalizacji zostaje podjęta w ciągu 60 dni od złożenia wniosku przez inwestora. W tym czasie ma się odbyć procedura uzgadniania i opiniowania wniosku (opisana szczegółowo poniżej).

Jeżeli z jakichś przyczyn uchwała miałaby nie być podjęta w tym terminie, możliwe jest jego przedłużenie – jednak nie więcej niż o 30 dni. Powyższe oznacza, że zgodnie z ustawą wniosek inwestora powinien zostać rozstrzygnięty w ciągu maksymalnie 90 dni od dnia jego złożenia, a w każdym razie od dnia uznania, że został złożony kompletny i poprawny od strony formalnej.

Co jeśli terminy te zostaną przekroczone? Wydaje się, że deweloperowi (wnioskodawcy) służy wtedy – stosownie do okoliczności szczegółowych – skarga na bezczynność lub przewlekłość kierowana do sądu administracyjnego, który może na organ nałożyć z tego tytułu grzywnę. Jednakże z uwagi na de facto uznaniowy charakter decyzji gminy (o czym dalej), sąd nie może orzec „zamiast” samorządu o istnieniu uprawnienia dewelopera do realizacji inwestycji, co jest dopuszczalne w niektórych

kategoriach przewlekłych spraw (vide art. 149 § 1 pkt 2 p.p.s.a., zgodnie z którym w sprawach dotyczących bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania sąd administracyjny może zobowiązać organ administracji do stwierdzenia albo uznania uprawnienia wynikającego z przepisów prawa).

Publikacja w BIP i zgłaszanie uwag

Publikacja w BIP powoduje, że w odniesieniu do wniosku i planowanej inwestycji mogą być składane uwagi. Rozwiązanie przewidziane w tym zakresie przez ustawodawcę jest ciekawe o tyle, że w przypadku istnienia planu miejscowego ten etap postępowania właściwie nie występuje (albowiem inwestor planujący inwestycję zgodną z planem miejscowym występuje od razu o pozwolenie na budowę), postępowanie zaś w sprawie warunków zabudowy ograniczone jest do stron postępowania, którymi nierzadko są wyłącznie sąsiedzi nieruchomości.

Ustawa w art. 7 ust. 11 wskazuje na 21-dniowy termin na zgłaszanie uwag do inwestycji. Mogą one być składane w postaci papierowej lub elektronicznej za pomocą środków komunikacji elektronicznej, przewidzianych ustawą o świadczeniu usług drogą elektroniczną.

Udział podmiotów powiadomionych o złożeniu wniosku

W ramach postępowania dotyczącego lokalizacji inwestycji przewidziany jest też udział podmiotów publicznych, które są zawiadamiane o złożeniu wniosku. Organy te są przez wójta powiadamiane już w ciągu trzech dni od zamieszczenia wniosku w BIP, a ich współdziałanie polega na możliwości przedstawiania opinii (zatem na

zasadzie zbliżonej do art. 106 k.p.a., ale nie na tej podstawie, gdyż art. 14 ustawy wyłącza stosowanie k.p.a. przy rozpatrywaniu wniosku inwestora). Przedstawienie opinii nie jest jednak obowiązkowe – jeżeli dany organ nie złoży opinii w ciągu 21 dni od otrzymania zawiadomienia wójta, uznaje się to za milczące uzgodnienie (art. 7 ust. 13 ustawy).

Obowiązkowe uzgodnienia

Opinie nie są obligatoryjne, jednakże ustawa przewiduje także obowiązek uzgodnień (zatem wyższej formy współdziałania, mającej bardziej zdecydowany wpływ na kształt inwestycji, bowiem organy uzgadniające muszą wyrazić zgodę na jej kształt albo też zgodę obwarowaną określonymi warunkami). Uzgodnień jest tylko kilka i ustawa przewiduje, że także mogą mieć formę milczącą – brak odpowiedzi w terminie 21 dni od otrzymania pisma wójta odnośnie do planowanej inwestycji uznaje się za milczące uzgodnienie:

- organ administracji geologicznej – w odniesieniu do terenów występowania udokumentowanych złóż kopalin oraz przestrzeni objętych wyznaczonymi terenami górniczymi dla kopalin stanowiących przedmiot działalności wydobywczej;
- wojewódzki konserwator zabytków – w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony konserwatorskiej na podstawie przepisów ustawy oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków lub wykazie;
- zarządca drogi – w zakresie, w jakim projektowana inwestycja przebiega przez nieruchomości wchodzące w skład pasa drogowego, przylega do nieruchomości wchodzących w skład pasa drogowego lub powoduje ograniczenia w sposobie zagospodarowania pasa drogowego.

Efekty wszystkich tych opinii i uzgodnień otrzymuje inwestor – organ prowadzący postępowanie przesyła mu bowiem wszystkie wystąpienia innych organów, które do niego trafiają.

A jeśli inwestor zmienia wniosek?

Oczywiście może być tak, że po zasięgnięciu tyłu opinii i uzgodnień, a także po złożeniu uwag do planowanej inwestycji przez inne podmioty niż organy administra-

Podmioty publiczne uprawnione do wydania opinii

O złożeniu wniosku przez dewelopera powiadamiane są:

- gminna lub inna właściwa komisja urbanistyczno-architektoniczna;
- minister właściwy do spraw zdrowia – w odniesieniu do inwestycji zlokalizowanych na obszarach, którym został nadany status uzdrowiska albo status obszaru ochrony uzdrowiskowej;
- dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – w odniesieniu do inwestycji obejmujących wykonanie urządzeń wodnych;
- organ właściwy w sprawach ochrony gruntów rolnych – w odniesieniu do gruntów rolnych w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych;
- właściwy organ Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – w odniesieniu do nieruchomości, na których znajdują się urządzenia melioracji wodnych;
- dyrektor właściwej regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe – w odniesieniu do gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa;
- właściwy organ nadzoru nad gospodarką leśną – w odniesieniu do innych gruntów leśnych;
- właściwy zarządca terenów kolejowych – w odniesieniu do obszarów kolejowych;
- właściwy zarządca infrastruktury kolejowej – w odniesieniu do linii kolejowej;
- właściwy dla proponowanej lokalizacji inwestycji organ prowadzący kataster nieruchomości – w zakresie kolizji przebiegu planowanej inwestycji z uzbrojeniem terenu;
- właściwy wojewoda, marszałek województwa oraz starosta – w zakresie zadań rządowych albo samorządowych, służących realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i krajowym – w odniesieniu do terenów nieobjętych obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego;
- prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego – w odniesieniu do obiektów budowanych na terenach pozostających w zasięgu ograniczeń wysokości zabudowy na lotnisku i w jego otoczeniu;
- właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska – w odniesieniu do form ochrony przyrody, w przypadku inwestycji, dla których nie było wymagane uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- właściwy dla miejsca lokalizacji inwestycji komendant wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej – w zakresie zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej dotyczącymi w szczególności zapewnienia wody do celów przeciwpożarowych i dojazdu dla pojazdów jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz przepisami ustawy – Prawo ochrony środowiska dotyczącymi lokalizacji inwestycji od obiektów stwarzających ryzyko wystąpienia poważnej awarii przemysłowej;
- dyrektor właściwego urzędu morskiego – w odniesieniu do obszarów pasa technicznego, pasa ochronnego, morskich portów i przystani;
- starosta – w odniesieniu do terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy;
- właściwy państwowy wojewódzki inspektor sanitarny;
- operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego w zakresie sposobu zagospodarowania gruntów leżących w odległości nie większej niż 40 metrów od osi istniejącej linii elektroenergetycznej najwyższych napięć, w przypadku gdy górne napięcie tej linii elektroenergetycznej jest równe co najmniej 220 kV;
- właściwe organy wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa;
- właściwy organ nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych;
- zarząd województwa w zakresie uwzględnienia wyników audytu krajobrazowego;
- minister obrony narodowej – w odniesieniu do inwestycji mogących oddziaływać na tereny zamknięte niezbędne dla obronności państwa określone na podstawie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz na ich strefy ochronne. ■

cji, powstanie potrzeba zmiany kształtu inwestycji czy jej poszczególnych części (np. koncepcji urbanistyczno-architekto-

noszącą się do audytu krajobrazowego albo rozwiązania drogo-

CIĄG DALSZY ZE STRONY 11

we z uwagi na uzgodnienie z zarządcą drogi).

Art. 7 ust. 16 przewiduje, że w takiej sytuacji wszystkie poprzednie kroki stosuje się analogicznie – w tym przepisy dotyczące czasu rozpatrzenia wniosku. Oznacza to de facto, że każda zmiana wniosku przez inwestora odnawia 60-dniowy (maksymalnie 90-dniowy) termin na jego rozpatrzenie przez radę gminy (miasta).

Ustawa niestety nie wskazuje wyraźnie, jakie są konsekwencje negatywnej opinii (zastrzeżeń) lub odmowy albo zaniechania uzgodnienia, tam gdzie jest ono wymagane. Odpowiedzi na to pytanie nie ułatwia również wyłączenie przez ustawę przepisów k.p.a., które regulują zagadnienie współdziałania organów i na gruncie których wypracowano przez wiele lat pewną praktykę orzeczniczą. Stąd wszelkie rozważania w tym obszarze należy czynić z dużą dozą ostrożności.

Co do opinii, wydaje się, że ich nieobowiązkowy charakter (organ może, ale nie musi o nie wystąpić) równocześnie przesądza o tym, że opinia negatywna czy też zawierająca zastrzeżenia nie jest dla gminy wiążąca i nie wyklucza przyjęcia uchwały o lokalizacji inwestycji (niemniej nieuwzględnienie negatywnej opinii może być też wykorzystywane jako przesłanka do podjęcia uchwały o odmowie zgody).

Trudniejszy w ocenie jest przypadek obowiązkowych uzgodnień. Warto zwrócić uwagę, że na gruncie k.p.a. brak wymaganego współdziałania organów nie stanowi rażącego naruszenia prawa, a jedynie podstawę do wznowienia postępowania (zob. art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a.). Tu jednak stosowanie k.p.a. jest wyłączone. Można jednak bronić poglądu, że uchwała rady gminy (miasta) dokonana bez wymaganego uzgodnienia może zostać z tego tytułu zaskarżona i uchylona.

Wójt przedkłada projekt

Wójt – jako organ wykonawczy gminy – po przeprowadzeniu tej procedury przygotowuje i przedkłada radzie gminy projekt uchwały rozstrzygającej wniosek inwestora. Do projektu dołącza się także przekazane opinie i uwagi oraz wynik dokonanych uzgodnień. Natomiast jeśli inwestycja miała być lokalizowana na terenie, na którym obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, wójt przedkłada radzie również opracowanie ekofizjograficzne oraz prognozę oddziaływania na środowisko, sporządzone na potrzeby tego planu.

Na podstawie tak zgromadzonej dokumentacji rada gminy podejmuje

stosowną uchwałę. Tryb uchwałodawczy przebiega w tym przypadku analogicznie do innych spraw, które rada gminy proceduje na danym posiedzeniu, uchwała zatem zapada większością głosów.

Rada podejmuje uchwałę

Kształt odczytywanych łącznie przepisów art. 7 ust. 1, 4 i 17 ustawy wskazuje, że rada gminy może podjąć uchwały dwojakiego rodzaju: albo ustalając lokalizację inwestycji zgodnie z wnioskiem, albo odmawiając lokalizacji. Treść przepisów wyłącza tu raczej możliwość modyfikowania rozstrzygnięcia w stosunku do wniosku, np. w oparciu o przedstawione opinie innych organów.

Art. 7 ust. 4 ustawy wskazuje także, że rada gminy przy podjęciu uchwały bierze pod uwagę stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Przesłanki te generalnie wydają się mieć szeroki kontekst i ich zastosowanie będzie miało w przeważającej części uzaniowy charakter. W praktyce rada gminy (miasta) ma swobodę odmowy zgody na realizację inwestycji w trybie specustawy, nawet jeśli wniosek inwestora spełnia wszystkie wymogi ustawowe. Jest to też główne, jak się wydaje, ryzyko dla inwestora przy procedowaniu takiej uchwały. Analiza takich spraw – i zasadności odmowy udzielenia zgody na realizację inwestycji – będzie też prawdopodobnie głównym wyzwaniem dla sądów administracyjnych w tym zakresie.

Ustawodawca dodał natomiast w art. 7 ust. 19 ustawy, że samo ustalenie lokalizacji inwestycji nie może być dokonane warunkowo – tj. nie może być uzależnione od zobowiązania inwestora do spełnienia świadczeń lub warunków niewynikających z odrębnych przepisów.

Jak zaskarżyć negatywne rozstrzygnięcie

Jak wskazuje art. 7 ust. 18 ustawy, wójt (burmistrz, prezydent miasta) najpóźniej w ciągu trzech dni od dnia podjęcia przez radę gminy stosownej uchwały rozstrzygającej wniosek przekazuje ją inwestorowi wraz z informacją o nieprzedstawieniu opinii lub stanowiska w wyznaczonym terminie.

Niekorzystne dla inwestora rozstrzygnięcie, np. odmowa lokalizacji inwestycji z uwagi na stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy (art. 7 ust. 4 zd. 2 usta-

wy), może być zaskarżone do sądu administracyjnego.

W tym zakresie przewidziany jest zwykły tryb skargi na uchwałę samorządu gminnego, tj. na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Termin na wniesienie skargi to 30 dni od dnia opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym lub przekazania tej uchwały inwestorowi.

Jednocześnie, podobnie jak w przypadku niektórych ustaw szczególnych (np. ustawy o dostępie do informacji publicznej czy też ustaw odnoszących się do dotacji unijnych), ustawodawca przewidział dla tych spraw przyspieszony tryb rozpoznania skarg.

Przekazanie akt i odpowiedzi na skargę rady gminy następuje bowiem w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi (w innych sprawach termin ten wynosi 30 dni).

Skargę sąd administracyjny rozpatruje w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę (takiego terminu brak dla większości spraw, ale np. w sprawach dostępu do informacji publicznej przewidziano 30 dni na rozpatrzenie skargi).

Podobnie, jako że od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego przysługuje w takiej sprawie skarga kasacyjna na zwykłych zasadach, art. 16 ust. 2 ustawy przewiduje, że rozpatruje się ją w terminie dwóch miesięcy od dnia jej wniesienia.

Choć formalnie można wnieść skargę, w praktyce doprowadzenie do uchylenia uchwały – zwłaszcza odmownej – może być trudne. Należy przypomnieć, że decyzja rady ma de facto charakter uzaniowy. Sąd administracyjny w takich przypadkach bada, czy uznanie nie przybrało charakteru zupełnie dowolnego, ale inwestor raczej nie będzie w stanie podważać decyzji tego rodzaju z powodu samej tylko polemiki z jej zasadnością.

Konieczne jest dające się obiektywnie stwierdzić naruszenie przepisów. Paradoksalnie łatwiej o nie przy wydaniu uchwały zezwalającej na realizację inwestycji, gdzie wystarczy, że wniosek nie spełniał któregoś z wymagań, niż w przypadku decyzji odmownej, która może zostać wydana, nawet gdy wniosek spełnia wszystkie wymogi. Skarżenia uchwał odmownych gminy nie ułatwia również fakt, że specustawa nie określa ich treści oraz wymogów formalnych, w tym obowiązku sporządzenia uzasadnienia i jego elementów, chyba że przyjąć tu ogólne wymagania dla uchwał jednostek samorządu terytorialnego.

Z uwagi na krótki czas obowiązywania ustawy nie ma jeszcze dostępnego orzecnictwa na jej podstawie. Sprawy takie na pewno zaczną jednak wpływać do sądów administracyjnych, a pierwsze zapadłe rozstrzygnięcia będą z pewnością ciekawe i będą współkształtować stosowanie przepisów ustawy w dalszych latach.

/©

Autor jest adwokatem w praktyce sporów administracyjnych oraz praktyka postępowań sądowych i arbitrażowych kancelarii Wardyński i Wspólnicy

ANALIZA PRZYSZŁOŚCI | Potrzebne kompleksowe podejście i nakłady finansowe

Perspektywy i szanse regulacji deweloperskiej

MACIEJ ZYCH

Ustawodawca traktuje specustawę deweloperską jako środek specjalny: przyjętą na dziesięć lat regulację, która w tym czasie ma – jeśli nie rozwiązać – to przynajmniej załagodzić problem niedoboru mieszkaniowego w Polsce, jednocześnie „cywilizując” rynek deweloperski, często atakowany z różnych stron za tzw. dziką zabudowę. Pytanie, czy to środek rzeczywiście skrojony na miarę tych właściwych, ale i ambitnych celów, z którymi boryka się bez powodzenia nie tylko Polska.

Niskie stopy a sprawa polska

Zaległości do nadrobienia w Polsce są rzeczywiście duże, bo pod względem dostępności lokali mieszkalnych, jak i ich średniego rozmiaru jesteśmy w ogonie Europy. Według statystyk unijnych 40 proc. mieszkańców Polski zamieszkuje przeludnione lokale, przy średniej dla całej Wspólnoty na poziomie 16,5 proc. Gorzej jest tylko w Chorwacji, Bułgarii, na Łotwie i w Rumunii. Choć trudniej o porównania dotyczące jakości mieszkań, naiwnością byłoby się spodziewać pod tym względem znaczącego innego obrazu.

Trwający od kilku lat boom na rynku nieruchomości tylko częściowo przyczynia się do likwidacji problemu, ponieważ istotna część oddawanych lokali jest kupowana w celach inwestycyjnych, a więc na dłuższą metę może służyć do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych co najwyżej tymczasowo. Jednocześnie spekulacyjny popyt napędza wzrost cen, zmniejszając dostępność lokali dla przeciętnej i skromnie zarabiających. Główną sprawcą są niskie stopy procentowe.

Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że jest to problem uniwersalny,

trapiący obecnie w zasadzie cały zachodni świat i to – przynajmniej patrząc na sam poziom cen i stopień ich wzrostu – często w jeszcze większym stopniu niż Polskę. Średnia cena za metr w Warszawie 9,5 tys. zł wprawdzie może robić wrażenie, ale tylko dopóki nie porówna się jej do cen w innych, nawet podobnie bogatych, państwach, przykładowo, w Pradze (tej czeskiej) przeciętna cena za mkw. przekracza w przeliczeniu 16 tys. zł, a wzrost cen od 2010 roku przekroczył 30 proc. (w Polsce – 13 proc.). Nawet w słoweńskiej Lublanie, wprawdzie mieście stołecznym, ale wielkości Białegostoku, ceny oscylują wokół 10,5 tys. zł.

Co dopiero, jeśli porównać polski rynek do Zachodniego Wybrzeża USA, gdzie na popularności (jeśli można użyć tego słowa) zyskuje pomieszkiwanie w samochodach osobowych na parkingach położonych kilkanaście mil pod metropoliami Kalifornii, tak, aby zaoszczędzić na wkład własny.

Choć w różnych państwach próbuje się na różne sposoby walczyć z problemem zbyt małej liczby przystępnych cenowo lokali mieszkalnych (tzw. affordable housing) chyba nigdzie nie odnotowano w tym względzie poważnych sukcesów, co niestety, skłania do sceptycyzmu w ocenie także i rodzimych rozwiązań, w tym specustawy deweloperskiej.

Wada konstrukcyjna

Choć można mieć wiele wątpliwości i zastrzeżeń co do szczegółowych rozwiązań zawartych w specustawie – część z nich opisaliśmy w pozostałych artykułach tego wydania – to nie one zadecydują o powodzeniu regulacji. Wątpliwości interpretacyjne oraz nie zawsze przemysłane postanowienia zdają się w każdym akcie prawnym i poradzi sobie z nimi, w taki czy inny sposób, praktyka oraz orzecznictwo.

O wiele większym problemem jest natomiast ogólny zamysł specustawy, wynikający z diagnozy bolączek rynku mieszkaniowego przez ustawodawcę oraz środków, które wybrano, aby im przeciwdziałać.

Ustawa zdaje się opierać na założeniu, że są dwa główne problemy rynku mieszkaniowego w Polsce: zbyt mała podaż mieszkań w przystępnych cenach oraz chaotyczna zabudowa, przekładająca się na niskie walory urbanistyczne powstających osiedli. Spostrzeżenia te są co do zasady trafne, ale można poważnie wątpić czy konkluzje, jakie wyprowadza z nich ustawodawca w treści specustawy, są właściwe i czy przyjęte rozwiązania rzeczywiście będą przeciwdziałać zidentyfikowanym przeszkodom.

Ograniczenia planistyczne

Patrząc najpierw na problem zbyt niskiej na potrzeby podaży liczby mieszkań w przystępnych cenach, trudno dojść do wniosku – który zdaje się podzielać ustawodawca – że naczelną przyczyną takiego stanu są istniejące ograniczenia planistyczne, zwłaszcza te wynikające z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego czy ze studium. Wydaje się, że jest wręcz odwrotnie – trwającemu boomowi na rynku nieruchomości sprzyja właśnie brak planów zagospodarowania oraz niezwykle wygodna dla deweloperów, możliwość realizacji inwestycji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Wprawdzie plany zagospodarowania stopniowo obejmują swoim zasięgiem coraz większe części miast, ale bardzo często są spóźnione i przez to w praktyce bardziej ewidencjonują niż planują zagospodarowanie przestrzeni.

Możliwość „przelamania” zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie ma więc w praktyce tak dużego znaczenia, jak mogłoby się pozornie

wydawać, zwłaszcza że zachowana jest konieczność zgodności ze studium, a więc całkowita zmiana przeznaczenia terenu i tak często nie będzie możliwa. Cenny wyjątek dotyczy obszarów zdegradowanych (tereny poprzemysłowe, pokolejowe, powojenne, dawne pocztowe), które w wielu miastach wciąż są niezagospodarowane i znajdują się w atrakcyjnych lokalizacjach. Jednak nawet w tym zakresie należy się spodziewać co najwyżej punktowych interwencji specustawy, biorąc pod uwagę, że władze lokalne często i tak chciały rewitalizować takie obszary poprzez zabudowę mieszkaniową czy mieszaną.

Pewnym udogodnieniem jest wyłączenie przepisów dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych dla inwestycji lokalizowanych na obszarze miast. Jednak i ten problem deweloperzy byli w stanie w znacznej mierze rozwiązać, wykorzystując dotychczasowe przepisy – nowe osiedla często powstają na dawnych terenach rolnych w granicach miast.

Prawo do odmowy

Nawet w tych przypadkach, gdzie specustawa ma istotną przewagę nad alternatywnymi sposobami procedowania, ostatecznie nie daje ona deweloperowi pewności, że otrzyma prawo realizacji inwestycji. Jak wspominaliśmy w innych artykułach, rada gminy może odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, nawet jeżeli wszystkie wymogi ustawowe zostały spełnione, kierując się oceną potrzeb mieszkaniowych gminy, a więc w praktyce uznaniowo.

W konsekwencji powyższego, należy spodziewać się, że potencjalne walory oferowane przez specustawę w obecnym kształcie nie są wystarczające, aby uzasadnić

CIĄG DALSZY ZE STRONY 13

korzystanie z niej, gdy istnieje alternatywa w postaci procedowania na zasadach ogólnych.

Przechodząc do drugiej trudności, a więc niskich walorów urbanistycznych nowej zabudowy mieszkaniowej, jest to rzeczywiście problem, ale trudno też obciążać odpowiedzialnością za ten stan w całości deweloperów i oczekiwać od nich całościowego rozwiązania tego problemu. Nie sposób wszak nie zauważyć, że przebieg infrastruktury publicznej (komunikacyjnej, szkolnej, rekreacyjnej itp.) nie zależy od inwestorów, lecz od władz miejskich. Ponieważ centra miast są w coraz większym stopniu zabudowane, nowe osiedla powstają siłą rzeczy na ich obrzeżach, gdzie szeroko pojęta infrastruktura jest rzadsza lub w ogóle nie dociera – właśnie z tego powodu, że były to tereny dotychczas niezagospodarowane lub rzadko zaludnione. Oczekiwanie, że deweloperzy będą finansować na większą skalę rozbudowę infrastruktury miejskiej, zastępując w tym zakresie samorząd, jest – mówiąc dyplomatycznie – nieuzasadnione i pomija, że koszty takich inwestycji ponieśliby ostatecznie nabywcy.

Mimo tych uwag w pewnym zakresie wymuszenie koordynacji nowych inwestycji mieszkaniowych przez deweloperów z władzami lokalnymi tak, by zapewnić dostęp do usług publicznych, wydaje się krokiem we właściwym kierunku. Cóż jednak z tego, skoro cel ten przekreśla fakultatywność trybu specustawy? Racjonalni deweloperzy nie będą sięgać po jej tryb tam, gdzie spełnienie wymogów dostępu do infrastruktury byłoby trudne i kosztowne – w takich wypadkach o wiele bardziej opłacalna będzie budowa na zasadach ogólnych. Korzystanie ze specustawy ma z perspektywy inwestora sens tam, gdzie wymogi te i tak są spełnione z wykorzystaniem istniejącej infrastruktury, co ostatecznie pozbawia je większego praktycznego znaczenia. W konsekwencji specustawa raczej nie będzie wywierać większego wpływu na rozwój zabudowy miejskiej ani jej walory urbanistyczne.

Ustawa w rozroku

Można pokusić się o konkluzję, że grzechem pierworodnym specustawy jest dobór niekompatybil-

40 proc.

mieszkańców Polski zamieszkuje
przeludnione lokale

nych środków, jeśli nie w ogóle celów, które wzajemnie się znoszą.

Gdyby bowiem wymagania urbanistyczne odnieść obligatoryjnie do wszystkich inwestycji mieszkaniowych, to ich efekt mógłby być dość znaczący, choć oczywiście jednocześnie przełożyłby się zapewne na spadek podaży i/lub wzrost cen. Idąc w kierunku przeciwnym, gdyby pozwolić na zabudowę mieszkaniową wbrew ograniczeniom planistycznym bez żadnych dodatkowych warunków, mogłoby to rzeczywiście zauważalnie zwiększyć podaż lokali, ale jednocześnie zwiększyłoby jeszcze chaos przestrzenny w polskich miastach i w dłuższej perspektywie mogłoby pogłębić problemy z dostępnością infrastruktury.

Na papierze specustawa zdaje się celować w złoty środek między tymi dwiema skrajnościami jednak w praktyce, niestety, trafia raczej w próżnię między nimi, łącząc słabości obydwu przeciwstawnych podejść.

Diagnozę taką wspierają dotychczasowe doświadczenia w stosowaniu specustawy, a raczej ich brak. Akt prawny na razie nie cieszy się dużą popularnością i wywiera obecnie nikły (jeśli jakikolwiek) wpływ na rynek nieruchomościowy. Oczywiście odpowiadają za to po części rygorystyczne standardy urbanistyczne wprowadzone przez władze większości dużych polskich miast, ale gdyby walory trybu specustawy były znaczące, znaleźli by się chętni do realizacji projektów nawet na tych zaostrzonych warunkach.

Którędy droga?

Nie można rzecz jasna wykluczyć, że specustawa jeszcze zaskoczy i nasze prognozy okażą się przesadnie pesymistyczne. Patrząc jednak na doświadczenia z innych państw, nawet jeśli się tak stanie, nie zmieni ona raczej w sposób istotny uwarunkowań na polskim rynku mieszkaniowym – przynajmniej nie sama.

Choć stosowane polityki mieszkaniowe poszczególnych państw

zachodnich się różnią, to jednak często powtarzającym się elementem jest promowanie budownictwa czynszowego (w rekordowej Holandii ponad 30 proc. wszystkich mieszkań to lokale socjalne, podobnie jest w Danii oraz Austrii) oraz stosowanie różnych rodzajów wsparcia finansowego dla nabywców lokali o niższych dochodach.

W Polsce obydwie instrumenty są dobrze znane: rządowy program Mieszkanie+ to nic innego jak forma państwowego budownictwa czynszowego, a prekursorem tego rodzaju instrumentów był w zasadzie program TBS. Dopłaty finansowe do zakupu mieszkań funkcjonowały w różnych formach i pod różnymi nazwami przez ostatnie dwie dekady.

Obecnie jednak w obydwu obszarach rzeczywista aktywność państwa jest niewielka i wywiera nieznaczący wpływ na rynek. Program Mieszkanie+ jest na razie realizowany na mniejszą skalę i wolniej, niż się spodziewano. Na jego widoczne efekty – jeśli będzie konsekwentnie wdrażany przez lata – będzie trzeba więc jeszcze poczekać. Jednocześnie, skończył się program dofinansowania „Mieszkanie dla młodych” i na ten moment brak jest jego następcy. Z doniesień medialnych wynika natomiast, że trwają prace ministerialne na temat tzw. indywidualnych kont mieszkaniowych, które – sądząc z pierwotnych zapowiedzi – mają przypominać konstrukcyjne dawne książeczki mieszkaniowe. Od dłuższego czasu brak jednak nowych informacji na ich temat.

Niezależnie od jej oceny i perspektyw, sama w sobie specustawa deweloperska nie jest wystarczającym instrumentem dla zaradzenia problemom polskiego rynku mieszkaniowego. Problem wymaga kompleksowego podejścia i – jak się wydaje – większych nakładów finansowych, których nie zastąpi połuzowanie reguł planistycznych, ryzykowne zresztą z uwagi na istniejące problemy z chaotyczną zabudową polskich miast.

Pozostaje mieć nadzieję, że ustawodawcy uda się odnaleźć i wdrożyć środki, które skutecznie zmniejszą niedobory polskiego zasobu mieszkaniowego, zanim ubiegą go w tym nieubłagane zmiany demograficzne. /©

*Autor jest adwokatem
w praktyce postępowań sądowych
i arbitrażowych kancelarii Wardyński
i Wspólnicy*



**RODO
PASS**

Nowoczesne narzędzia cyfrowe do zarządzania zgodnością Twojej firmy z **RODO**

przygotowane przez specjalistów
od innowacyjnych rozwiązań cyfrowych
we współpracy z prawnikami

Generator gotowych rozwiązań

Wystarczy, że odpowiesz na kilka pytań,
aby otrzymać spersonalizowany zestaw informacji,
klauzul i zgód marketingowych wymaganych
przez RODO

rodopass.pl

Partner merytoryczny



**LABORATORIUM
EE**

GWW

