



FUNDACJA REPUBLIKAŃSKA

**Analiza wybranych zagadnień  
regulowanych w projekcie ustawy o ułatwieniach  
w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych  
oraz inwestycji towarzyszących**

---

Autor:

Tomasz Filipowicz

Warszawa, kwiecień 2018 r.

## Spis treści

<b>1. Założenia i cele projektu specustawy mieszkaniowej .....</b>	<b>3</b>
1.1. Obecne uwarunkowania inwestycyjne .....	3
1.2. Podstawowe założenia i cele .....	4
1.3. Odbiorcy.....	5
<b>2. Wybrane zagadnienia objęte projektem specustawy mieszkaniowej .....</b>	<b>6</b>
2.1. Zgoda gminy na przekwalifikowanie gruntu.....	6
2.2. Przesłanki odmowy wyrażenia zgody przez radę gminy na zmianę przeznaczenia terenu.....	7
2.3. Standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych .....	9
2.4. Zgodność koncepcji urbanistyczno–architektonicznej z pozwoleniem na budowę.	10
2.5. Inne niezbędne zgody i zezwolenia.....	11
2.6. Ograniczenia czasowe dla uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę i realizacji inwestycji .....	12
2.7. Ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości .....	12
2.8. Mechanizm przeciwdziałania przewlekłości w działaniu organów.....	13
<b>3. Ogólna ocena rozwiązań przewidzianych w projekcie specustawy mieszkaniowej</b>	<b>14</b>

# 1. Założenia i cele projektu specustawy mieszkaniowej

W dniu 15 marca 2018 r. na stronie Rządowego Centrum Legislacji opublikowano i przekazano do konsultacji publicznych projekt ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących<sup>1</sup> (zwanej dalej: „specustawą mieszkaniową”), któremu patronuje Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju.

## 1.1. Obecne uwarunkowania inwestycyjne

Jak wskazują w uzasadnieniu projektu jego autorzy, według szacunków na koniec 2015 r. statystyczny deficyt mieszkaniowy (czyli różnica pomiędzy liczbą zamieszkałych mieszkań i liczbą gospodarstw domowych) wynosił ok. 468 tys. Resort podkreśla, że w celu eliminacji tego deficytu zasadniczą kwestią jest konieczność **redukcji barier prawnych**. Oprócz deficytu mieszkaniowego w Polsce problemem są występujące deficyty jakościowe mieszkań (gospodarstwa domowe zajmują mieszkania o niskim stanie technicznym, niedostatecznym wyposażeniu w instalacje lub przeludnione) oraz deficyty jakości samych zespołów zabudowy (brak adekwatnej obsługi komunikacyjnej, w tym dostępu do transportu publicznego, brak dostępu do niezbędnych usług, w tym usług społecznych, do których zaliczyć należy również tereny rekreacyjne).

W obecnie obowiązujących przepisach, zlokalizowanie i budowa inwestycji mieszkaniowej muszą odbywać się zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy. Projektodawcy wskazują, że ten mechanizm, a zwłaszcza długotrwałość uchwalania planów miejscowych, nie służy przyspieszeniu i ułatwieniu budowy nowych mieszkań. W obecnym stanie prawnym realizacja inwestycji mieszkaniowej może wymagać trwającego łącznie około 35 miesięcy postępowania w przedmiocie zmiany studium i następczej zmiany planu miejscowego, ewentualnie trwającego wiele miesięcy postępowania w przedmiocie uzyskania warunków zabudowy dla złożonego zamierzenia inwestycyjnego.

---

<sup>1</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12309302/katalog/12496178#12496178>.

## 1.2. Podstawowe założenia i cele

Specustawa mieszkaniowa ma stanowić narzędzie umożliwiające redukcję deficytu mieszkań dostępnych cenowo oraz rozwoju budownictwa na wynajem, jak też służyć ma doprowadzeniu do sytuacji, w której podstawowe parametry określające poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych nie będą odstawały od przeciętnych wartości rozwiniętych krajów Unii Europejskiej. **Istotą specustawy mieszkaniowej, zgodnie z uzasadnieniem do projektu, jest usprawnienie procesu przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych<sup>2</sup> i inwestycji towarzyszących<sup>3</sup>, w szczególności w zakresie pozyskiwania dostępu do terenu, a także wzmocnienie organów administracji w zapewnieniu większej skuteczności procesu wydawania decyzji administracyjnych.**

Proponowane zmiany w prawie mają ułatwić i przyspieszyć proces lokalizacji i budowy mieszkań i inwestycji towarzyszących poprzez rozluźnienie rygorów planowania przestrzennego, i umożliwić sprawną realizację rządowego programu „Mieszkanie +”. Redukcja barier prawnych, które ograniczają rozwój mieszkalnictwa, zwłaszcza w kontekście dostępności mieszkań dla osób o przeciętnych i niskich dochodach ma nastąpić przede wszystkim w obszarze zasad lokalizowania inwestycji mieszkaniowych, funkcjonowania systemu planowania przestrzennego, w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, realizacji procesów budowlanych, wymagań dotyczących zapewnienia niezbędnej infrastruktury technicznej i społecznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu, jak również możliwości wpływania na podaż gruntów pod budownictwo mieszkaniowe.

---

<sup>2</sup> **Inwestycją mieszkaniową** w rozumieniu omawianego projektu jest przedsięwzięcie obejmujące budowę, przebudowę lub zmianę sposobu użytkowania, w wyniku którego mają powstać nie mniej niż dwa budynki mieszkalne wielorodzinne o łącznej liczbie lokali mieszkalnych nie mniejszej niż 50 lub nie mniej niż 25 budynków mieszkalnych jednorodzinnych wraz z urządzeniami budowlanymi z nimi związanymi oraz roboty budowlane niezbędne do obsługi oraz prawidłowego wykonania tych prac (art. 2 pkt 3 specustawy mieszkaniowej).

<sup>3</sup> **Inwestycją towarzyszącą** w rozumieniu omawianego projektu jest inwestycja w zakresie budowy, przebudowy lub remontu: sieci uzbrojenia terenu, w rozumieniu art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2101), drogi publicznej, obiektów infrastruktury publicznego transportu zbiorowego, obiektów infrastruktury społecznej, w szczególności obiektu opieki nad dziećmi do lat 3, przedszkola, szkoły, placówki wsparcia dziennego, placówki opieki zdrowotnej, dziennego domu pomocy, obiektów służących działalności pożytku publicznego, obiektów sportu i rekreacji, terenów zieleni urządzonej, o ile służą obsłudze mieszkańców budynków będących przedmiotem inwestycji mieszkaniowej (art. 2 pkt 4 specustawy mieszkaniowej).

### 1.3. Odbiorcy

Ze specustawy mieszkaniowej będą mogły korzystać wszelkie podmioty realizujące inwestycje mieszkaniowe, o ile tylko spełniać będą standardy przewidziane ustawą. Jednocześnie projekt ustawy nie wyłącza możliwości przygotowania lub realizacji całości lub części inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących na zasadach ogólnych określonych w odrębnych przepisach.

## 2. Wybrane zagadnienia objęte projektem specustawy mieszkaniowej

### 2.1. Zgoda gminy na przekwalifikowanie gruntu

Projekt specustawy mieszkaniowej umożliwia szybkie przekwalifikowanie gruntów położonych w granicach administracyjnych miast pod budownictwo wielorodzinne. W tym celu wojewoda ma wydawać **decyzje lokalizacyjne**. Wojewoda nie wyda jednak decyzji, jeżeli wcześniej inwestor nie otrzyma **zgody gminy** na zmianę statusu działki.

Zgodnie z art. 6 projektu w przypadku zamiaru realizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej na terenie, dla którego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie przewiduje tych inwestycji lub planowana inwestycja w jakimkolwiek zakresie jest niezgodna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **inwestor występuje z wnioskiem o wyrażenie zgody na realizację tych inwestycji do właściwej miejscowo rady gminy**. Projektowany ust. 5 tego artykułu zobowiązuje wójta (burmistrza, prezydenta) do publikacji złożonego wniosku wraz z dokumentami w celu umożliwienia mieszkańcom składania uwag. Poddanie propozycji inwestora ocenie całej społeczności lokalnej, pozwoli uzyskać w tym zakresie reprezentatywne stanowisko mieszkańców, które będą musieli wziąć pod uwagę radni, podejmując decyzję o dopuszczeniu zlokalizowania na jej terenie inwestycji mieszkaniowej. Projektodawca wskazuje, że skoro to ostatecznie rada gminy przyjmuje uchwałę w przedmiocie planu miejscowego, to ten organ jest również właściwy w sprawie „odstąpienia” od jego stosowania w stosunku do specyficznego rodzaju inwestycji, jakim są obiekty mieszkaniowe.

Ocena planowanej inwestycji dokonywana będzie również przez te same organy i podmioty, które dokonują tej oceny w toku zwykłego postępowania mającego na celu przyjęcie planu miejscowego (podmioty, o których mowa w art. 17 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 poz. 1073 i 1566)). Organy te będą miały możliwość zajęcia stanowiska w czasie o 7 dni krótszym niż to jest przewidziane w przepisach ogólnych tj. w obecnej procedurze planistycznej.

**Rada gminy będzie wyrażała zgodę lub odmawiała jej w formie uchwały w terminie 60 dni od dnia złożenia przez inwestora wniosku.** Rada gminy nie będzie związana wnioskiem inwestora i będzie mogła samodzielnie dokonać oceny potrzeby lokalizowania na jej terenie inwestycji mieszkaniowej. Projekt specustawy mieszkaniowej przewiduje, iż przedstawiona powyżej procedura będzie miała zastosowanie również do inwestycji położonych na terenie nie objętym ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym w art. 7 zaproponowano **wyrażenie zgody** w takich przypadkach **przez wójta,**

**burmistrza lub prezydenta miasta jako organu właściwego w sprawach ustalania warunków zabudowy na terenie nieobjętym obowiązującym planem miejscowym.**

Jeżeli radni lub prezydent miasta (burmistrz, wójt) sprzeciwią się inwestycji, nie będzie możliwości na podważenie ich decyzji - inwestorowi **nie przysługuje bowiem odwołanie.**

## **2.2. Przesłanki odmowy wyrażenia zgody przez radę gminy na zmianę przeznaczenia terenu.**

W związku z wyżej wskazaną koncepcją legislacyjną wypada zastanowić się, jakimi przesłankami musi się kierować rada gminy przy podejmowaniu decyzji, w szczególności decyzji odmownej. Z uwagi na brak przewidzenia w projekcie specustawy mieszkaniowej procedury kontroli sądowej takiej decyzji rady gminy (jak również w przypadku braku planu – decyzji wójta/burmistrza/prezydenta), mając na względzie priorytet przyjęty w ustawie – wsparcie rozwoju mieszkalnictwa i zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych - pojawia się obawa, że decyzje rady gminy ww. zakresie mogłyby cechować się **dowolnością** przyjętej argumentacji odmownej.

Diagnostując powyższe ryzyko wypada zauważyć, że stosownie do art. 75 ust. 1 Konstytucji RP „*Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.* Przepis art. 75 Konstytucji RP **nakłada na władze publiczne obowiązek podejmowania działań służących realizacji zadania – zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli**, a co więcej, że zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych należy traktować jako **ogólniejszą wartość konstytucyjną, wyznaczającą sposób stanowienia i stosowania wszystkich przepisów prawa**<sup>4</sup>.

W tej sytuacji organ stanowiący gminy (rada gminy) lub organ wykonawczy gminy (wójt/burmistrz/prezydent) działając niewątpliwie jako władze publiczne (szczebla lokalnego) w rozumieniu art. 75 Konstytucji RP, podejmując uchwałę odmowną wobec określonego wniosku inwestora dotyczącego zamierzenia inwestycyjnego spełniającego wymagania projektowanej ustawy, nie mogą podjąć tej decyzji w taki sposób, który wskazywałby na dowolność przyjętej argumentacji.

---

1.1. <sup>4</sup> **Zob.:** *Garlicki Leszek (red.), Zubik Marek (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, Wyd. Sejmowe 2016.*

Rada gminy zobligowana jest do realizacji celu konstytucyjnego jakim jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych i w kontekście właściwego, prokonstytucyjnego stosowania prawa, decyzja rady gminy powinna być rozpatrywana. Innymi słowy, zdaniem autora niniejszej analizy, rada gminy podejmując decyzję w sprawie wniosku inwestora musi:

- a) wykazać (uzasadnić) na jakiej podstawie stwierdza, że **potrzeby lokalne (mieszkaniowe)** gminy są zaspokojone w stopniu uzasadniającym odmowę realizacji planowanego zamierzenia budowlanego (projektowany art. 6 ust. 3 specustawy mieszkaniowej, zgodnie z którym: *„Rada gminy wyraża zgodę lub odmawia zgody w formie uchwały (...) biorąc pod uwagę stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy”*;
- b) uzasadnić dlaczego zdaniem rady gminy realizacja **na danym terenie** inwestycji mieszkaniowej jest niedopuszczalne ze względu na dotychczasowe przeznaczenie tego terenu. Argumentacja w tym zakresie musi uwzględniać w szczególności, że jak wskazano wyżej, zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jest ogólną wartością konstytucyjną, która musi być zabezpieczona i realizowana przez władze publiczne. Innymi słowy, decyzja odmowna, w przypadku realnego istnienia w danej gminie potrzeb mieszkaniowych, wydaje się być niedopuszczalna. Mogą jednak zaistnieć sytuacje, w których rada gminy może zechcieć wskazywać dlaczego wartość konstytucyjną jaką jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych na tym terenie nie może być realizowana np. poprzez wskazanie innych wartości o zbliżonym statusie konstytucyjnym. Ponadto, rada gminy w konkretnych przypadkach będzie musiała brać pod uwagę również, że decyzja odmowna dotyczyć będzie nie tylko wartości chronionej art. 75 Konstytucji RP, lecz niekiedy również praw podmiotowych – prawa własności – chronionego art. 21 i 64 Konstytucji RP.
- c) w danym przypadku zastosować projektowany art. 6 ust. 2 specustawy mieszkaniowej, który wskazuje, że *„wyrażenie zgody nie może obejmować terenów przeznaczonych pod inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym”*.

Zdaniem autora niniejszej analizy, z uwagi na wąsko uregulowany zakres przesłanek branych pod uwagę przy wydaniu uchwały – art. 6 ust. 2 specustawy mieszkaniowej, jak też brak przewidzenia przez projektodawcę procedury odwoławczej (kontroli sądowno-administracyjnej) uchwały rady gminy (jak też decyzji organu wykonawczego gminy), realnym jest ryzyko, iż odmowa rady gminy może być dokonywana bez poszanowania standardów dla rozstrzygnięć władz publicznych w demokratycznym państwie prawa, w tym z naruszeniem wartości konstytucyjnych i będzie mogła w danych przypadkach nosić znamiona decyzji „dowolnej”. Wydaje się, że w tej sytuacji, w celu mitygowania ww. ryzyka, zasadnym byłoby rozważenie wprowadzenia **mechanizmu sądowej kontroli decyzji rady gminy**. Niewątpliwie



wniosek inwestora składany do rady gminy nosi cechy **wniosku o zmianę postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**. O ile ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (jako przepisy ogólne) nie przewiduje procedury sądowej kontroli rozstrzygnięcia wniosku o zmianę MPZP o tyle, w przypadku tworzenia mechanizmu specregulacji (*lex specialis* w stosunku do *u.p.z.p.*), która zakłada przyspieszenie i usprawnienie procesu realizacji inwestycji mieszkaniowych i zaspokajania potrzeb z tym związanych, wprowadzenie takiej regulacji mogłoby okazać się potrzebne i uzasadnione celami ustawowymi, w tym wzmocnieniem realizacji zadań konstytucyjnych przez władze publiczne (art. 75).

### 2.3. Standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych

Ministerstwo chcąc uniknąć sytuacji, w której budynki mieszkaniowe będą powstawały „w szarym polu”, daleko od komunikacji miejskiej, szkół oraz przedszkoli, co się w obecnej rzeczywistości często zdarza, **zapropowało by budynki wielorodzinne można było budować w odległości nie większej niż jeden kilometr od przystanku komunikacji miejskiej oraz sklepu** (podstawowych usług handlowych niezbędnych dla codziennego funkcjonowania mieszkańców). **Natomiast najbliższa szkoła podstawowa i przedszkole a także urządzone tereny wypoczynku oraz rekreacji lub sportu powinny znajdować się w odległości nie większej niż 3 km.** Dodatkowo, decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej nie będzie można uzyskać, jeśli szkoła lub przedszkole nie będzie w stanie przyjąć nowych uczniów. W tym celu projekt przewiduje wskaźnik wolnych miejsc, których w szkołach lub przedszkolach nie może być odpowiednio mniej niż 7% lub 3,5% planowanej liczby mieszkańców osiedla. Gdy wskaźnik dostępności do placówek edukacji nie zostanie spełniony, zgodnie z propozycją zawartą w art. 12 projektu, inwestor realizujący inwestycję mieszkaniową będzie zobligowany do wpłaty na rzecz gminy kwoty odpowiadającej 5-letnim kosztom zapewnienia transportu i opieki w czasie przewozu dziecka pomiędzy szkołą lub przedszkolem.

W trybie art. 13 specustawy mieszkaniowej inwestor będzie musiał przeprowadzić **publiczny konkurs na koncepcję urbanistyczno-architektoniczną** uzasadniającą rozwiązanie funkcjonalno-przestrzenne inwestycji mieszkaniowej w kontekście miejscowości i okolicy, w której inwestycja mieszkaniowa ma być zrealizowana.

Zgodnie z projektem, lokalizacja inwestycji mieszkaniowych ustalana będzie na mocy **decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowych** (zwanej dalej również „decyzją lokalizacyjną”), **wydawanej na wniosek inwestora przez właściwego miejscowo wojewodę** (art. 14 projektu). Decyzja będzie musiała być wydana w terminie 45 dni od dnia złożenia stosownego wniosku a w przypadku zwłoki, będzie możliwe wymierzenie wojewodzie kary w wysokości 500 zł za każdy dzień przez organ wyższego stopnia. Zgodnie z projektowanym art. 15 ust. 1 pkt 12 specustawy mieszkaniowej wraz

z wnioskiem do wojewody o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej inwestor zobligowany będzie wykazać, że inwestycja mieszkaniowa **odpowiada standardom wynikającym z rozdziału 2 projektowanej ustawy, w tym przedstawić dokumentację potwierdzającą przeprowadzenie konkursu, o którym mowa w art. 13, oraz przyjętą koncepcję urbanistyczno-architektoniczną.**

#### **2.4. Zgodność koncepcji urbanistyczno-architektonicznej z pozwoleniem na budowę.**

Mając na uwadze przyjęte w specustawie rozwiązanie polegające na wyborze przez inwestora w trybie publicznego konkursu koncepcji urbanistyczno-architektonicznej na początku procesu inwestycyjnego, warto zastanowić się na ile przyjęta wstępnie koncepcja będzie zgodna z wersją zaakceptowaną ostatecznie przez wojewodę w decyzji o pozwoleniu na budowę. Kwestia ta w praktyce budowy osiedli ma niebagatelne znaczenie gdyż niejednokrotnie koncepcje zabudowy (na etapie wstępnego projektowania) znacząco odbiegają od realizowanych później inwestycji, m.in. ze względu na zmianę priorytetów w trakcie procesu inwestycyjnego z estetyczno-funkcjonalnych na bardziej merkantylnie-ekonomiczne.

Otóż, jak zostało wskazane wyżej, koncepcja urbanistyczno-architektoniczna, wybrana przez inwestora w drodze publicznego konkursu, składana jest wraz z wnioskiem do wojewody o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Sam zaś art. 13 nakładający na inwestora obowiązek przeprowadzenia publicznego konkursu wyboru koncepcji został zamieszczony w rozdziale 2 ustawy – Standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych. Jak się wydaje, można zatem oczekiwać, że koncepcja urbanistyczno-architektoniczna jest poddawana ocenie przez organ przy wydawaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji, gdyż to na inwestorze leży obowiązek wykazania we wniosku o jej wydanie spełniania standardów wynikających z rozdziału 2. Niestety art. 19 projektowanej ustawy nie przewiduje wprost włączenia koncepcji do rozstrzygnięcia wojewody o ustaleniu lokalizacji inwestycji. Jedynie w art. 19 ust. 1 pkt 7b) przewiduje się, że decyzja określa: **charakterystykę inwestycji mieszkaniowej**, obejmującej określenie: b) planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz **charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu**, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, przedstawione w formie opisowej i graficznej. Innymi słowy w ramach decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji pewne elementy koncepcji urbanistyczno-architektonicznej są brane pod uwagę, jednakże nie jest ona uwzględniana w całości, w szczególności nie przewiduje się szczególnego uwzględnienia elementów architektonicznych (zewnątrznych). W istocie można by argumentować, że to co podlega weryfikacji na etapie wydawania decyzji lokalizacyjnej to fakt przeprowadzenia konkursu w sprawie wyboru koncepcji oraz fakt załączenia wybranej koncepcji do wniosku o wydanie tej decyzji. W tym kontekście

nazbyt optymistyczne wydaje się stanowisko, że ostateczny projekt budowlany objęty decyzją o pozwoleniu na budowę będzie zawsze analogiczny (bardzo zbliżony) do wstępnej koncepcji urbanistyczno-architektonicznej. Nie wydaje się również aby miał to zagwarantować również art. 21, zgodnie z którym: „*Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wiąże organ wydający pozwolenie na budowę*”, gdyż jak wskazano wyżej koncepcja urbanistyczno-architektoniczna nie stanowi integralnej części decyzji lokalizacyjnej a w toku jej wydawania sprawdzany jest przede wszystkim fakt organizacji konkursu oraz załączenia koncepcji do wniosku.

Mając powyższe na względzie warto rozważyć wprowadzenie mechanizmu gwarantującego, że w trakcie procesu inwestycyjnego nie nastąpi rozejście się pomiędzy koncepcją urbanistyczno-architektoniczną a projektem budowlanym objętym pozwoleniem na budowę. Wydaje się, że taki mechanizm jest pożądany, konieczny i realizujący intencje projektodawcy choćby biorąc pod uwagę, że ustawodawca przewidział wybór koncepcji w trybie konkursu publicznego, czym wydaje się wskazywać, że wstępna koncepcja ma istotne znaczenie nie tylko początkowe, ale również na etapie zakończenia inwestycji. Gdyby tak nie było, zasadne wydaje się pytanie jaki jest cel organizowania publicznego konkursu na koncepcję urbanistyczno-architektoniczną jeśli miałyby ona podlegać daleko idącym zmianom na etapie projektu budowlanego.

Autor niniejszej analizy uważa, że realizacja celu zgodności koncepcji z pozwoleniem na budowę mogłaby być zapewniona przepisem wprost wskazującym na konieczność zachowania tej zgodności i weryfikacji jej na etapie wydawania pozwolenia na budowę przez organ wydający decyzję. Brak takiego postanowienia z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością będzie powodował wątpliwości interpretacyjne w przyszłości.

## **2.5. Inne niezbędne zgody i zezwolenia**

Specustawa mieszkaniowa przewiduje, że budynki mieszkalne zrealizowane w ramach inwestycji mieszkaniowej realizowanej w jej trybie wymagają uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, które wydaje właściwy miejscowo wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego. Jeżeli realizacja inwestycji mieszkaniowej będzie wymagała zgody wodnoprawnej, zgodę tę wyda właściwy organ Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w odniesieniu do inwestycji mieszkaniowej następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, 1566 i 1999).

## 2.6. Ograniczenia czasowe dla uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę i realizacji inwestycji

Art. 47 projektu przewiduje uregulowanie dopuszczalności realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz dopuszczalności nabycia nieruchomości rolnej przez inwestora realizującego inwestycję mieszkaniową (a także zbycia przez tego inwestora takiej nieruchomości innemu inwestorowi realizującemu taką inwestycję). W tym celu w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 2196 i 2233) zaproponowano wyłączenie stosowania jej przepisów w stosunku do gruntów rolnych w miastach, w sytuacji gdy zbycie następuje w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej oraz zobligowanie notariusza sporządzającego umowę przeniesienia własności nieruchomości rolnej do przekazania wypisu tej umowy do właściwego ze względu na położenie nieruchomości dyrektora oddziału terenowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (zwanego dalej „Krajowym Ośrodkiem”) w terminie 14 dni od dnia zawarcia umowy. **Inwestor będzie musiał uzyskać pozwolenie na budowę w ciągu dwóch lat od zawarcia umowy przenoszącej na niego własność gruntu rolnego. Natomiast samą inwestycję powinien zrealizować i oddać do użytkowania w ciągu pięciu lat.** Jeżeli nie spełni tych warunków Krajowy Ośrodek będzie mógł odkupić (złożyć w formie aktu notarialnego oświadczenie o nabyciu nieruchomości) ziemię po cenie, za jaką kupił ją inwestor.

Nie wszystkie inwestycje będą musiały spełnić warunek dotyczący pięciu lat. Projekt zezwala, by w stosunku do inwestycji składającej się z więcej niż jednego budynku mieszkalnego, w ciągu tego okresu została wybudowana przynajmniej połowa bloków. Ulga jednak nie będzie miała zastosowania, jeżeli w ciągu tych pięciu lat od uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę deweloper nie wybuduje infrastruktury towarzyszącej osiedlu. Chodzi m.in. o drogi, media etc.

## 2.7. Ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości

Na mocy proponowanych przepisów specustawy mieszkaniowej **nie przewiduje się wyłączeń nieruchomości, na których mają być budowane budynki mieszkaniowe.** Pozyskanie tytułów prawnych do tych gruntów następować będzie na zasadach rynkowych (w drodze umów cywilnoprawnych). Jeżeli inwestor nie będzie mógł uzyskać prawa dysponowania nieruchomością na cele budowlane w drodze umowy (negocjacji), **do ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości będzie mogło dojść w drodze pozwolenia na budowę.** Wojewoda będzie miał prawo ograniczyć sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub

nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń (za odszkodowaniem przysługującym od inwestora na rzecz właściciela, użytkownika wieczystego lub osoby, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości objętej decyzją)<sup>5</sup>.

W art. 33 projektu specustawy mieszkaniowej przyznano właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) roszczenie wobec inwestora nabycia nieruchomości gdy zrealizowana inwestycja infrastrukturalna uniemożliwia dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem.

## **2.8. Mechanizm przeciwdziałania przewlekłości w działaniu organów**

W projektowanych przepisach specustawy mieszkaniowej np. art. 6 ust. 8 – termin 14 dni na wydanie opinii przez organy wymienione w art. 17 pkt 6 u.p.z.p., art. 6 ust. 3 i art. 7 ust. 3 – termin na wydanie zgody przez radę gminy (lub organ wykonawczy gminy), art. 16 ust. 1 – termin na wydanie decyzji lokalizacyjnej, art. 16 ust. 3 – kara za niewydanie decyzji w terminie, art. 24 ust. 3 – termin na wydanie decyzji środowiskowej, Rozdział 6 – przyspieszone terminy dla kontroli sądowno-administracyjnej etc., przewidziano szczególne mechanizmy procesowe realnie służące usprawnieniu procesu inwestycyjnego. Niewątpliwie przewlekłość, a wręcz zwłoka, w działaniu organów władzy publicznej jest do tej pory jedną z głównych bolączek przedłużania procesu inwestycyjnego, co z kolei generuje znaczący wzrost kosztów tego procesu.

Mechanizmy przyjęte w specustawie, zdaniem autora analizy, posłużą właściwemu zdyscyplinowaniu organów władzy publicznej w szerokim zakresie eliminując tym samym działanie tych podmiotów na zwłokę.

---

<sup>5</sup> Wprowadzono uproszczoną procedurę uzgodnień dotyczących wysokości odszkodowania, która stanowi *lex specialis* wobec art. 124 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

### 3. Ogólna ocena rozwiązań przewidzianych w projekcie specustawy mieszkaniowej

Problem mieszkaniowy pozostaje w Polsce od dziesięcioleci daleki od rozwiązania, a jego waga społeczna jest tak wyraźna, że nie mógł on nie znaleźć wyrazu w konstytucji. Dotychczasowe przekonanie, że w Polsce nie ma szans na szybkie zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych każdego obywatela powodowało dużą ostrożność w przyjmowaniu uregulowań o większej konkretności prawnej. Przykładowo, autorzy konstytucji z 1997 r. powstrzymali się od sformułowania „prawa do mieszkania”, rozumianego jako prawo podmiotowe każdego obywatela czy każdej rodziny. W Konstytucji RP z 1997 r. jednakże uznano, że kwestia zaspokajania potrzeb mieszkaniowych musi podlegać ochronie, przy czym ujęto ją w kategoriach zadania (celu) władz publicznych.

W tym kontekście należy odbierać projekt specustawy mieszkaniowej. W ocenie autora analizy wartość konstytucyjna zawarta w art. 75 jest przedmiotem realizacji właśnie w ramach projektowanej ustawy. Szereg przyjętych w niej rozwiązań należy wobec tego uznać za potrzebne i w pełni zasadne, a wręcz niezbędne, jeśli uznamy wartość wynikającą z art. 75 Konstytucji nie za byt czysto teoretyczny, lecz jeden z fundamentów wzmocnienia społeczeństwa i państwa.

#### **Autor opinii:**

**Tomasz Filipowicz** – doktor nauk prawnych, ekspert Fundacji Republikańskiej z zakresu prawa, własności intelektualnej i regulacji inwestycyjnych, autor i współautor wielu raportów. Radca prawny, partner w kancelarii Filipowicz & Buliński. Pracował m.in. w wiodącej spółce doradczej w branży IT, w departamencie TMT w renomowanej kancelarii prawnej, a także w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Doradza w przedsięwzięciach budowlanych, energetycznych oraz dotyczących nowych technologii.