SPECUSTAWA MIESZKANIOWA A SAMODZIELNOŚĆ PLANISTYCZNA GMINY. DYLEMATY PRAWNIKÓW I URBANISTÓW

Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawników i urbanistów

Redakcja naukowa:
Jakub H. Szlachetko

Zespół autorski:
Anna Buchwald, Iwo Fisz, Krzysztof Kaszubowski,
Maciej Kruś, Michał Leszczyński, Paweł Orłowski,
Sławomir Pawłowski, Ewa Skorczyńska, Dominik Sypniewski,
Marek Szewczyk, Ewa Szewczyk, Jakub H. Szlachetko,
Tatiana Tymosiewicz, Damian Zelewski

Gdańsk 2019

Recenzenci:
prof. UG, dr hab. Mariusz Bogusz
prof. USz, dr hab. Daniel Wacinkiewicz

Projekt graficzny serii
Piotr Żelaznowski

Projekt okładki i stron tytułowych
Przemysław Wróbel

Skład i łamanie
Urszula Jędryczka

Publikacja sfinansowana ze środków Instytutu Metropolitalnego

Stan prawny na dzień 1 maja 2019 r.

© Copyright by Instytut Metropolitalny

ISBN 978-83-62198-27-6
ISBN 978-83-62198-28-3 (wersja elektroniczna)

Druk:
Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel./fax 58 523 11 37, tel. 725 991 206
e-mail: poligraf@gnu.univ.gda.pl
www.wyd.ug.edu.pl

Księgarnia internetowa: www.kiw.ug.edu.pl

Spis treści

Wykaz skrótów 7
Wstęp 11

Paweł Orłowski
Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących w kontekście polityki mieszkaniowej państwa 13

Maciej Kruś
Akty planistyczne gminy a uchwała lokalizacyjna 29

Marek Szewczyk
Charakrer prawny uchwały rady gminy w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towrzyszącej 40

Ewa Skorczyńska
Zakres związania inwestora i rady gminy ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w świetle art. 5 ust. 3 i 4 oraz art. 7 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących 55

Tatiana Tymosiewicz
Podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej 77

Jakub H. Szlachetko
Udział mieszkańców w postępowaniu w sprawie sporządzenia i uchwalenia projektu uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej 106

Damian Zelewski
Standardy urbanistyczne według specustawy mieszkaniowej w ujęciu teoretycznym, historycznym i funkcjonalnym 118

Michał Leszczyński
Urbanistyczny standard oświatowy w specustawie mieszkaniowej 152

Dominik Sypniewski
Pozwolenie na budowę. Uproszczenie czy dalsza dezintegracja prawa budowlanego? 172

Krzysztof Kaszubowski
Postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Wybrane zagadnienia 185

Ewa Szewczyk
Konstrukcje procesowe przyspieszające bieg postępowania w sprawach przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych 205

Anna Buchwald, Iwo Fisz
Ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w ramach specustawy mieszkaniowej. Analiza i próba oceny 216

Sławomir Pawłowski
Specustawa mieszkaniowa a inne specustawy. Podobieństwa i różnice 237

Wykaz skrótów

Akty normatywne

Konstytucja – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.)

u.z.t.w.n. – ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. Nr 17, poz. 70 z późn. zm.)

k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.)

u.g.g.w.n. – ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (T.j. Dz.U. z 1991 r. nr 30, poz. 127 z późn. zm.)

u.p.g.k. – ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2101 z późn. zm.)

u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.)

u.z.p. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (T.j. Dz. U. z 1994 r. nr 89, poz. 415)

u.p.b. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 z późn. zm.)

u.n.f.p.b.s.– ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa społecznego (T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1020 z późn. zm.)

u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 z późn. zm.)

u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945)

specustawa drogowa – ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1474)

u.o.p. – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1614)

specustawa powodziowa – ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 433 z późn. zm.)

u.p.g.g. – ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2126 z późn. zm.)

specustawa przesyłowa – ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 404)

u.p.o. – ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 996 z późn. zm.)

u.p.w. – ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2268)

specustawa mieszkaniowa lub u.p.r.i.m. – ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2018 r. poz. 1496)

rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. z 2015 r. poz. 1422 z późn. zm.)

zasady techniki prawodawczej – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283)

rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz.1587)

rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu

studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. nr 118, poz. 1233)

Akty polityki przestrzennej

M.p.z.p. – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
D.w.z. – decyzja o warunkach zabudowy
D.l.i.c.p. – decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego

Publikatory

Dz. U. – Dziennik Ustaw

Wstęp

Dnia 22 sierpnia 2018 r. weszła w życie ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, znana powszechnie jako „specustawa mieszkaniowa" czy też – nie bez złośliwości, ale i przyczyny – „lex deweloper". Ustawa ta od samego początku wywoływała skrajne emocje, wątpliwości czy wręcz kontrowersje, które ujawniły się w dyskusji publicznej czy w opiniach środowisk samorządowych i eksperckich, niezwykle krytycznych dla projektowanej wówczas regulacji prawnej. Niestety, stało się, wbrew stawianym zarzutom specustawa mieszkaniowa weszła w życie, jest prawem obowiązującym i trzeba ją stosować (co zresztą nie zawsze jest łatwe).

Krytyka specustawy mieszkaniowej jest zasadna. Prawodawca wprowadził bowiem do porządku prawnego akt, który pod wieloma względami odbiega od ideału… czy po prostu jest istotnie wadliwy. Należałoby prawodawcy postawić wiele zarzutów, przede wszystkim w zakresie:

– systemowym – ustawa wzmaga zjawisko fragmentaryzacji prawa zagospodarowania przestrzeni, marginalizując rolę ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz jej centralnej instytucji jaką jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego;
– ustrojowym – ustawa ogranicza samodzielność zadaniową i kompetencyjną, w tym planistyczną i prawotwórczą gmin, która jest wartością i zasadą konstytucyjną;
– techniki prawodawczej – ustawa została sporządzona z naruszeniem zasad techniki prawodawczej, uwagę zwraca wadliwa konstrukcja i redakcja poszczególnych przepisów merytorycznych, która jest źródłem wątpliwości interpretacyjnych (np. art. 7 ustawy);
– merytorycznym – ustawa wprowadza do porządku prawnego złe (merytorycznie nieuzasadnione) rozwiązania, w tym instytucje i procedu-

ry; największym kuriozum tej ustawy jest hybrydowy charakter samej uchwały rady gminy o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej;
– wzmożenia niekontrolowanej suburbanizacji – ustawa kontestuje dotychczasowe paradygmaty polityki przestrzennej wyrażone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w szczególności inkluzyjnego rozwoju miast) i „uwalniając" nowe grunty pod zabudowę (co jest *ratio legis* wynikającym z uzasadnienia do projektu ustawy) wzmaga zjawisko niekontrolowanej suburbanizacji;
– marnotrawstwa finansowego – ustawa przewiduje, że rada gminy może podjąć uchwałę o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej sprzeczną z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, tym samym ustawodawca umożliwia dokonywanie rozstrzygnięć lokalizacyjnych z pominięciem głównego aktu polityki przestrzennej, którego sporządzenie i uchwalenie wymaga od organów gmin wkładu czasu, pracy i znacznych środków finansowych;
– pauperyzacji społecznej partycypacji i kontroli administracji – ustawa znacząco ogranicza partycypację społeczną w polityce przestrzennej, zwłaszcza w kontekście ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, sprowadzając ją w zasadzie do wymogu formalnego nie mającego żadnego znaczenia w praktyce.

Specustawie mieszkaniowej można oczywiście stawiać także inne zarzuty, formułować dalsze twierdzenia, argumenty i uzasadnienia. Nie jest to jednak głównym celem niniejszej książki. Autorzy wyszli bowiem z założenia, że na krytykę jest już za późno – że teraz wyzwaniem i rolą nauki prawa administracyjnego oraz środowisk eksperckich (zwłaszcza urbanistów i architektów) jest zidentyfikowanie największych problemów praktycznych związanych z wykładnią, stosowaniem i przestrzeganiem niedoskonałej regulacji prawnej, a tych – dodajmy – jest całkiem sporo. Stąd też w poszczególnych artykułach pojawiają się kolejne problematyczne kwestie, które dla ograniczania negatywnego wpływu przedmiotowej ustawy i prawidłowego stosowania prawa będą rozwikływane, rozstrzygne i wyjaśniane.

Liczymy, że książka okaże się przydatna w zmaganiach ze specustawą mieszkaniową!

w imieniu Autorów
dr Jakub H. Szlachetko, adwokat

Paweł Orłowski[1]

Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących w kontekście polityki mieszkaniowej państwa

Wprowadzenie

Pierwszym celem przyjętego 27 września 2016 r. przez Radę Ministrów „Narodowego Programu Mieszkaniowego" (zwanego dalej „NPR")[2], często, choć niewłaściwie nazywanego programem „Mieszkanie+", jest: „zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających obecnie nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych"[3]. W ten cel próbują wpisać się autorzy ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, stwierdzając w uzasadnieniu, że: „zasadniczą kwestią jest konieczność redukcji barier prawnych, które ograniczają rozwój mieszkalnictwa, w tym w szczególności dostępność mieszkań dla osób o przeciętnych i niskich dochodach"[4]. Wydaje

---

[1] Paweł Orłowski – członek Zarządu Województwa Pomorskiego; podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego oraz w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju.

[2] Narodowy Program Mieszkaniowy, załącznik do uchwały nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego, s. 49, https://www.miir.gov.pl/media/51635/Narodowy_Program_Mieszkaniowy.pdf [dostęp: 9.01.2019].

[3] *Ibidem*.

[4] Uzasadnienie do projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, Sejm RP VIII kadencji, nr druku 2667, s. 1.

się, że obecnie głównym problemem nie jest niedobór mieszkań, lecz ich cenowa dostępność. Stąd odpowiedzią na te problemy nie powinno być gwałtowne zwiększanie podaży mieszkań w ramach programów realizowanych na wielką skalę, lecz szukanie mechanizmów wspierających popyt i zapewniających dostęp do mieszkań dla gospodarstw domowych o niskich dochodach. Warto podkreślić, że podobną ewolucję przechodziła polityka mieszkaniowa w niemal wszystkich krajach, tzw. „starej" Europy. Po rozwiązaniu podstawowych problemów z niedoborem mieszkań po II wojnie światowej (duże programy realizowane w latach 50. i 60. XX w.), od lat 70. polityka mieszkaniowa koncentruje się na pomocy rodzinom o niskich i średnich dochodach oraz wsparciu wybranych grup społeczeństwa (np. osoby młode, seniorzy, niepełnosprawni, migranci). Co ciekawe, w zakresie wielu zdiagnozowanych zagadnień polskiego mieszkalnictwa (z zastrzeżeniem upływu 6-letniego okresu, w którym wyraźnie zmniejszył się statystyczny niedobór mieszkaniowy) można zauważyć wiele wspólnych elementów pomiędzy stwierdzeniami „NPR" a przyjętym w 2010 r. przez Radę Ministrów dokumentem „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania budownictwa mieszkaniowego do 2020 r."[5]. Problemem pozostaje deklaratywność obu dokumentów w kontekście wdrożonych instrumentów polityki mieszkaniowej. Tematem niniejszego artykułu będzie próba oceny realizacji głównego celu „NPR" w świetle regulacji przyjętych przez u.p.r.i.m.

Programy wspierania mieszkalnictwa w Polsce w latach 1990–2016

Dla porządku należy pokrótce przypomnieć główne instrumenty polityki mieszkaniowej, które zostały wdrożone po 1989 r. W okresie ostatnich 25 lat początkowo wsparcie budownictwa mieszkaniowego oparte było na ulgach podatkowych, co do zasady bez względu na wiek i poziom dochodów podatnika. Dostępna była m.in. „duża ulga budowlana" w PIT, która obejmowała inwestycyjne wydatki mieszkaniowe (1992–2001),

[5] Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania budownictwa mieszkaniowego do 2020 r., data wpływu do Sejmu RP VI kadencji 14.12.2010 r., druk nr 3725.

ulga w PIT z tytułu wydatków na zakup gruntów pod budowę budynku mieszkalnego (1992–2001) – z obydwu można było korzystać do 2004 r. z tytułu praw nabytych. Istniała również ulga w PIT związana z czynszowym budownictwem wielorodzinnym (1992–2000), a do 2003 r. z tytułu praw nabytych, ulga w CIT związana z czynszowym budownictwem wielorodzinnym (1992–1998) – do 2001 r. z tytułu praw nabytych, a także ulga odsetkowa oraz ulga remontowa.

Jak wskazują autorzy „Raportu w sprawie polityki mieszkaniowej państwa”[6], cieszyły się one relatywnie dużą popularnością, co powodowało, że wraz ze wzrostem liczby zainteresowanych w kolejnych latach koszty dla budżetu wzrastały. Dyskusyjna pozostaje jednak ocena wpływu ulg podatkowych na wsparcie w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach, ponieważ wydaje się, że z istoty ulgi te skierowane były raczej do osób o wyższych dochodach. Jednakże, „według danych Ministerstwa Finansów z odpisów podatkowych z tytułu wydatków mieszkaniowych w 2003 r. skorzystało 90% podatników o najmniejszych dochodach i prawie 2% podatników o dochodach najwyższych”[7].

W kolejnych latach finansowanie wspierające budownictwo mieszkaniowe kierowano na bazie różnych kryteriów do określonych grup społeczeństwa za pośrednictwem banków udzielających preferencyjnych kredytów mieszkaniowych oraz Banku Gospodarstwa Krajowego udzielającego finansowania zwrotnego towarzystwom budownictwa społecznego. Realizowano programy, takie jak: program społecznych mieszkań czynszowych opartych na towarzystwach budownictwa społecznego (1995–2009), reaktywowany i rozszerzony w 2015 r. m.in. o spółki gminne i z określeniem większej preferencji dla rodzin, program „Rodzina na Swoim” (2006–2012), program wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego – obowiązujący od 2007 do 2015 r., zmodyfikowany w 2016 r. i wreszcie program „Mieszkanie dla Młodych” (2014–2018).

---

[6] T. Markowski, D. Drzazga, D. Sikora-Fernandez, L. Groeger, J. Danielewicz, *Raport w sprawie polityki mieszkaniowej państwa*, Studia, t. CLXXXV, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2018, s. 42 i n.

[7] *Ibidem*.

Niezależnie od części trafnych zarzutów dotyczących tego ostatniego, tj. negatywnego wpływu na suburbanizację, wsparcia kierowanego jedynie do wyższych grup dochodowych, utrwalania niekorzystnej struktury zasobów mieszkaniowych poprzez wspieranie zakupów mieszkań na własność zamiast priorytetowego rozwoju mieszkalnictwa na wynajem, wydaje się, że popularny zarzut dotyczący wpływu na wzrost cen nie jest, co do zasady, właściwy. Jak wskazują autorzy raportu „Residential Poland – Market Overview 2018"[8] wpływ programu „Mieszkanie dla Młodych" hamował w okresie swojego trwania wzrost cen w najniższych segmentach rynku.

Analizując dostępne instrumenty wsparcia mieszkalnictwa na przestrzeni lat można zauważyć brak stabilności, długofalowego podejścia, a często realizację działań niezgodnych ze strategicznie określonymi priorytetami. Programy wsparcia są budowane na krótkie okresy, a nawet w czasie ich obowiązywania dochodzi do daleko idących modyfikacji zasad, co nie buduje poczucia bezpieczeństwa wśród ich potencjalnych odbiorców. Można pokusić się także o wniosek, iż w polityce państwa brakuje należytego wsparcia finansowego dla samorządów gminnych, które według art. 75 Konstytucji RP oraz art. 7 ustawy o samorządzie gminnym są również odpowiedzialne za prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Z drugiej strony wiele gmin pomija zagadnienia mieszkalnictwa w swoich dokumentach strategicznych i nie traktuje inwestycji w tym zakresie jako priorytetowe.

Do rangi największego problemu urasta kwestia niewłaściwego adresowania rządowych programów mieszkaniowych, które w niewystarczającym stopniu wspierają obywateli, którzy samodzielnie nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, a brak dostępnych mieszkań na wynajem powoduje, że część obywateli jest zmuszona do zaspokojenia potrzeb w sektorze własnościowym. Wciąż wyzwaniem pozostaje stworzenie takiej polityki mieszkaniowej, która opierać się będzie na rzetelnej analizie potrzeb mieszkaniowych, wyodrębnieniu grup docelowych i adresowaniu do nich konkretnych rozwiązań. Polityki, która angażowałaby samorządy i koncentrowała się na pomocy rodzinom o niskich i średnich dochodach oraz wsparciu wybranych grup

[8] Residential Poland – Market Overview 2018, Reas, s. 12.

społeczeństwa (osób młodych na początku kariery zawodowej, osób starszych, osób niepełnosprawnych czy też migrantów).

Realizacja Narodowego Programu Mieszkaniowego

Od przyjęcia „NPR" minęły ponad 2 lata. Nie osiągnął on planowanych efektów, a sam program uległ tak dalekim modyfikacjom, iż odniesienie się do jego założeń jest niełatwym zadaniem. W przestrzeni medialnej pojawiają się informacje, że sztandarowy program rządu krytykują nawet eksperci związani z rządem. Według dziennika „Rzeczpospolita" w wewnętrznym, niedostępnym publicznie raporcie na temat realizacji programu „Mieszkanie+", przygotowanym na potrzeby rządu, pojawiają się stwierdzenia, że „w realizacji programu – od momentu jego inauguracji w czerwcu 2016 r. – popełniono liczne błędy. Częste zmiany koncepcji programu i źle przygotowane przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa akty prawne sprawiły, że pierwsze dwa lata jego funkcjonowania należy uznać za stracone"[9]. Zresztą sam prezes PFR Nieruchomości (wcześniej BGK Nieruchomości) odpowiedzialnego za inwestycyjny filar „NPR" oraz członek i koordynator Rady Mieszkalnictwa przy prezesie Rady Ministrów przyznaje, że wykonanie programu w pierwotnym kształcie było nierealne i z priorytetu w postaci budowy mieszkań na wynajem przez instytucje publiczne następuje przejście na formułę dopłat do czynszu, realizację inwestycji mieszkaniowych na wynajem na zasadach rynkowych przez BGK Nieruchomości oraz zaangażowanie prywatnych inwestorów[10].

Ustalenie podstawowych danych na temat wykonania programu jest problematyczne. Na stronie internetowej BGK Nieruchomości, choć już w odniesieniu do działalności następcy, a więc PFR Nieruchomości, można odnaleźć lakoniczne informacje, że spółka „prowadzi szeroko zakrojony program inwestycyjny, we współpracy zarówno z jednostka-

[9] *Problemy z programem Mieszkanie+*, Rzeczpospolita, Nieruchomości, 30.11.2018 r. https://www.rp.pl/Nieruchomosci/311309982-Problemy-z-programem-Mieszkanie.html [dostęp: 9.01.2019].

[10] *Współautor Mieszkania Plus bez złudzeń: Założenia programu są nierealne*, TOK FM, 19.02.2018 r. http://www.tokfm.pl/Tokfm/7,103454,23038434,mieszkanie.html [dostęp: 9.01.2019].

mi samorządu terytorialnego, jak i inwestorami prywatnymi. Oddaliśmy już do użytkowania 480 mieszkań w Białej Podlaskiej, Kępnie oraz w Jarocinie. W pierwszym kwartale 2019 r. będziemy oddawać kolejne 172 lokale w Gdyni i 215 mieszkań w Wałbrzychu. W II kwartale 2019 r. planowane jest oddanie ponad 40 mieszkań w Kępicach. Łącznie w analizie mamy ponad 400 projektów mieszkaniowych. Do końca 2019 r. planujemy mieć w przygotowaniu około 100 tys. mieszkań na łączną kwotę ponad 30 mld zł"[11]. Z informacji tej jednakże nie wynika czy mieszkania są budowane jedynie w filarze „komercyjnym", realizowanym skądinąd przez Bank Gospodarstwa Krajowego w podobnej formule już od 2014 r.[12], gdy ówczesny zarząd Banku Gospodarstwa Krajowego wraz z wiceministrem finansów ogłosili plany zaangażowania 5 mld zł będących w dyspozycji banku na zakup nieruchomości na wynajem, czy też wśród wskazanych inwestycji znajdują się takie, które są finansowane zwrotnie w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego. Notabene ten ostatni również nie jest „autorskim" rozwiązaniem „NPR"[13], lecz efektem przyjętej przez Sejm RP poprzedniej kadencji rządowej nowelizacji ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania[14]. Te dwa akty prawne faktycznie reaktywowały w 2015 r. program społecznego budownictwa czynszowego, realizowany do 2009 r. – w ramach kredytów udzielanych przez Bank Gospodarstwa

[11] Strona internetowa BGK Nieruchomości/PFR Nieruchomości, https://bgkn.pl/w-skrocie/ [dostęp: 9.01.2019].

[12] *Rząd chce zbudować 20 tys. mieszkań za 5 mld złotych*, bankier.pl, https://www.bankier.pl/wiadomosc/Rzad-chce-zbudowac-20-tys-mieszkan-za-5-mld-zlotych-2896425.html [dostęp: 9.01.2019].*Spółka BGK kupiła blok od HM Inwest*, Rzeczpospolita, Nieruchomości, 12.10.2015 r. https://www.rp.pl/Wynajem/ 310129938-Spolka-BGK-kupila-blok-od-HM-Inwest.html [dostęp: 9.01.2019].

[13] *Ibidem*.

[14] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 1720).

Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego – przez towarzystwa budownictwa społecznego, spółdzielnie mieszkaniowe, a po nowelizacji również spółki gminne. Strona internetowa BGK Nieruchomości nie zawiera także informacji o poziomie proponowanych czynszów we wskazanych lokalizacjach, gdyż: „wysokość czynszu będzie ustalana indywidualnie dla każdego projektu na podstawie nakładów inwestycyjnych – w szczególności koszt gruntu, koszt budowy i koszty finansowania”[15].

W istocie na pierwszy plan nowych instrumentów polityki mieszkaniowej, wpływającym na dostępność mieszkań dla grup o umiarkowanych dochodach, wysuwa się możliwość dopłaty do czynszu uregulowana w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania[16], która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. Na rynek mieszkaniowy, w wypadku uchwalenia, wpłynie potencjalnie ustawa o firmach inwestujących w najem nieruchomości[17]. Projekt może wprowadzić do polskiego prawa Real Estate Investment Trust (REIT) pod nazwą Firmy Inwestujące w Najem Nieruchomości (FINN), lecz trudno przeceniać jego wpływ na sytuację osób kwalifikujących się do zamieszkania w zasobach mieszkaniowych o charakterze społecznym.

Ratio legis ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących

W świetle wspomnianego wcześniej priorytetu zawartego w „NPR” warto zadać pytanie o cel nowych regulacji zawartych w u.p.r.i.m., która, przynajmniej deklaratywnie, nawiązuje do NPR. Interpretacja intencji autorów nie jest łatwa. Pamiętajmy bowiem, że w wyniku powszechnej krytyki pierwotny projekt ustawy z dnia 15 marca 2018 r. uległ znacznej

[15] Strona internetowa BGK Nieruchomości/PFR Nieruchomości, https://bgkn.pl/kryteria-najmu/ [dostęp: 9 stycznia 2019 r.].

[16] Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz.U., poz. 154).

[17] Projekt ustawy o firmach inwestujących w najem nieruchomości, data wpływu do Sejmu RP VIII kadencji 25.09.2018 r., druk nr 2855.

modyfikacji, a ostateczna wersja projektu, skierowana do Sejmu w dniu 26 czerwca 2018 r. została uchwalona z kosmetycznymi poprawkami przez Sejm już w dniu 5 lipca 2018 r. Senat nie wprowadził do projektu zmian i w finale procesu legislacyjnego podpis pod ustawą Prezydent RP złożył już w dniu 1 sierpnia 2018 r., a następnie 7 sierpnia ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw.

Daleko idące modyfikacje pierwotnego projektu, tempo prac nad projektem w obu izbach parlamentu, a przede wszystkim dosyć skąpe uzasadnienie ogólne projektu (z wyłączeniem omówienia przepisów szczegółowych), nie pozwalają na bezpośrednią, wnikliwą analizę *ratio legis* uchwalonych przepisów. Niestety, nawet w tym krótkim uzasadnieniu autorzy nie przedstawiają faktów zgodnie z prawdą, stwierdzając, że „należy podkreślić, iż polityka mieszkaniowa w zakresie instrumentów finansowania bazowała w ostatnich 10 latach na programach wspierających, co do zasady wyłącznie nabywanie mieszkań na własność (program „Mieszkanie dla młodych"), przy jednoczesnym zupełnym wycofaniu się państwa z bezpośredniego wsparcia społecznego budownictwa czynszowego (likwidacja Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w 2009 r.)"[18]. Tymczasem, co wskazano wyżej, reaktywacja wsparcia społecznego budownictwa czynszowego nastąpiła w 2015 r. na podstawie ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw, a informacje o realizacji nowego programu społecznego budownictwa czynszowego zamieszczane są w kolejnych raportach rocznych Banku Gospodarstwa Krajowego, począwszy od 2016 r.[19] Co więcej, na podstawie art. 15g ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, ma obowiązek złożyć Radzie Ministrów sprawozdanie z realizacji rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego wraz z oceną wdrażania i rekomendacjami na kolejny rok. Raport nie jest niestety dostępny w Biuletynie Informacji Publicznej odpowiednich ministerstw, choć autorzy

[18] Uzasadnienie do projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji…, s. 2.

[19] Bank Gospodarstwa Krajowego, Raport Roczny 2016, s. 77.

nowelizacji ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego z 22 czerwca 2017 r. powołują się w uzasadnieniu do projektu wspomnianej regulacji na „wnioski płynące z realizacji pierwszej edycji programu popierania budownictwa mieszkaniowego w zakresie społecznego budownictwa czynszowego, uruchomionej w dniu 1 listopada 2015 r."[20].

Odczytania intencji autorów nie ułatwiają publiczne wypowiedzi osób odpowiedzialnych za kreowanie polityki mieszkaniowej, ponieważ w wielu wypadkach problemy i cele polskiej polityki mieszkaniowej odnosi się zamiennie do statystycznego niedoboru mieszkań (rozumianego jako różnica między liczbą mieszkań ogółem i liczbą gospodarstw domowych), statystycznego deficytu mieszkaniowego (rozumianego jako różnica pomiędzy liczbą zamieszkanych mieszkań i liczbą gospodarstw domowych), średniej liczby mieszkań na tysiąc mieszkańców w krajach Unii Europejskiej czy dostępności mieszkań szacowanej na bazie struktury wynagrodzeń. Ten sam błąd popełniają autorzy w uzasadnieniu ustawy, przechodząc od przeciętnych wartości rozwiniętych krajów Unii Europejskiej do statystycznego deficytu mieszkaniowego[21]. Co najbardziej zaskakujące, w ocenie skutków regulacji stworzonej na etapie prac rządowych nad omawianym projektem znajdziemy odniesienie do statystycznego deficytu mieszkaniowego oszacowanego na poziomie ok. 468 tys. mieszkań[22], gdy w uzasadnieniu do tej samej ustawy ten sam deficyt autorzy określili już na poziomie 867 tys. mieszkań, powołując się na dane zawarte w „NPR"[23]. Niestety również niewłaściwie, bowiem „NPR" oszacował statystyczny deficyt mieszkaniowy na poziomie 897 tys. mieszkań[24]. Na marginesie warto dodać, że każdy

[20] Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP VIII kadencji, nr druku 1561, s. 1.

[21] Uzasadnienie do projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji…, s. 1.

[22] Ocena skutków regulacji projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12309302/12496178/12496179/dokument333636.pdf [dostęp: 9.01.2019], s. 1.

[23] Uzasadnienie do projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji…, s. 1.

[24] Narodowy Program Mieszkaniowy, s. 5.

ze wskaźników, a więc statystyczny deficyt mieszkaniowy, statystyczny niedobór mieszkań, jak i średnia liczba mieszkań na 100 tys. mieszkańców odnosi się, co do zasady, do globalnej liczby mieszkań pozostających tak w zasobie publicznym, jak i prywatnym, bez podziału na lokale własnościowe i pozostające w najmie. Wydaje się więc, że przy tak silnym, deklarowanym położeniu nacisku (słusznym) na wsparciu mieszkalnictwa przeznaczonego na wynajem dla osób, które nie mogą zaspokoić potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie, nie spełniają warunków otrzymania mieszkania komunalnego i nie kwalifikują się do otrzymania kredytu hipotecznego, interwencja publiczna powinna być konstruowana na podstawie struktury wynagrodzeń obywateli w relacji do ceny zakupu bądź wynajmu mieszkania i w większym stopniu mierzona wskaźnikiem odnoszącym się do liczby osób w danej grupie dochodowej. Taką też próbę podejmuje „NPR", nie rozstrzygając jednak np. poważnych rozbieżności pomiędzy badaniem popytu na lokale w zasobach towarzystw budownictwa społecznego i szacunkiem dostępności mieszkań dla rodzin[25]. Autorzy u.p.r.i.m. wydają się abstrahować od tych ustaleń. Podobnie zresztą jak od danych dotyczących regresu demograficznego i liczby osób przebywających na emigracji, co w porównaniu z krajami UE, które nie notują tak wysokiego poziomu emigracji, również prowadzi do mylących wniosków w zakresie dostępności mieszkań.

Z pewnością deficyt mieszkaniowy i dostępność odpowiednich zasobów mieszkaniowych jest złożonym zagadnieniem, którego nie uda się właściwie ocenić za pomocą tylko jednego wskaźnika, wspólnego dla obszaru całego kraju. Pozostaje tylko żałować, że w ramach prac nad u.p.r.i.m. nie przeprowadzono odpowiednich analiz i nie posłużono się danymi, które pozwoliłyby trafniej ocenić zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Specustawa mieszkaniowa, pomimo deklaracji zawartej w uzasadnieniu, w żadnym stopniu nie adresuje problematyki budowy mieszkań dla grup społecznych o przeciętnych i niskich dochodach, udostępniając możliwość skorzystania z przepisów dowolnej kategorii podmiotów – tak publicznych, jak i prywatnych. Nie określa również jakiejkolwiek kategorii inwestycji mieszkaniowych jako inwestycji celu publicznego.

[25] *Ibidem*.

Autorzy wskazują w uzasadnieniu, że głównym problemem realizacji inwestycji mieszkaniowych w Polsce jest długotrwała procedura i dostępność gruntów mieszkaniowych. Tymczasem, zdaniem dr Adama Kowalewskiego, członka Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, byłego wiceministra budownictwa, Instytut Geografii Polskiej Akademii Nauk, prowadząc od lat analizy planów miejscowych, udowadnia, że w wypadku ponad 90 gmin tereny wskazane pod zabudowę mieszkaniową są tak duże, że aby je zasiedlić należałoby zwiększyć populację tych jednostek dziesięciokrotnie. W wypadku kolejnych 300 gmin populacja musiałby się zwiększyć pięciokrotnie[26]. Z pewnością brak kompleksowego monitoringu procesów przestrzennych uniemożliwia pełną ocenę ilości i jakości planów miejscowych oraz kosztów, jakie kreuje niekontrolowana urbanizacja. Należy mieć także na uwadze, że pokrycie planami miejscowymi nie jest w kraju równomierne, ze szczególnym uwzględnieniem niewielkiego procentu pokrycia planami atrakcyjnych osiedleńczo obszarów miast wojewódzkich i metropolitarnych. Nie ulega wątpliwości, że wiele planów miejscowych charakteryzuje się niską jakością, a pełna procedura lokalizacji inwestycji, obejmująca postępowanie w przedmiocie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, rzeczywiście może sięgnąć 35 miesięcy. To wszystko nie uzasadnia jednak wprowadzania regulacji, które zamiast wzmacniać planowanie, doprowadzają do jego osłabienia. Trudno nie zgodzić się z autorami „Raportu o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce" (zwanego dalej „Raportem")[27], którzy stwierdzają, że „plany miejscowe mają w obecnej postaci wadliwą strukturę funkcjonalną, bowiem przeznaczają pod zabudowę mieszkaniową zbyt wielkie tereny, przekraczające często wielokrotnie potrzeby i możliwości ekonomiczne gmin. W całym kraju, według stanu na koniec 2012 r., umożliwiają one zasiedlenie 62 mln osób, a szacunek ten dotyczy tylko tych terenów, dla

[26] *Rozmowa z Adamem Kowalewskim: Powinniśmy wzmacniać planowanie, a je osłabiamy*, P. Szymaniak, Dziennik Gazeta Prawna, 13–15 kwietnia 2018 r., TGP nr 15 (120)/DGP, nr 73 (4723).

[27] A.Kowalewski, J. Mordasewicz, J. Osiatyński, J. Regulski, J. Stępień, P. Śleszyński, *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, 2014 r., http://www.frdl.org.pl/pliki/frdl/document/zalaczniki_artykuly/Raport%20Ekonomiczny%2029.10.2013%20calosc.pdf [dostęp: 9.01.2019], s. 3.

których są sporządzone plany miejscowe. Jeszcze groźniejsze są wyniki bilansów przeznaczenia terenów według obowiązujących studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Szacunek chłonności demograficznej waha się tu w granicach 167–229 mln osób. Jest to 4–6-krotnie więcej niż wynosi aktualna liczba mieszkańców Polski".

Na marginesie tych rozważań należy tylko wskazać, że według Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030[28], zgodnie z prognozami demograficznymi, ogólna liczba ludności Polski do roku 2030 zmniejszy się w stosunku do stanu obecnego o 5–8%, a zmiany wynikające z demografii ujawniające się w pełni po roku 2020 będą wymuszać procesy koncentracji przestrzennej. Wracając do ww. „Raportu", jego autorzy słusznie wskazują, że „w przypadku braku planów miejscowych na obszarach znajdujących się pod presją urbanizacyjną, podstawą pozwoleń na budowę są decyzje administracyjne. Decyzje o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu stanowią w ostatnich latach podstawę większości inwestycji, w tym nawet części inwestycji publicznych. Efektem jest zabudowa terenów nieobjętych planami, chaos urbanizacyjny i rozpraszanie zabudowy"[29].

Przedmiotem tego artykułu nie jest porównanie procedury uzyskiwania decyzji o warunkach zabudowy z procedurą lokalizacji inwestycji na podstawie u.p.r.i.m. Należy jednak podkreślić, że pomimo przedstawiania krajowych standardów urbanistycznych, jako panaceum na większość problemów związanych z jakością polskiej przestrzeni[30], procedura lokalizacji inwestycji według przepisów omawianej ustawy umożliwia realizację inwestycji mieszkaniowych, w szczególności w kontekście wysokości zabudowy, które na podstawie powszechnie krytykowanej decyzji o warunkach zabudowy nie byłyby możliwe.

---

[28] Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, załącznik do uchwały nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r., s. 23 (M.P. z dnia 27 kwietnia 2012 r., poz. 252).

[29] Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce, s. 3.

[30] Uzasadnienie do projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji…, s. 10 i n.

Dla oceny właściwości tezy, iż „dla eliminacji deficytu mieszkaniowego zasadniczą kwestią jest konieczność redukcji barier prawnych, które ograniczają rozwój mieszkalnictwa, a to możliwe jest tylko poprzez usprawnienie procesu przygotowania inwestycji, w szczególności w zakresie pozyskiwania terenu"[31] warto przeanalizować skalę inwestycji mieszkaniowych realizowanych przez rynek prywatny na podstawie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie u.u.r.i.m.. Wydaje się to zasadne, bowiem niezależnie od twierdzenia autorów, że „projektowana ustawa stanowi krok w kierunku ograniczania barier administracyjno-prawnych w zakresie budowy mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach"[32] to, jak wspomniano wyżej, jej przepisy są adresowane do podmiotów tak publicznych, jak i prywatnych, realizujących inwestycje mieszkaniowe, o ile będą spełniać warunki przewidziane ustawą. W ustawie nie przewidziano żadnych preferencji dla inwestycji mieszkaniowych skierowanych do grup społecznych o umiarkowanych dochodach, inwestycjom takim nie przypisano charakteru inwestycji celu publicznego, a uzasadnienie nie odnosi się w żaden sposób do specyficznych dla budownictwa społecznego barier w jego realizacji.

Skala inwestycji na rynku mieszkaniowym w Polsce

Zgodnie z opracowaniem „Property Index Overview of European Residential Markets Affordable vs. Luxury Living" przygotowanego przez firmę Deloitte za rok 2017[33] najwyższy wskaźnik intensywności budownictwa mieszkaniowego mierzony liczbą oddanych do użytku mieszkań na 1000 mieszkańców zanotowano we Francji, gdzie wynosi on 7.4. Ze wskaźnikiem 4.6 i 3.9 oddanych do użytku mieszkań na 1000 mieszkańców Polska i Belgia zajmują odpowiednio 2 i 3 miejsce w Europie. Nie jest to wynik incydentalny, ponieważ w kategorii liczby rozpoczętych inwestycji mieszkaniowych, w tym samym 2017 r., Polska zajmuje miejsce 3, tuż za Austrią i Francją.

---

[31] Uzasadnienie do projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji…, s. 1.

[32] *Ibidem*, s. 2 i n.

[33] Property Index Overview of European Residential Markets Affordable vs. Luxury Living 7th edition, September 2018., s. 12.

Należy dodać, że 2018 r. przynosi w tej dziedzinie kolejne wzrosty. Według „Ogólnopolskiego raportu o kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych nieruchomości", opartego na danych z pierwszych trzech kwartałów 2018 r., „wyniki sugerują, że rok 2018 może być kolejnym rekordowym okresem w zakresie działalności budowlanej sektora deweloperskiego. W okresie od stycznia do września deweloperzy rozpoczęli budowę 100.344 lokali mieszkalnych, uzyskali pozwolenie na budowę 117.535 mieszkań i oddali do użytkowania 77.423 mieszkania, co stanowi odpowiednio 95,20%, 91,48% i 73,72% wyników całego 2017 r. W III kwartale 2018 r. liczba pozwoleń na budowę mieszkań uzyskanych przez deweloperów stanowiła 57,54% wszystkich pozwoleń w sektorze budownictwa mieszkaniowego (mniej o 0,99 p.p. niż w II kwartale 2018 r.), a liczba budów rozpoczętych przez deweloperów wyniosła 56,36% wszystkich rozpoczętych inwestycji (więcej o 2,12 p.p.). W badanym kwartale deweloperzy oddali do użytkowania 62,67% wszystkich ukończonych mieszkań, czyli więcej o 3,81 p.p. w odniesieniu do poprzedniego kwartału"[34].

Podsumowanie

Na podstawie tych danych nasuwa się dosyć oczywisty wniosek, że z trudnościami w realizacji inwestycji mieszkaniowych może borykać się głównie sektor publiczny, w szczególności rządowy. Tym samym to on staje się podstawowym beneficjentem przepisów zawartych w u.p.r.i.m. – głównie za pośrednictwem PFR Nieruchomości, a w szczególności w odniesieniu do terenów wykorzystywanych w przeszłości na cele kolejowe, produkcyjne czy wojskowe, które strategicznie nie muszą być przeznaczone przez gminy do zabudowy mieszkaniowej. Trzeba dodać, że w wypadku wspomnianych terenów warunek niesprzeczności ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie musi być zachowany[35]. W zakresie budownictwa społecznego, realizowanego przez towarzystwa budownictwa społecznego i spółki

[34] Raport AMRON SARFiN, Ogólnopolski raport o kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych nieruchomości, 3/2018, raport nr 37, 28 listopada 2018 r., s. 18.

[35] Art. 5 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

gminne wydaje się bowiem, że problem dostępności do gruntów nie występuje, a kolejne edycje transz finansowania zwrotnego dostępnego od 2015 r. świadczą o możliwościach inwestycyjnych tej grupy podmiotów. Jest zatem paradoksem i sytuacją stwarzającą swoisty konflikt interesów, że to instytucja „państwowa", działając jako inwestor „na zlecenie" rządu w ramach „NPR", jest zainteresowana słabością planowania przestrzennego i potencjalnym dalszym pogarszaniem ładu przestrzennego. Trzeba przy tym pamiętać, że inwestycje mieszkaniowe realizowane w ramach środków pozostających w dyspozycji PFR Nieruchomości mają być realizowane na zasadach rynkowych i nie można ich zakwalifikować do budownictwa społecznego. Pozostaje to w sprzeczności z głównym celem określonym w uzasadnieniu ustawy.

Wspomniana wcześniej teza autorów przepisów, iż „projektowana ustawa stanowi krok w kierunku ograniczania barier administracyjno-prawnych w zakresie budowy mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach, czy też dla grup społecznych o przeciętnych i niskich dochodach"[36], może nie wytrzymać zderzenia z rzeczywistością i krok ten zostanie owszem wykonany, lecz tylko w wąsko określonym zakresie inwestycji mieszkaniowych realizowanych przez instytucje „państwowe" na rynkowych zasadach i wynajmowanych po cenach również zbliżonych do rynkowych. W sukurs, przynajmniej w zakresie wypełnienia postulatu o zwiększeniu puli mieszkań o umiarkowanym czynszu, mogą przyjść jednakże inne przepisy, umożliwiające dopłaty do czynszu na podstawie ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania, która weszła w życie 1 stycznia 2019 r. W tym wypadku możemy mieć do czynienia z jeszcze bardziej skomplikowaną konstrukcją, tj. inwestycjami mieszkaniowymi realizowanymi przez instytucje „państwowe" na zasadach rynkowych, niezgodnie z zasadami ładu przestrzennego i wynajmowanymi po cenach rynkowych z dopłatami do czynszu pochodzącymi z budżetu państwa.

Pozostaje pytanie o logikę i efektywność takich rozwiązań, ale to z pewnością zagadnienie dla osobnego opracowania. Nasuwa się jednak wniosek, iż u.p.r.i.m. ma wszelkie szanse wpisać się w niechlubną tradycję

[36] Uzasadnienie do projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji…, s. 1 i n.

instrumentów polityki mieszkaniowej, które nie realizują deklarowanych priorytetów i prowadzą ostatecznie do niewłaściwego adresowania kolejnych rządowych programów mieszkaniowych, gdzie tylko w minimalnym stopniu wspierane są formy mieszkalnictwa dostępne dla obywateli, którzy nie są samodzielnie w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych.

Maciej Kruś[1]

Akty planistyczne gminy a uchwała lokalizacyjna

Z motywów przedstawianych opinii publicznej, a także podanych w uzasadnieniu do projektu ustawy wynika, że celem tzw. specustawy mieszkaniowej jest usprawnienie procesu budowy mieszkań w Polsce. Według autorów nowego prawa w Polsce nadal istnieje duże zapotrzebowanie na nowe mieszkania, a jedną z przyczyn braku zaspokojenia tej potrzeby społecznej są skomplikowane procedury prawne poprzedzające realizację inwestycji mieszkaniowej. Z tego względu ustawodawca skorzystał ze sprawdzonego już w warunkach polskich rozwiązania jakim jest tzw. specustawa.

Rolą specustaw jest wprowadzenie szczególnych rozwiązań wobec tych o charakterze ogólnym, które regulują daną materię spraw. Zdecydowania większość z nich wprowadza szczególne przesłanki związane z lokalizacją i realizacją inwestycji budowlanych, przy czym wprowadzone w nich rozwiązania mają służyć uproszczeniu i usprawnieniu procedur. Nie da się nie zauważyć, że ilość specustaw powoduje, iż można uznać ich obowiązywanie za jedno z trwałych rozwiązań systemu prawnego dotyczącego procesu inwestycyjno-budowlanego w Polsce.

Z uwagi na zawierające się w nich przepisy szczegółowe oraz ich ilość, mogą one powodować erozję systemu inwestycji budowlanych. Obowiązująca od sierpnia 2018 r. ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących[2]

---

[1] dr Maciej Kruś, LL.M. – prawnik, administratywista; adiunkt w Katerze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu; radca prawny, właściciel firmy „Kancelaria Prawna dr Maciej Kruś".

[2] W art. 4 tej ustawy wymienione zostały specustawy określające inwestycje, które mają pierwszeństwo realizacji przed inwestycjami mieszkaniowymi lub inwestycjami towarzyszącymi.

jest jednak pod tym względem wyjątkowa, gdyż ma bardzo szeroki zakres zastosowania. Pod tym względem porównywać ją można jedynie do tzw. specustawy drogowej. Choć zakres zastosowania tego aktu jest węższy, ponieważ adresowany jest wyłącznie do zarządców dróg publicznych. W przypadku specustawy mieszkaniowej adresowana jest ona do każdego, kto ma zamiar realizować inwestycję mieszkaniową. Zakres pojęcia „inwestycja mieszkaniowa" jest szeroki na tyle, by stwierdzić, że budowa mieszkań to większość inwestycji w kraju. Zaznaczyć trzeba, że owa inwestycja mieszkaniowa w rozumieniu ustawy to nie tylko zabudowa jednorodzinna, ale także wielorodzinna, z wyłączeniem budownictwa indywidualnego. Twórcom nowej ustawy przyświecał więc cel stworzenia takiego otoczenia prawnego, aby łatwo i szybko podejmowano rozstrzygnięcia dotyczące lokalizacji oraz realizacji inwestycji mieszkaniowych.

Najwięcej kontrowersji wzbudza przyjęte w nowej ustawie rozwiązanie, które zakłada, że inwestycję mieszkaniową realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uznano, że plan miejscowy może być aktem, który ogranicza możliwość realizacji tego typu inwestycji. Jest to rozwiązanie co najmniej z dwóch powodów nieprawidłowe.

Po pierwsze, zaburza ono system planowania przestrzennego. Powoduje, że inwestycje mieszkaniowe mogą być lokalizowane na terenach, co do których władze gminy podjęły inne rozstrzygnięcia planistyczne. Przepis ten wydaje się szczególnie rażący w sytuacji, gdy na danym terenie obowiązuje plan zagospodarowania przestrzennego. Wówczas daje on podstawę do lokalizowania inwestycji wbrew planom zagospodarowania przestrzennego. Tym samym dochodzi do złamania podstawowej zasady, na której opiera się system planowania przestrzennego w Polsce, mianowicie zasady samodzielności planistycznej gminy[3]. Pomimo, że władze gminy w planie przeznaczyły teren na inny cel, np.: produkcyjny, usługowy, etc., ustawa daje możliwość, aby lokalizować

[3] Szerzej na ten temat zob.: M. Kruś, *Samodzielność planistyczna gminy i województwa w świetle wymogu spójności ustaleń aktów planistycznych* [w:] *Materialne prawo administracyjne*, cz. I, Forum Naukowe Instytutu Samorządu Terytorialnego Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu, Poznań 2007, nr 4(22).

tam inwestycje mieszkaniowe. Rzecz ma pierwszorzędne znaczenie, ponieważ należy przyjąć, że ustalenia planistyczne organów gminy służą spójnemu rozwojowi przestrzennemu całego obszaru. To władze gminy odpowiedzialne są za zapewnienie wymaganej infrastruktury mieszkaniowej (dróg, ulic, szkół), więc to one powinny decydować o miejscu lokalizacji nowych osiedli.

Po drugie, ustawa dopuszcza także lokalizowanie inwestycji mieszkaniowych na terenach, na których miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie obowiązuje. Pod tym względem uchwała lokalizacyjna przypomina inny instrument dobrze znany w systemie planowania przestrzennego, tj. decyzję o warunkach zabudowy[4], z tą istotną różnicą, że przy podejmowaniu uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej nie obowiązuje przesłanka tzw. dobrego sąsiedztwa, a co za tym idzie, lokalizowanie nowych mieszkań niekoniecznie musi stanowić uzupełnienie istniejącej zabudowy mieszkaniowej. Brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego można postrzegać jako celowy zabieg ze strony władzy gminy, ponieważ nie ma obowiązku uchwalania miejscowego planu przestrzennego, a ponadto władze gminy działają w warunkach prawnych, w których można zakładać, że lokalizacja nowej inwestycji na terenie nieposiadającym miejscowego planu uzależniona jest od „wpisania się" funkcji nowej zabudowy w sposób zagospodarowania terenów sąsiednich.

Ustawodawca nie zdecydował się jednak na zupełne zerwanie z zasadą samodzielności planistycznej gminy oraz ciągłości planowania przestrzennego[5], i wprowadził regułę, że zarówno inwestycję mieszkaniową, jak i inwestycję towarzyszącą, można realizować niezależnie od istnienia ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod warunkiem, że inwestycja nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. To rozwiązanie skłania do rozważań w kilku kwestiach.

---

[4] Szerszy opis tej instytucji przedstawił M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni,* Warszawa 2012, s. 191.

[5] Zasadę tę opartą na przeslankach aktualnych także na gruncie obecnie obowiązującej ustawy o plaowanie i zagospodarowaniu prestrzennym opisał M. Szewczyk [w:] *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1998, s. 170.

Co kryje się pod sformułowaniem „pod warunkiem"? *Prima facie* wydawałoby się, że sprawa jest oczywista, ponieważ z przepisu art. 5 ust 3 specustawy mieszkaniowej wynika prosta norma prawna, iż zamierzenie inwestycyjne nie może być sprzeczne z ustaleniami studium. Głębsza refleksja wymagana jest do ustalenia zakresu, do którego odnosi się zwrot „pod warunkiem", a więc – inaczej ujmując – co od czego jest tutaj uwarunkowane. Czy przypadkiem nie jest tak, że możliwość realizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej, niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest dopuszczalna wyłącznie w przypadku, gdy zostanie ustalone, że inwestycja ta nie jest sprzeczna ze studium? Innymi słowy, czy można ten przepis rozumieć tak, że w pierwszej kolejności powinny być weryfikowane ustalenia studium, a dopiero po stwierdzeniu, że zamierzenie inwestycyjne nie narusza jego ustaleń, można lokalizować inwestycje z pominięciem obowiązywania i ustaleń planu miejscowego? Zatem, gdyby ustalono, że inwestycja mieszkaniowa jest sprzeczna ze studium, to także ustalenia planu miejscowego mogłyby być podstawą do podjęcia uchwały odmownej. W gruncie rzeczy prowadzi to do wniosku, że to studium jest aktem, od którego zależy możliwość lokalizowania inwestycji mieszkaniowej. W myśl przedstawionego wyżej rozwiązania ustalenia planu również mogłyby stanowić podstawę do odmowy podjęcia tej uchwały. Ma to doniosłe znaczenie, ponieważ plan miejscowy jako akt prawa miejscowego, a więc zawierający normy powszechnie obowiązujące, jest właściwą podstawą do rozstrzygania o wniosku inwestora.

Kolejną kwestią, na którą warto zwrócić uwagę, jest język jakim posługuje się prawodawca. Otóż w art. 5 ust. 1 specustawy mieszkaniowej, stanowiąc o lokalizowaniu inwestycji na terenach podlegających ochronie, ustawodawca posługuje się słowem „lokalizacja". Słowo to w rozumieniu powszechnym[6], jak i prawnym[7] oznacza umiejscowienie zamierzenia inwestycyjnego w jakiejś przestrzeni. Natomiast nie oznacza ono faktycznych prac, np. budowy osiedla. W przywołanym artykule, w ust. 3,

[6] L. Drabik, A. Kubiak–Sokół, E. Sobol, L. Wiśniakowska, *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 1996, s. 406.

[7] Np. treść art. 4 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

w odniesieniu do ustaleń planu miejscowego i studium, pada słowo „realizacja". Realizacja oznacza inna działalność niż lokalizacja. Na to rozróżnienie wskazuje art. 1 ust. 1 tej ustawy, wyraźnie wyróżniając przygotowanie inwestycji i jej realizację, oraz – w odniesieniu do standardów urbanistycznych – wyraźnie rozgraniczając lokalizację inwestycji od jej realizacji. Rodzi się w związku z tym pytanie czy jest to celowy zabieg prawodawcy, czy efekt niechlujstwa językowego. W pierwszym przypadku należałoby uznać, że norma, o której do tej pory była mowa, powinna być stosowana na etapie wykonywania inwestycji. Nie jest to racjonalne rozwiązanie. Należy postawić pytanie: jaki sens miałby weryfikowanie ustaleń studium i planu miejscowego dopiero na etapie faktycznego rozpoczęcia robót budowlanych? Ten kierunek rozumienia treści omawianego przepisu trzeba więc odrzucić jako niepragmatyczny. Przyjdzie więc uznać, że sformułowania tego użyto na skutek omyłki i niezależnie od językowej treści tego przepisu, ze względu na cel tej regulacji, art 5 ust 3 specustawy mieszkaniowej dotyczy lokalizowania inwestycji mieszkaniowych.

Sprawą o podstawowym znaczeniu jest również ustalenie tego, co rozumieć należy pod pojęciem sprzeczności albo niesprzeczności zamierzenia inwestycyjnego ze studium. Nie chodzi tu jedynie o semantyczną analizę słowa niesprzeczność[8] i próbę uwypuklenia różnic pomiędzy tym słowem, a innymi jemu podobnymi, „spójność"[9], „zgodność"[10] „nienaruszanie ustaleń"[11] – wszystkie te pojawiają się w języku prawnym w przepisach z zakresu planowania przestrzennego. Odnotować należy, że niekiedy ustawodawca zamienia te zwroty, co nakazywałoby przyjęcie stanowiska, że mają one odmienną treść. Kluczowe zagadnienie dotyczy zakresu, w jakim należy badać sprzeczność uchwały lokalizacyjnej ze studium. Niewątpliwie należy przyjąć, że owe badanie dotyczyć musi wyłącznie tych spraw, które jednocześnie są przedmiotem rozstrzygnięć zawartych zarówno w stadium, jak i w uchwale lokaliza-

[8] Semantyka to dział językoznawstwa zajmujący się badaniem znaczenia wyrazów, podaję za *Słownikiem języka polskiego PWN* (L. Drabik, A. Kubiak-Sokół, E. Sobol, L. Wiśniakowska, Warszawa 1996 r., s. 900).

[9] Art. 58 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

[10] Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – później słowo „zgodność" zastąpiono wyrażeniem „nienaruszanie ustaleń".

[11] Art. 7 ust. 2 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze.

cyjnej. Z lektury przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że za ustalenia studium relewantne w odniesieniu do treści uchwały lokalizacyjnej można uznać: określenie kierunków zmian w przeznaczeniu terenów, zasady ochrony środowiska, wyznaczenie obszarów inwestycji celu publicznego ponadlokalnego oraz określenie wymogów remediacji czy rekultywacji terenu. Te elementy są określone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako obowiązkowa część ustaleń studium. Z kolei we wniosku o podjęciu uchwały lokalizacyjnej, a także w samej treści uchwały, jak wynika z przepisów specustawy mieszkaniowej, należy podać określenie zmian w zakresie zagospodarowania i uzbrojenia terenu, charakterystykę inwestycji mieszkaniowej obejmującą planowany sposób zagospodarowania terenu, a także charakterystyczne parametry techniczne inwestycji mieszkaniowej oraz dane charakteryzujące jej wpływ na środowisko. W związku z tym należałoby uznać, że gdyby w przypadku podanych wyżej spraw zachodziła sprzeczność w ustaleniu studium i projektu inwestycji mieszkaniowej, to rada gminy nie mogłaby podjąć uchwały wyrażającej zgodę na jej lokalizację.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na wymóg określony w art. 7 ust. 4 specustawy mieszkaniowej. Wynika z niego, że rozstrzygając w sprawie wyrażenia zgody na lokalizację inwestycji mieszkaniowej, rada gminy bierze pod uwagę potrzeby i możliwości rozwoju gminy oraz stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na jej terenie. W tym wypadku ustawa nie wymaga badania sprzeczności, zamiast tego posługuje się zwrotem „brać pod uwagę". Pojawia się pytanie, jak rozumieć ów zwrot. Wydaje się, że jest to również przesłanka materialnoprawna, a nie wyłącznie formalna. Za formalną można byłoby ją uznać w momencie sprowadzenia wymogu owego „wzięcia pod uwagę" jedynie do „zapoznania się" z zagadnieniami określonymi w tym przepisie. Tymczasem, jak się okazuje, wymóg ten jest dalej idący, ponieważ rada gminy ma obowiązek nie tylko poznać przedmiotowe zagadnienia, ale również przemyśleć je, tj. przeanalizować czy przesłanki przemawiają za albo przeciw wyrażeniu zgody na realizację inwestycji mieszkaniowej.

Wyrazem tego powinno być uzasadnienie do podjętej przez radę gminy uchwały. W uchwale tej rada gminy powinna zawrzeć opis przyjętego procesu myślowego, czyli wytłumaczenie motywów, którymi kierował

się organ podejmując rozstrzygnięcie skonfrontowanych z przedmiotowymi wymaganiami. Niemniej istotne jest ustalenie źródeł pochodzenia danych dotyczących zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych oraz możliwości rozwoju gminy. Jak wynika z przepisu, mają one wynikać ze studium. O ile potrzeby i możliwości rozwoju gminy są wymaganym elementem ustaleń studium, o tyle nie znajdujemy w nim ustaleń stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Jak się wydaje, przyjąć można, że stosowane byłyby tutaj ustalenia dotyczące bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. W nawiązaniu do powyższych zagadnień pojawiają się dwie istotne kwestie. Wymóg sporządzenia bilansu terenu został wprowadzony do przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dwa lata temu[12]. Ustawa ta nie wymagała dostosowania do jej treści ustaleń wcześniej uchwalonych studiów. Zatem możliwa jest sytuacja, że w studium nie znajdują się dostatecznie konkretne unormowania, które mogą być podstawą do oceny stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Wobec tego przy braku w studium owych regulacji przesłanka ta nie mogłaby być stosowana, a projekt inwestycji mieszkaniowej nie mógłby być negatywnie zweryfikowany, z uzasadnieniem statuującym, że w gminie potrzeby mieszkaniowe są zaspokojone.

Druga rzecz, na którą warto zwrócić uwagę, to sytuacja, w której ustalenia zawarte w studium są zbyt szczegółowe. Używając określenia „zbyt" mamy na myśli to, że zawierają ustalenia wychodzące poza zakres merytoryczny ustaleń studium określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Sytuacje takie w praktyce są często spotykane. Jako przykład podać można określenie wskaźnika intensywności zabudowy podane w studium dla miasta stołecznego Warszawy[13]. Pojawia się pytanie, czy w takiej sytuacji ustalenia te są wiążące dla oceny wniosku o wyrażanie zgody na realizację inwestycji mieszkaniowej. Nie ulega wątpliwości, że oceny takiej nie może samodzielnie dokonać wnioskodawca. Prawo i obowiązek dokonania tej oceny przypisane są

[12] Nowelizacja ustawy z dnia 4 czerwca 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 778).

[13] Źródło: https://www.bip.warszawa.pl/dokumenty/radamiasta/uchwaly/2018_1667/1667_uch_zal_1.pdf [dstęp: 24.12.2018].„Przez wskaźnik intensywności zabudowy brutto należy rozumieć stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków liczonej w zewnętrznym obrysie murów do powierzchni terenu".

do rady gminy z uwagi na to, że to ona podejmuje rozstrzygnięcie w sprawie wniosku inwestora. Należy jednak przyjąć, że i ona nie jest uprawniona do nierespektowania ustaleń studium. W takiej sytuacji powinny one zostać z niego usunięte w prawem przypisany sposób, tj. poprzez zmianę ustaleń studium albo poprzez stwierdzenie przez sąd administracyjny ich nieważności.

Odrębną i niezwykle ważną materią jest zawarty w art. 5 ust. 4 specustawy mieszkaniowej przepis o lokalizacji inwestycji mieszkaniowych na terenach kolejowych, wojskowych, produkcyjnych lub usług pocztowych. W przypadku lokalizowania inwestycji na tych terenach nie obowiązuje warunek niesprzeczności ze studium. Mamy w tej sytuacji do czynienia z całkowitym zerwaniem z zasadą samodzielności planistycznej gminy oraz zasadą spójności planowania przestrzennego. Jedyną przesłanką lokalizacji inwestycji w danym miejscu jest dotychczasowa funkcja terenów, na których ma być ona realizowana. Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie preferencji dla tych terenów z niewiadomych powodów. Nie ulega wątpliwości, że owe rozwiązanie może zaburzyć ład przestrzenny w gminie.

Analizując wspomniany przepis ma się nieodparte wrażenie, że w pierwszej kolejności służy on interesom podmiotów, które dysponują tego rodzaju terenami w miastach. Dziwnym trafem większość tych terenów posiadają podmioty publiczne czy spółki państwowe. To one wydają się największymi beneficjentami nowego prawa, bowiem posiadacze tych terenów mogą realizować inwestycję mieszkaniową całkowicie oderwaną od polityki planistycznej prowadzonej przez władze gminy. Ustawa zawiera ograniczenia przed całkowicie nieracjonalnymi inwestycjami w postaci tak zwanych standardów urbanistycznych. Dotyczą one takich wymogów, jak np. odległość od przedszkoli, szkoły podstawowej albo przystanku komunikacji publicznej. Nie zmienia to faktu, że w odniesieniu do podmiotów dysponujących terenami poprzemysłowymi w centrach miast, przepis ten otwiera duże możliwości lokalizowania inwestycji mieszkaniowych. W zasadzie można powiedzieć, że na tych terenach obowiązuje szczególny porządek planistyczny, niezależny od reguł wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tereny te ustawowo wyłączone są spod władztwa planistycznego gminy w zakresie lokalizacji inwestycji mieszkaniowych. Przez

władztwo planistyczne powszechnie rozumie się możliwość kształtowania przez gminę sposobu wykonywania własności nieruchomości. W tym wypadku z racji całkowitej niezależności przeznaczenia tego terenu na cele mieszkaniowe od ustaleń studium i planu miejscowego oraz w połączeniu z ustawowo określonymi standardami urbanistycznymi – przy uwzględnieniu prawa rady gminy do ich modyfikacji, ale tylko w ustawowo określonych granicach – władztwo planistyczne gminy nie istnieje. Organy gminy nie mają prawa przyjąć takiej treści aktów, choćby ogólnych jakim jest studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które ograniczałaby możliwość realizacji inwestycji mieszkaniowych. Zatem z perspektywy systemu planowania przestrzennego można stwierdzić, że rzeczony art. 5 ust. 4 specustawy mieszkaniowej ogranicza samodzielność planistyczną gminy, jednocześnie w odniesieniu do określonych w tym przepisie terenów wyłączając jej władztwo planistyczne w zakresie inwestycji mieszkaniowej.

Warto zauważyć, że przepis ten stanowi o terenach wykorzystywanych na wskazane funkcje. Chodzi tu o czas przeszły, więc mają to być dawne tereny kolejowe, produkcyjne, etc. Z drugiej strony nic nie stoi na przeszkodzie, aby przepis ten znalazł zastosowanie do terenów, które aktualnie wykorzystywane są na cele produkcyjne, o ile ich właściciel podejmie decyzję o zaprzestaniu prowadzenia tej działalności. Omawiany przepis nie wskazuje żadnego terminu umożliwiającego określenie czy tereny te były wykorzystywane na wskazane cele. W rezultacie stwierdzić można, że obejmuje on również i te tereny, które obecnie wykorzystywane są na cele produkcyjne i tym podobne, a tym samym daje możliwość realizacji inwestycji mieszkaniowych, po zaprzestaniu prowadzenia tej działalności, na tych terenach. Dzień wejścia w życie ustawy nie jest jedynym terminem, na który ustalać należałoby funkcje tych terenów. Odnotować trzeba także, że przepis posługuje się zwrotem „tereny wykorzystywane", a nie np. „przeznaczone", co rozumieć trzeba w ten sposób, że chodzi tu o tereny, na których działalność produkcyjna, kolejowa, etc. była faktycznie prowadzona. Przepis ten nie obejmuje tych nieruchomości, na których obowiązywał lub obowiązuje plan miejscowy przeznaczający je na wyżej wymienione cele, które jednak nigdy nie zostały zrealizowane. W toku postępowania pojawić się może wątpliwość, na gruncie czego należy ustalić wykorzystywanie terenów.

Podstawowe znaczenie będzie miało ustalenie faktów, a więc na podstawie wszelkich możliwych danych zweryfikowanie czy na danej nieruchomości działalność określona w art. 5 ust. 4 specustawy mieszkaniowej była rzeczywiście prowadzona. Istotne w tym zakresie mogą być oględziny miejsca, badanie faktycznego zagospodarowania nieruchomości w przeszłości i obecnie. W wielu przypadkach będą to fakty powszechnie znane, zwłaszcza jeżeli „w terenie" znajdować się będą pozostałości prowadzonej działalności. Pomocne mogą być również zapisy ewidencji nieruchomości, gdyż zawarte w niej informacje mają odpowiadać faktycznemu stanowi zagospodarowania nieruchomości i stanowią m.in. podstawę planowania gospodarczego i przestrzennego[14].

W kontekście wymogu badania sprzeczności zamierzenia realizacji inwestycji mieszkaniowej ze studium należy także zwrócić uwagę na art. 12 specustawy mieszkaniowej. Wynika z niego norma, której celem jest zabezpieczenie lokalizacji inwestycji. W świetle tego przepisu podjęcie uchwały o wyrażeniu zgody na lokalizację inwestycji mieszkaniowej przesądza o zgodności jej lokalizacji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także ustaleniami studium w zakresie wynikającym z odrębnych przepisów. Inaczej mówiąc jakakolwiek inna ustawa bądź przepis podustawowy nakazywałyby weryfikowanie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej ze studium albo planem miejscowym z samego faktu, że została podjęta pozytywna uchwała przez radę gminy w trybie przepisów specustawy mieszkaniowej – organ dokonujący weryfikacji jest związany ową uchwałą. Po ustaleniu, że zamierzenie inwestycyjne lokalizowane jest na podstawie specustawy mieszkaniowej, organ ten nie ma podstaw do badania zgodności lokalizacji inwestycji ze studium i planem miejscowym.

W końcowych rozważaniach można stwierdzić, że niewątpliwie intencją projektodawcy specustawy mieszkaniowej było ograniczenie samodzielności i władztwa planistycznego gminy. Zamysł ten w znacznej mierze się powiódł, co szczególnie widoczne jest na dawnych terenach produkcyjnych, kolejowych, usług pocztowych i wojskowych. W pozostałych przypadkach duży stopień swobody odnośnie do oceny możliwości lokalizacji inwestycji mieszkaniowej zapewnia ogólność ustaleń studium. W tym kontekście pojawia się istotny aspekt jakim jest charakter

[14] Art. 20 ust. 1 pkt 1 oraz 21 ust. 1 ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne.

tego dokumentu. Nie jest to akt powszechnie obowiązujący. Co do zasady tego typu akty nie mogą być podstawą orzekania w sprawach administracyjnych. Tymczasem w przypadku rozstrzygania przez radę gminy w sprawie podjęcia uchwały lokalizacyjnej niewątpliwie mamy do czynienia z procesem stosowania praw. Jest to sprawa administracyjna w tym rozumieniu, że dotyczy konkretnego przypadku, a rozstrzygana jest na indywidualny wniosek. Wprawdzie uchwała jest już aktem generalnym, co jednakże nie zmienia podstawowej konkluzji, iż stanowi ona akt administracyjny, tyle, że generalny[15].

Wobec tego, w omawianym przypadku, ustawodawca uzależnił treść aktu administracyjnego od ustaleń niewynikających z aktu powszechnie obowiązującego. Taka otwartość materii normatywnej na treść niewynikającą bezpośrednio z przepisów prawa nie jest niczym nowym. Jako przykład wskazać można odesłanie do klauzul generalnych[16]. Studium, jak wskazano, jest aktem ogólnym i niewątpliwie jego ustalenia, zawarte w części zawierającej kierunki rozwoju przestrzennego gminy, mogą być podstawą do formułowania ogólnych wytycznych odnośnie do zmian przestrzeni w gminie zgodnych z zasadami ładu przestrzennego czy zrównoważonego rozwoju. Jest to lepsze rozwiązanie niż posługiwanie się wyżej wymienionymi ogólnymi klauzulami. Ustalenia studium odnoszą się do nieruchomości, tym samym przyjąć więc można, że organy gminy sporządzając jego treść mogły odnieść treść tych zasad do konkretnego przypadku. Ponadto odwoływanie się do ustaleń studium ma charakter mniej dyskrecjonalny[17] niż powoływanie się na klauzule ogólne. Rozwiązanie to należy uznać za zgodne z Konstytucją. Nie jest to pierwsza sytuacja, w której ustawodawca odwołuje się do ustaleń studium, traktując jego ustalenia jako pomocnicze do orzekania o przeznaczeniu terenu, a nawet jego wartości[18].

---

[15] Szerzej na ten temat E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.

[16] Z. Ziembiński [w:] S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2000, s. 224–226.

[17] W tym kontekście warto przywołać publikację M. Kruś, A. Nadolny, *Czy konkurs urbanistyczny mógłby być instrumentem dyskrecjonalnego ustalania przeznaczenia terenu i warunków jego zabudowy?* [w:] K. Ziemski, M. Jędrzejczak (red.), *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, Poznań 2015, s. 185.

[18] Zob. art. 7 u.p.g.g.; art. 154 ust. 2 u.g.n.

Marek Szewczyk[1]

Charakter prawny uchwały rady gminy w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej

Wprowadzenie

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu oraz realizacji inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących, wprowadziła szereg zmian w zakresie uwarunkowań dotyczących przygotowania oraz realizacji inwestycji mieszkaniowych, a także inwestycji infrastrukturalnych, określonych w tej ustawie mianem „inwestycji towarzyszących". Środowiska związane z gminnym samorządem terytorialnym przyjęły tę ustawę ze zdecydowaną niechęcią, odbierają jej ustanowienie jako zamach na przysługujące gminom władztwo planistyczne. Owo wrogie nastawienie środowisk związanych z samorządem gminnym wobec specustawy samorządowej wyrażało się w ustanawianiu przewidzianych tą ustawą regulacji w zakresie lokalnych standardów urbanistycznych w taki sposób, który paraliżować będzie korzystanie z jej dobrodziejstw.

Wspomniane wrogie nastawienie samorządu gminnego względem specustawy mieszkaniowej znalazło swój wyraz przede wszystkim w maksymalnym, przewidzianym w art. 17 specustawy mieszkaniowej, a więc maksymalnie wygórowanym określaniu parametrów dla zabudowy mieszkaniowej oraz dla inwestycji towarzyszących poprzez uchwa-

[1] prof. zw. dr hab. Marek Szewczyk – radca prawny; kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu.

lanie przez rady gmin tzw. „lokalnych standardów urbanistycznych" w zakresie odległości nowej zabudowy mieszkaniowej od przystanków komunikacji zbiorowej, od szkół i przedszkoli oraz w zakresie liczby kondygnacji.

Niezależnie jednak od wspomnianego nastawienia, każda gmina musi być przygotowana na to, że oczekiwanie lub nieoczekiwanie do jej rady wpłynie – za pośrednictwem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – wniosek o podjęcie uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej.

Specustawa mieszkaniowa ustanawia trzeci, a w istocie czwarty, tryb ustalania lokalizacji inwestycji mieszkaniowych. Pierwszy to tryb, w ramach którego ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Tryb drugi to ten, w ramach którego ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej (lub towarzyszącej) następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy, o której mowa w art. 59 i n. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z założenia tryb ten dedykowany jest dla prywatnych inwestorów, w tym zwłaszcza dla developerów. Tryb trzeci związany jest z decyzją o lokalizacji inwestycji celu publicznego, o której mowa w art. 50 i n. u.p.z.p. W tym trybie możliwe jest ustalanie lokalizacji inwestycji mieszkaniowych (i niektórych spośród inwestycji towarzyszących) realizowanych jako cel publiczny, a więc jako „gminne budownictwo mieszkaniowe" – jak zostało to ujęte w treści art. 7 ust. 1 zdanie 2 pkt 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[2]. Specustawa mieszkaniowa ustanowiła czwarty, istotnie odmienny od trzech poprzednich, tryb ustalania lokalizacji inwestycji mieszkaniowych, a także realizowanych osobno, albo w ramach jednej inwestycji, także inwestycji towarzyszących.

[2] Powołany wyżej przepis wymienia gminne budownictwo mieszkaniowe jako jedno z zadań, które w szczególności stanowią zadania własne gmin. W praktyce jednak bardzo nieliczne są przypadki realizacji przez gminy tego rodzaju zadania. Jedną z bardzo nielicznych gmin, które podjęły się realizacji tego zadania, i to z powodzeniem, jest gmina miasta Ostrów Wielkopolski.

Uwarunkowania normatywne

Przepis art. 7 ust. 1 specustawy mieszkaniowej stanowi: „W przypadku zamiaru realizacji inwestycji mieszkaniowej inwestor występuje, za pośrednictwem wójta (burmistrza, prezydenta miasta), z wnioskiem o ustalenie lokalizacji inwestycji do właściwej miejscowo rady gminy". Zgodnie z treścią art. 7 ust. 7 specustawy mieszkaniowej, wniosek o podjęcie uchwały o ustawie, ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej musi zawierać: 1) określenie granic terenu objętego tym wnioskiem, wskazanego na mapie; 2) określenie planowanej minimalnej i maksymalnej powierzchni użytkowej mieszkań; 3) określenie planowanej minimalnej i maksymalnej liczby mieszkań; 4) określenie zakresu inwestycji przeznaczonego na działalność handlową i usługową, 5) określenie zmian w dotychczasowym sposobie zagospodarowania terenu; 6) analizę powiązania inwestycji mieszkaniowej z uzbrojeniem terenu; 7) charakterystykę inwestycji mieszkaniowej przedstawioną w formie opisowej i graficznej; 8) wskazanie nieruchomości, na których mają być lokalizowane obiekty mieszkaniowe; 9) wskazanie nieruchomości, na których decyzja o pozwoleniu na budowę inwestycji mieszkaniowej ma wywołać skutek wywłaszczeniowy, o którym mowa w art. 124 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z treścią art. 7 ust. 8 pkt 1 specustawy mieszkaniowej do wniosku o podjęcie uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej, należy dołączyć koncepcję urbanistyczno-architektoniczną. Koncepcja ta ma – zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 specustawy mieszkaniowej – zawierać uzasadnienie rozwiązań funkcjonalno-przestrzennych planowanej inwestycji, uwzględniającej charakter zabudowy miejscowości oraz okolicy lokalizacji inwestycji.

Według art. 6 ust. 2 specustawy mieszkaniowej wspomniana koncepcja urbanistyczno-architektoniczna powinna zawierać informacje w zakresie: 1) struktury funkcjonalnej terenu; 2) układu urbanistycznego oraz kompozycji architektonicznej planowanej zabudowy; 3) przebiegu głównych elementów sieci uzbrojenia terenu oraz dróg publicznych i wewnętrznych, niezbędnych do obsługi planowanej inwestycji; 4) etapów realizacji inwestycji; 5) powiązania planowanej inwestycji z tere-

nami sąsiednimi. Do koncepcji urbanistyczno-architektonicznej należy dołączyć wizualizację proponowanej zabudowy (art. 6 ust. 3 specustawy mieszkaniowej). Koncepcję tę musi sporządzić osoba posiadająca uprawnienia do sporządzania aktów planistycznych (art. 6 ust. 4 specustawy mieszkaniowej).

Z kolei przepis art. 8 ust. 1 specustawy mieszkaniowej określa treść uchwały rady gminy w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej stanowiąc, że: „Uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej określa: 1) rodzaj inwestycji; 2) granice terenu objętego wnioskiem; 3) minimalną i maksymalną powierzchnię użytkową mieszkań; 4) minimalną i maksymalną liczbę mieszkań; 5) zakres inwestycji przeznaczony na działalność handlową i usługową; 6) zmiany w dotychczasowym sposobie zagospodarowania terenu; 7) powiązanie inwestycji mieszkaniowej z uzbrojeniem terenu; 8) charakterystykę inwestycji mieszkaniowej (…); 9) wskazanie nieruchomości (…) na których mają być zlokalizowane obiekty objęte inwestycją mieszkaniową; 10) wskazanie nieruchomości … w stosunku do których decyzja o pozwoleniu na budowę inwestycji mieszkaniowej ma wywołać skutek, o którym mowa w art. 35 ust.1; 11) wskazanie nieruchomości, o których mowa w art. 38 ust. 1…; 12) warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska i ochrony zabytków".

Przepis art. 8 ust. 2 specustawy mieszkaniowej stanowi, że: „Uchwała o ustaleniu lokalizacji podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym".

Niejako dodatkowo, w rozdziale 5, regulującym sprawy pozwoleń na budowę dla inwestycji mieszkaniowych lub towarzyszących zamieszczone zostały przepisy art. 25, wedle których „Uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wiąże organ wydający pozwolenie na budowę" (ust. 1); „Uchwała, o której mowa w ust. 1, nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich. Informację tej treści zamieszcza się w uchwale" (ust. 2); „W odniesieniu do określonego terenu rada gminy może podjąć więcej niż jedną uchwałę, o której mowa w ust. 1." (ust. 3); „W przypadku gdy na podstawie uchwały, o której mowa w ust. 1, zostanie wydana decyzja o pozwoleniu na budowę, pozostałe uchwały wydane w odniesieniu do tego samego terenu wygasają" (ust. 4); „Ilekroć w przepisach ustawy z dnia

7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane jest mowa o decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, rozumie się przez to także uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej" (ust. 5).

Podobieństwa i różnice uchwały o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Uchwała, o jakiej mowa w art. 7, 8 i 25 specustawy mieszkaniowej jest pod wieloma względami podobna do planów miejscowych. Podobieństwo to widać zwłaszcza w tym, że podlega ona ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Co więcej, z ogłoszeniem tej uchwały ustawodawca powiązał dwa skutki prawne: jej wygaśnięcie[3] oraz możliwość jej zaskarżenia do sądu administracyjnego[4].

Podobieństwo uchwały o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej do uchwały w sprawie planu miejscowego łatwo dostrzec także w treści art. 7 ust. 9 i n. specustawy mieszkaniowej, w których uregulowana została szczegółowo procedura, która musi zostać przeprowadzona przed podjęciem uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej. Jest ona bardzo podobna do procedury planistycznej, uregulowanej w art. 17 u.p.z.p.

Wreszcie najistotniejsze podobieństwo uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej do uchwały w sprawie planu miejscowego wyraża się w tym, że ani jedna, ani druga uchwała nie może wskazywać żadnego indywidualnie określonego jej

[3] Skutek ten określa przepis art. 8 ust. 3 zdanie 1 specustawy mieszkaniowej, który stanowi: „Uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wygasa, jeżeli przed upływem 3 lat od dnia opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym decyzja o pozwoleniu na budowę inwestycji mieszkaniowej nie stała się ostateczna".

[4] Przepis art. 15 specustawy mieszkaniowej stanowi: „Skarga, o której mowa w art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994, 1000, 1349 i 1432), może być wniesiona w terminie 30 dni od dnia opublikowania uchwały, o której mowa w art. 7 ust. 4, w wojewódzkim dzienniku urzędowym lub przekazania tej uchwały inwestorowi".

adresata. Oznacza to – zgodnie zresztą z utrwalonym od dawna stanowiskiem judykatury – że planem miejscowym nie można określać przeznaczenia terenu, zasad jego zagospodarowania, czy warunków zabudowy dla żadnego indywidualnie określonego podmiotu. Już w wyroku NSA z dnia 1 kwietnia 1993 r. sąd ten wyraził pogląd, zgodnie z którym: „Organ uchwalający miejscowy plan nie jest upoważniony do określania kręgu podmiotów mogących realizować przewidzianą w planie zabudowę terenu" (publ. ONSA z 1993, nr 3, poz. 84). Pogląd ten pozostaje aktualny także współcześnie. Podziela go także nauka prawa[5]. Oznacza to, że przeznaczenie w planie miejscowym określonego terenu na określony cel dokonywane jest potencjalnie z myślą o każdym podmiocie, który zechce teren ten zagospodarować inwestycją budowlaną, a nie o jakimś indywidualnie określonym podmiocie tak, jak ma to miejsce w przypadku ustalania lokalizacji inwestycji prywatnych w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Analiza treści art. 7 i 8 specustawy mieszkaniowej prowadzi do wniosku, że uchwała w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, tak samo jak i uchwała w sprawie planu miejscowego, również nie określa żadnego jej adresata. W szczególności przepis art. 8 ust. 1 tej ustawy, który zawiera enumeratywne wyliczenie elementów treści jej treści, nie przewiduje, by w treści tej uchwały wymieniony został wnioskodawca, a więc jednocześnie inwestor i podmiot, który zainicjował całą procedurę podejmowania tej uchwały oraz który – z założenia – zamówił sporządzenie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej.

W odróżnieniu jednak od planów miejscowych, które według swego rodzaju „zapowiedzi" co do treści tych aktów, zawartej w art. 4 ust. 1 u.p.z.p.[6], miałyby określać rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, a które – zgodnie z treścią art. 15 u.p.z.p. – nie zawierają żadnych postanowień na temat żadnej konkretnej inwestycji, uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji mieszkaniowej mają odnosić się do konkretnych inwestycji mieszkaniowych lub towarzyszących.

---

[5] Por.: Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 280 i n).

[6] W przepisie tym mowa jest o określaniu w planach miejscowych rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, co sugeruje, że w planach miejscowych rozstrzyga się o lokalizacji konkretnych inwestycji celu publicznego.

Finalnie uchwałę w sprawie planu miejscowego ustawodawca nakazuje traktować jako akt prawa miejscowego, stanowiąc w art. 14 ust. 7 u.p.z.p., że: „Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego". Podobnej deklaracji nie sformułował natomiast ustawodawca w odniesieniu do uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Akt prawa miejscowego to – zgodnie z treścią art. 87 ust. 2 Konstytucji RP – źródło powszechnie obowiązującego prawa, a więc akt normatywny, zawierający w swej treści normy postępowania generalne i jednocześnie abstrakcyjne. Zgodnie bowiem z niekwestionowanym stanowiskiem teorii prawa w polskim systemie prawnym jedynie akty, które w swej treści zawierają normy generalne – gdy chodzi o sposób określenia adresata tych norm – oraz jednocześnie abstrakcyjne – gdy chodzi o sposób określenia sytuacji, w której generalnie określony adresat mógłby, względnie nie mógłby, względnie musiałby realizować wskazane mu zachowania. Innymi słowy akt prawa miejscowego charakteryzuje się tym, że zawiera w swej treści choćby jedną taką normę, która adresata tej normy określa w sposób generalny, a sytuację – w sposób abstrakcyjny, a zachowanie adresata określonego w sposób również abstrakcyjny[7]. Strukturę słowną tego rodzaju wypowiedzi można przedstawić następująco:

– adresaci norm zawartych w planie miejscowym określeni są w sposób generalny, dla którego można użyć symbolu „G";
– sytuacje, w których adresaci planu miejscowego mają lub mogą, albo i nie mogą zachować się w określony sposób, określone są abstrakcyjnie, dla których można użyć symbolu „A", np. w odniesieniu do zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego[8], jednakże w odniesieniu do podstawowego elementu treści planów miejscowych, jakim jest określenie przeznaczenia konkretnych terenów oraz linii rozgraniczających te tereny od terenów o innym przeznaczeniu, czy innych zasadach ich zagospodarowania[9], plan miejscowy zawierać musi treści konkretne, nadające konkretny status publiczno-prawny konkret-

[7] Tak S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2000, s. 140 i n.

[8] Przepis art. 15 ust. 2 pkt u.p.z.p. stanowi, że: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo (…) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;"

[9] Przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. stanowi: „W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo: (…) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu oraz o różnych zasadach zagospodarowania".

nym nieruchomościom[10], a więc „K", zachowań z zasady powtarzalnych, a więc określonych w planie miejscowym abstrakcyjnie, a więc „A". Powyższa charakterystyka wypowiedzi zamieszczanych w planach miejscowych upoważnia do sformułowania twierdzenia, że wypowiedzi utrwalane w treści planów miejscowych mają następującą formułę słowną:

– adresat wypowiedzi zawartych w planach miejscowych „A" określany jest w sposób generalny „G";
– sytuacje wskazane w planie miejscowym „S" określane w przeważającej części w sposób konkretny „K", ale także w sposób abstrakcyjny „A", natomiast zachowania „Z" wskazywane w planie miejscowym jako zakazane (a według rozporządzenia Ministra Infrastruktury – także jako dozwolone[11], co wydaje się trudne do pogodzenia z treścią art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.[12];
– zachowanie wskazane w planie miejscowym ma z zasady charakter abstrakcyjny, a więc z założenia określony w taki sposób, że przynajmniej potencjalnie może się powtórzyć.

Na tej podstawie można twierdzić, że przynajmniej niektóre normy zawarte w planach miejscowych mają następującą strukturę prawną:

A (adresat norm) ——— S (sytuacja) ——————— Z (zachowanie)
(okr. generalnie G) (okr. abstrakcyjnie A/K) (okr. abstrakcyjnie K/A)

Podobieństwa i różnice uchwały o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej do decyzji o warunkach zabudowy

Inaczej jest w przypadku decyzji o warunkach zabudowy. Decyzje te wydawane są dla indywidualnie określonych podmiotów i – w konsekwencji – tylko względem tych podmiotów decyzje te uchylają ustawowy

[10] E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 114 i n.

[11] Przepis § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi o „dopuszczeniach" w zakresie zagospodarowania terenów.

[12] Szerzej na ten temat: M. Szewczyk, *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1998, s.

prewencyjny zakaz dokonywania zmiany zagospodarowania terenu poprzez realizację inwestycji budowlanej. Wniosek taki płynie z treści art. 59 ust. 1 i 3, a także z art. 63 ust. 5 u.p.z.p. Przepis art. 59 ust. 1 zdanie 1 u.p.z.p. stanowi: „Zmiana zagospodarowania terenu, w szczególności jego zabudowa, wymaga ustalenia warunków zabudowy". Przepis art. 59 ust. 3 u.p.z.p. stanowi natomiast, że: „W przypadku zmiany zagospodarowania terenu, o której mowa w ust. 2, bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości:
– wstrzymanie użytkowania terenu (…)
– przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania".

Już tylko w świetle tych dwóch zacytowanych przepisów nie może ulegać wątpliwości, że ustalenie warunków zabudowy dla nowego sposobu zagospodarowania terenu, polegającego na realizację inwestycji budowlanej, wywołuje skutek prawny wyłącznie dla adresata decyzji o warunkach zabudowy. W konsekwencji tego, gdyby ktoś dokonał zmiany zagospodarowania terenu bez uprzedniego uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, spadłyby na niego i tylko na niego, restrykcje przewidziane w cytowanym wyżej art. 59 ust. 3 u.p.z.p.

Indywidualny charakter decyzji o warunkach zabudowy (ale już nie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego) potwierdza dodatkowo treść art. 63 ust. 5 u.p.z.p., w którym zamieszczono normę przewidującą możliwość przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy na rzecz innego inwestora pod warunkiem spełnienia przez chętnego do przeniesienia na jego rzec decyzji o warunkach zabudowy przesłanek wymaganych do takiego przeniesienia.

Wskazane wyżej okoliczności świadczą dobitnie o tym, że decyzja o warunkach zabudowy kreuje indywidualne uprawnienia na rzecz wnioskodawcy o wydanie takiej decyzji. Gdyby miało być inaczej, a więc gdyby decyzja o warunkach zabudowy miała jedynie określać status konkretnej nieruchomości, ustawodawca nie skonstruowałby wymogu jej przenoszenia na innego inwestora, jak uczynił to w odniesieniu do decyzji o warunkach zabudowy mocą art. 63 ust. 5 u.p.z.p. A zatem decyzja o warunkach zabudowy kreuje normę postępowania, która ma następującą strukturę słowną:

A (adresat normy) ———— S (sytuacja) ———— Z (zachowanie)
(okr. indywidualnie I) (okr. abstrakcyjnie A/K) (okr. abstrakcyjnie K/A)

Decyzja o warunkach zabudowy kreuje skutek prawny dla indywidualnie określonego podmiotu (potencjalnego inwestora). O takim jej charakterze świadczy przede wszystkim określony w art. 65 ust. 5 u.p.z.p. wymóg przeniesienia tej decyzji na innego inwestora. Skoro decyzja ta, a więc rozstrzygnięcie w niej zawarte wymaga przenoszenia z pierwotnego jej adresata na inny podmiot, to okoliczność ta może świadczyć jedynie o tym, że decyzja o warunkach zabudowy nie tylko nadaje status publicznoprawny określonemu obszarowi, ale nadto jednocześnie związana została przez ustawodawcę z indywidualnie określonym inwestorem zamierzającym realizować określoną inwestycję budowlaną zgodnie z nadanym jej publicznoprawnym statusem[12].

Radykalnie inaczej jest w przypadku decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Decyzja ta, zgodnie z jej nazwą, a także z jej istotą, jedynie określa lokalizację jakiejś konkretnej inwestycji w konkretnie określonym miejscu. Wprawdzie decyzja ta jest wydawana na wniosek (podobnie, jak uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej), to jednak nie ustanawia ona żadnego prawa dla indywidualnie określonego inwestora. Przeciwnie, decyzja ta nadaje jedynie określony publiczno-prawny status określonemu obszarowi. Z tego względu należy ona do tzw. aktów administracyjnych odnoszących się do rzeczy, określanych też mianem „decyzji przedmiotowych"[13]. Ze statusu określonego taką decyzją skorzystać może potencjalnie każdy, kto poweźmie zamiar realizacji określonej w takiej decyzji inwestycji celu publicznego i kto uzyska tytuł prawny upoważniający do dysponowania na cele budowlane nieruchomością, której omawiana decyzja nadaje wspomniany status publiczno-prawny.

Znamienne jest ponadto, że w przeciwieństwie do decyzji o warunkach zabudowy, ustawodawca nie przewidział przenoszenia tej decyzji na innego inwestora. Powyższe nie oznacza, że takiej możliwości nie ma, lecz że przenoszenie jej byłoby bezprzedmiotowe, gdyż decyzja o loka-

---

[12] Tak też: M. Szewczyk, *Węzłowe problemy…*, s. 371 i n.

[13] Szerzej na ten temat: M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania…*, s. 371.

lizacji inwestycji celu publicznego nie odnosi się do żadnego inwestora, lecz wyłącznie do zamierzenia inwestycyjnego[14].

Wskazane wyżej okoliczności świadczą dobitnie o tym, że decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego nie kreuje żadnego indywidualnego uprawnienia na rzecz wnioskodawcy o wydanie takiej decyzji, lecz jedynie nadaje status publicznoprawny określonemu w niej obszarowi, polegający na potwierdzeniu możliwości legalnego zagospodarowania danego obszaru poprzez jego zabudowę w określony w tej decyzji sposób. A zatem decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego kreuje normę postępowania, która ma następującą strukturę słowną:

A (adresat normy) ——— S (sytuacja) ——— Z (zachowanie)
(okr. generalnie **G**) (okr. konkretnie **K**) (okr. abstrakcyjnie A)

Podobieństwa pomiędzy tą decyzją a uchwałą w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej nasuwają się same.

Podobieństwa i różnice uchwały o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej do decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego

Inaczej wydaje się wyglądać rezultat porównania regulacji prawych dotyczących uchwały rady gminy o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej z decyzją o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Otóż w kontekście treści art. 50 ust. 1 u.p.z.p. decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego nie kreuje żadnych indywidualnych uprawnień. Nie płynie z niej żadne indywidualne potwierdzenie dla kogokolwiek prawa zabudowy. Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego ma charakter decyzji „przedmiotowej", inaczej mówiąc – „decyzji odnoszącej się do rzeczy", albo jeszcze inaczej mówiąc „decyzji nadającej określony status publicznoprawny jakiejś rzeczy"[15]. Pod tym względem de-

[14] Więcej na ten temat: M. Szewczyk, *Lokalizacja inwestycji publicznych w świetle nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Krajowa Reprezentacja SKO CASUS", 2003, nr 3, s. 6–10.

[15] E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt…*, s. 121.

cyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego podobna jest do decyzji o wpisaniu określonego obiektu czy obszaru do rejestru zabytków. Nawet jeśli do treści tej decyzji wpisano jakiegoś adresata, to nie ma to żadnego znaczenia, albowiem decyzja tego rodzaju nie określa statusu prawnego żadnej osoby, lecz status określonego przedmiotu (rzeczy ruchomej lub nieruchomej). Z decyzji tej skorzystać może nie tylko jej adresat. Może skorzystać – w sensie możliwości ubiegania się na jej podstawie o pozwolenie na budowę – każdy, kto wyrazi zamiar realizacji celu publicznego, określonego w takiej decyzji. Zatem treść osnowy decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego zawiera normę, której strukturę słowną rekonstruować należy według modelu następującego:

A (adresat normy) ——— S (sytuacja) ———— Z (zachowanie)
(okr. generalnie G) (okr. konkretnke K) (okr. abstrakcyjnie K/A)

Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego nie kreuje skutku prawnego wyłącznie dla indywidualnie określonego adresata tej decyzji. W konsekwencji decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego – inaczej, niż decyzja o warunkach zabudowy – nie określa sytuacji prawnej żadnego indywidualnie określonego adresata[16].

Uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej

W świetle art. 7 i art. 8 specustawy mieszkaniowej ustawodawca wymaga, by we wspomnianej uchwale określić bardzo szczegółowe parametry inwestycji mieszkaniowej (względnie inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej, względnie odrębnej inwestycji towarzyszącej), co wyraźnie wynika z treści art. 7 specustawy mieszkaniowej. Pod względem wspomnianych ustawowych wymogów odnoszących się do treści uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, uchwała ta jest pod wieloma względami podobna do decyzji o warunkach zabudowy, czy decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. W świetle powołanych wyżej przepisów art. 7 i 8 specustawy mieszkaniowej nie może być bowiem wątpliwości co do tego, że projekt uchwały o ustale-

[16] Szerzej na ten temat: M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania…*, s. 371 i n.

niu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, przed jej uchwaleniem przez radę gminy, musi precyzować szereg konkretnych danych dotyczących konkretnego zamierzenia inwestycyjnego o charakterze mieszkaniowym, czy towarzyszącym inwestycji mieszkaniowej.

Powyższa konstatacja prowadzi do wniosku, że uchwała w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej ma za przedmiot konkretną inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą.

Analiza przepisów art. 7 i 8 specustawy mieszkaniowej prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie przewidział, by w uchwale tej zawarte zostały dane identyfikujące wnioskodawcę i jednocześnie z założenia, choć (jak się okazuje) nie koniecznie, przyszłego inwestora. Wychodzi więc na to, że ustawodawca nie przewidział, by w uchwale w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wskazany miał zostać wnioskodawca – inicjator – takiej uchwały. Wobec tego strukturę słowną uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej rekonstruować należy według modelu następującego:

A (adresat normy) ——— S (sytuacja) ———— Z (zachowanie)
(okr. generalnie G) (okr. konkretnke K) (okr. abstrakcyjnie K/A)

Pod tym względem z kolei (brak określenia adresata – jako elementu treści omawianej uchwały, albowiem nie został on wymieniony w art. 8 specustawy mieszkaniowej, a jednocześnie ustawodawca wyłączył w tych sprawach stosowanie k.p.a., a więc w konsekwencji także wyłączył stosowanie przepisu art. 107 § 1 k.p.a., który przewiduje, by decyzja administracyjna wskazywała jej adresata) omawiana uchwała wydaje się bliższa planowi miejscowemu, niż decyzji o warunkach zabudowy.

Podsumowanie

Z powyższych rozważań płynie istotny – z punktu widzenia przedmiotu niniejszej ekspertyzy – wniosek, że uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, o której mowa art. 8 specustawy mieszkaniowej oraz w innych przepisach jej rozdziału 2 i w art. 26 tej ustawy, nie ma charakteru indywidualnego, lecz generalny. W praktyce oznacza to, że z uchwały tej „skorzystać" może – w sensie powołania się na tę uchwałą,

podlegającą ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym – potencjalnie każdy inwestor, podobnie, jak każdy inwestor skorzystać może z planu miejscowego, ubiegając się o uzyskanie pozwolenia na budowę. Inaczej mówiąc, o pozwolenie na budowę na podstawie tej uchwały może ubiegać się nie tylko ten, kto był wnioskodawcą w sprawie podjęcia tej uchwały i kto do swego wniosku o jej podjęcie dołączył koncepcję urbanistyczno-architektoniczną, zawierającą szczegółową charakterystykę danej inwestycji, ale potencjalnie każdy, komu uda się uzyskać prawo do dysponowania na cele budowlane nieruchomością (czy nieruchomościami), które uchwała taka obejmuje. Powyższe okoliczności wskazują na to, że uchwała ta ani nie ma charakteru indywidualnego aktu administracyjnego, ani nie jest aktem prawa miejscowego. Jest ona ogólnym aktem stosowania prawa, zwanym też generalnym aktem administracyjnym[17]. Struktura słowna normy w niej zawartej przedstawia się następująco:

A (adresat normy) ——— S (sytuacja) ——— Z (zachowanie)
(okr. generalnie G) (okr. konkretnke K) (okr. abstrakcyjnie A)

Abstrakcyjny charakter określenia zachowania dozwolonego każdemu potencjalnemu inwestorowi sprowadza się do tego, że uzyskanie pozwolenia na budowę na podstawie uchwały rady gminy o lokalizacji inwestycji celu publicznego nie będzie skutkować jej bezprzedmiotowością (nie ulegnie ona przez to tzw. „skonsumowaniu"), lecz że będzie ona mogła – przed jej wygaśnięciem[18] – stanowić podstawę do ubiegania się przez tego samego, co pierwotnie, względnie przez innych inwestorów, o decyzję zatwierdzenia projektu budowlanego dla innych, ale podobnych – w sensie: mieszczących się w parametrach określonych w uchwale rady gminy o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszących, oraz o udzielenie pozwolenia na budowę.

Konkludując finalnie stwierdzić wypadnie, że uchwała rady gminy, o jakiej mowa w art. 6–8 i n. specustawy mieszkaniowej, nie jest indywidualnym aktem ustanawianym przez radę gminy dla podmiotu, który złożył wniosek o jej podjęcie. Samo zainicjowanie podjęcia tej uchwały nie przesądza o jej prawnym charakterze. Uchwała ta nie jest także

[17] Szerzej na ten temat: E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt*…

[18] Przepis art.8 ust. 3 specustawy mieszkaniowej.

aktem prawa miejscowego. Pomimo bowiem tego, że ustawodawca nie przewidział, by w jej treści wymieniony został indywidualnie określony podmiot, który był inicjatorem podjęcia tej uchwały, a więc wnioskodawca, który ponadto dołączył do swego wniosku koncepcję urbanistyczno-architektoniczną oraz szereg innych danych wymaganych ustawowo, uchwała ta określa warunki lokalizacji konkretnej inwestycji. Musi ona zostać szczegółowo scharakteryzowana we wniosku o podjęcie przedmiotowej uchwały oraz skonkretyzowana w koncepcji urbanistyczno-architektonicznej, stanowiącej załącznik do wspomnianego wniosku. Obydwie te cechy, a więc: 1) brak indywidualnie określonego adresata uchwały o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej oraz 2) skonkretyzowany charakter zamierzenia inwestycyjnego o charakterze budowlanym w zakresie inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej, prowadzą do nieuchronnego wniosku, że uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej, o jakiej mowa w art. 6 i n. specustawy mieszkaniowej, jest generalnym aktem administracyjnym[20], albo – inaczej mówiąc – generalnym (ogólnym) aktem stosowania prawa[21]. Oznacza to, że uchwała ta, pomimo że jej podjęcie wymaga inicjatywy jakiegoś podmiotu, który – dodatkowo – musi do swego wniosku dołączyć szereg dokumentów, w tym i koncepcję urbanistyczno-architektoniczną, może posłużyć potencjalnie każdemu do wystąpienia z wnioskiem o zatwierdzenie projektu budowlanego oraz o udzielenie pozwolenia na budowę.

[20] E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Op. cit.*, s. 119 i n.

[21] Takiego określenia użył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku K 25/99 z dnia 28 czerwca 2000 r., publ. OTK 2000, nr 5, poz. 141.

Ewa Skorczyńska[1]

Zakres związania inwestora i rady gminy ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – w świetle art. 5 ust. 3 i 4 oraz art. 7 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących

Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza przepisów ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, które określają znaczenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przy podejmowaniu przez radę gminy uchwały o ustaleniu bądź odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji. W szczególności chodzi tu o art. 5 ust. 3 oraz ust. 4 u.p.r.i.m.[2] Z przepisów tych wynika, że zarówno inwestor, jak i rada

---

[1] dr Ewa Skorczyńska – prawnik, administratywista; adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie; były pracownik samorządowy, przez blisko osiem lat związana z Wydziałem Architektury i Urbanistyki Urzędu Miasta Krakowa, gdzie pełniła m.in. funkcję kierownika Referatu Prawnego.

[2] Zgodnie z którymi: „3. Inwestycję mieszkaniową lub inwestycję 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 uchwałą o utworzeniu parku kulturowego. 4. Warunek niesprzeczności ze studium nie dotyczy terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane”.

gminy, podejmująca ww. uchwałę, są związani studium w tym sensie, że ww. inwestycja powinna być co do zasady niesprzeczna z jego ustaleniami (chyba że jest lokalizowana na terenach, o których mowa w art. 5 ust. 4 u.p.r.i.m.). Przedmiotem analizy uczyniono zwłaszcza ustalenie zakresu tego związania, które na gruncie ww. przepisów wydaje się być luźniejsze niż to ma miejsce w przypadku uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wskazano również na niektóre problemy interpretacyjne, jakie powstawać mogą na gruncie art. 5 ust. 4 u.p.r.i.m. Poruszono także wątek wzajemnej relacji pomiędzy ww. przepisami a art. 7 ust. 4 u.p.r.i.m. W tym ostatnim przepisie wśród kryteriów, jakie winna brać pod uwagę rada gminy przy podejmowaniu uchwały lokalizacyjnej, znalazły się bowiem „potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy". Można twierdzić, że przepis ten również reguluje zakres związania studium gminnym (tym razem tylko rady gminy, na etapie podejmowania uchwały lokalizacyjnej), jednak czyni to w sposób odmienny, niż wynika z treści art. 5 ust. 3 i 4 u.p.r.i.m., co może rodzić określone problemy interpretacyjne. Zwrócono uwagę na konieczność odwoływania się przy wykładni omawianych przepisów prawa do zasad konstytucyjnych, m.in. zasady proporcjonalności, a także na konieczność formułowania uzasadnienia uchwały rady gminy (zwłaszcza w przypadkach, gdy jest ona negatywna dla inwestora oraz w przypadkach, gdy ujawni się kolizja interesu inwestora z interesem prawnym innych osób).

Warunek niesprzeczności (a warunki spójności, zgodności/nienaruszania ustaleń studium)

Dla wyjaśnienia jak należy rozumieć użyte w art. 5 ust. 3 u.p.r.i.m. pojęcie braku sprzeczności ze studium częściowo przydatny może być dorobek dotychczasowego orzecznictwa sądowoadministracyjnego na temat zakresu związania rady gminy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przy uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Chodzi tu o orzecznictwo ukształtowane na tle art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym o treści: „Ustalenia studium są wiążące dla orga-

nów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych" oraz na gruncie art. 20 ust. 1 u.p.z.p., który aktualnie stanowi, iż: „Plan miejscowy uchwala rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium (…)", zaś pierwotnie[3] stanowił, iż plan miejscowy uchwala się „po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium". Dodać w tym miejscu należy, że wcześniej obowiązująca o zagospodarowaniu przestrzennym posługiwała się na określenie tego związku terminem „spójność" (z polityką przestrzenną gminy określoną w studium)[4]. W związku z powyższym w doktrynie trafnie podnoszono wzrost rangi studium na gruncie u.p.z.p. (w stosunku do regulacji ujętej we wcześniej obowiązującej ustawie)[5]. Z kolei w związku z zastąpieniem przez ustawodawcę wymogu „zgodności" wymogiem „nie naruszania" ustaleń studium, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym niejednokrotnie wskazywano, że związki pomiędzy studium a planem miejscowym zostały „znacznie rozluźnione"[6].

---

[3] Tj. przed nowelizacją wprowadzoną przez art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), która weszła w życie z dniem 21 października 2010 r.

[4] Art. 18 ust. 2 pkt 2a u.z.p. stanowił bowiem, że: „Zarząd gminy, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bada spójność rozwiązań projektu planu z polityką przestrzenną gminy określoną w studium".

[5] Tak: Ł. Pośpiech, *Poglądy orzecznictwa sądowoadministracyjnego i doktryny w kwestii studium gminnego i jego charakteru prawnego* [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 168 i n.

[6] Tak: wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2011 r., II SA/Kr 1475/11; wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 lutego 2011 r., II SA/Kr 1212/10; wyrok NSA z dnia 12 lipca 2012, II OSK 1108/12; wyrok WSA w Kielcach z dnia 27 listopada 2014 r., II SA/Ke 509/14 (uwaga redakcyjna: ww. orzeczenia, jak i inne orzeczenia wymienione w tekście bez określenia miejsca publikacji, są dostępne w bazie orzeczeń sądów administracyjnych pod adresem: orzeczenia.nsa.gov.pl). Analizę pojęć takich jak: „spójność", „nie naruszanie", „zgodność" i „sprzeczność" (ze studium) przedstawił Ł. Pośpiech w opracowaniu cytowanym we wcześniejszym przypisie.

Jednakowoż w aktualnym orzecznictwie nie zawsze nadaje się znaczenie tej różnicy terminologicznej[7]. W wielu orzeczeniach pojęcia „nienaruszanie" i „zgodność" (ze studium) są ze sobą utożsamiane, używane zamiennie[8]. Odnotować w tym miejscu można pogląd, zawarty w wyroku NSA z dnia 26 kwietnia 2017 r., II OSK 2177/15, zgodnie z którym wprowadzenie wymogu nienaruszenia ustaleń studium jedynie „zdaje się" rozluźniać związek między studium a planem miejscowym, jako że związek ten nadal istnieje z uwagi na treść art. 9 ust. 4 u.p.z.p. (która nie uległa zmianie)[9]. W wyroku tym stwierdzono również, że zgodność ze studium „nie może być rozumiana ogólnie i nie może oznaczać wyłącznie spójności ze studium, lecz jest to stopień związania znacznie silniejszy niż spójność bądź niesprzeczność". Nawet jeśli więc uznać, że zwrot „nie narusza" zawarty w art. 20 ust. 1 u.p.z.p. oznacza – z uwagi na treść

[7] Jak twierdzi K. Rożek: „W literaturze i orzecznictwie sądów administracyjnych podnosi się, że plan miejscowy ma być «zgodny» z ustaleniami studium. Literalne brzmienie przepisu wskazuje jednak na sformułowanie «nienaruszalności» założeń studium. Zdroworozsądkowo trzeba stwierdzić, że może istnieć jednak taka kategoria zapisów planu miejscowego, która chociaż zgodna (a więc jednakowa, odpowiadająca) z kierunkami i ustaleniami w studium nie jest, to jednak nie będzie go «naruszać». (…) orzecznictwo jest jednakże w tej kwestii spójne. Zawsze bowiem podkreśla się kwestię zgodności tych dwóch aktów" (K. Rożek, *Relacja między studium uwarunkowań a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w kontekście ochrony środowiska*, Roczniki Admi- nistracji i Prawa 2017, nr XVII, s. 234–235). Argumentację tę należy podzielić z tym zastrzeżeniem, że – w świetle powołanego wcześniej orzecznictwa, akcentującego rozluźnienie związków pomiędzy studium a planem, nie można uznać, że orzecznictwo (w poruszanej tu kwestii) jest spójne.

[8] Por. np. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2016 r., II OSK 2992/14, gdzie czytamy: „w ujęciu systemowym zgodność między treścią studium, a treścią planu miejscowego winno się postrzegać jako kontynuację identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji".

[9] Jak czytamy w tym orzeczeniu: „Wprowadzenie wymogu nienaruszenia ustaleń studium przez plan miejscowy zdaje się rozluźniać związek miedzy studium a planem miejscowym. Przy wykładni tego przepisu należy pamiętać, że nowelizacja art. 20 ust. 1 u.p.z.p. nie pociągnęła za sobą zmiany przepisów art. 9 ust. 4, a zatem na gruncie znowelizowanego art. 20 ust. 1 u.p.z.p. należy uznać, że ustalenia studium są w tym znaczeniu wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów, że plany te nie mogą naruszać ustaleń studium (p. wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2014r., sygn. akt II OSK 66/13, Lex nr 1519416)".

art. 9 ust. 4 u.p.z.p. – mniej więcej to samo, co zgodność ze studium, to już na pewno nie można utożsamiać tego terminu z pojęciem niesprzeczności.

W konsekwencji należy więc uznać, że stopień związania ustaleniami studium – tak inwestora (przy tworzeniu koncepcji urbanistycznej inwestycji), jak i rady gminy (przy podejmowaniu uchwały w sprawie lokalizacji tej inwestycji) na gruncie omawianych przepisów jest słabszy, niż stopień związania organu planistycznego przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, po pierwsze dlatego, że w art. 5 u.p.r.i.m. ustawodawca posłużył się pojęciem „niesprzeczności", ale również dlatego, że brak jest przepisu analogicznego do treści art. 9 ust. 4 u.p.z.p.

Pośredniego argumentu za tezą, że czym innym jest zgodność (i nienaruszalność) a czym innym sprzeczność ze studium, dostarcza również analiza treści art. 12 u.p.r.i.m., który stanowi, iż „ilekroć w odrębnych przepisach realizacja inwestycji mieszkaniowej uzależniona jest od zgodności lub nienaruszania przeznaczenia lub sposobu wykorzystywania nieruchomości wynikającego z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wymóg ten uważa się za spełniony w zakresie wynikającym z ustalenia lokalizacji, o której mowa w art. 7, oraz uzgodnienia, o którym mowa w art. 10 i art. 11". Z brzmienia tego przepisu wynika bowiem, że ustawodawca, tworząc ustawę, miał świadomość, że inne ustawy dla określenia stopnia związania studium używają innych określeń. Gdyby zatem, zdaniem ustawodawcy, ta różnica terminologiczna nie miała istotnego znaczenia, zbędnym byłoby wskazanie, kiedy wymóg, określający zakres związania studium, uważa się za spełniony.

Stopień związania zależny od brzmienia ustaleń studium

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazano również, że skoro studium (które nie jest, w przeciwieństwie do planu miejscowego,

aktem prawa miejscowego[10]) jest aktem planowania o znacznie wyższym stopniu ogólności, niż miejscowy plan, to zakres związania organu planistycznego poszczególnymi ustaleniami studium może być różny. Jak czytamy wyroku NSA z dnia 6 grudnia 2017 r., II OSK 1107/16, LEX nr 2442941: „Stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Jednym z założeń polityki przestrzennej gminy jest stopień związania planowania miejscowego przez ustalenia studium, który może być, w zależności od szczegółowości ustaleń studium – silniejszy lub słabszy"; „ustalenia studium nie muszą być przeniesione wprost do postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale nie mogą również być ze sobą sprzeczne". Oznacza to, że studium co do zasady może i powinno pozwalać na pewną elastyczność przy tworzeniu miejscowych planów[11], co przekłada się na stopień związania rady gminy jego ustaleniami.

Te uwagi wydają się aktualne również w odniesieniu do warunku niesprzeczności, o którym mowa w art. 5 u.p.r.i.m. Jeśli jednak „niesprzeczność" ma być rozumiana inaczej niż „niezgodność" czy też „nienaruszanie" ustaleń studium, to znaczy, że te postanowienia studium, które – z uwagi na swe brzmienie – „słabo" wiążą radę gminy na etapie uchwalania planu, nie powinny być właściwie brane pod uwagę przy ocenie spełnienia warunku niesprzeczności. Chodzi o to, że jeśli np. studium formułuje jakieś zalecenia, postuluje jakieś działania, które nie są przez studium nakazywane w sposób bezwzględny, kategoryczny (np. zaleca przyjęcie określonego wskaźnika intensywności zabudowy czy wskaźnika ilości miejsc postojowych), to nawet jeśli planowana inwestycja nie spełnia tych zaleceń, trudno mówić, że jest z takimi ustaleniami studium sprzeczna. Przesądza o tym charakter owych zaleceń, które z ze swej istoty mogą być spełnione w mniejszym lub większym stopniu (lub nie być spełnione wcale). Podobnie rzecz się ma w sytuacji, gdy studium pozwala na jakieś odstępstwa od przyjętych kierunków zago-

[10] Jak trafnie jeszcze na gruncie u.z.p. podnosił Z. Niewiadomski, studium nie jest aktem prawnym, lecz aktem polityki (Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne*, Samorząd Terytorialny 1995, nr 6, s. 48).

[11] Jak czytamy w wyroku NSA z dnia 27 września 2007 r., II OSK 1028/07: „Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego".

spodarowania (np. pozwala na odmienne potraktowanie stref granicznych – stref styku pomiędzy różnymi funkcjami zabudowy).

Porównanie pomiędzy „inwestycją a studium" powinno zatem dotyczyć wyłącznie takich ustaleń studium, które mają charakter na tyle kategoryczny, by tę sprzeczność móc stwierdzić, tj. takich, które dostatecznie szczegółowo ustalają treść powinnego zachowania się, podobnie jak czynią to normy prawne (choć nie zupełnie tak samo, skoro mówimy o uchwale niebędącej aktem prawa miejscowego). W tym sensie inwestycja mieszkaniowa nie musi być więc w pełni zgodna czy spójna z ustaleniami studium, nie powinna jednak naruszać tych ustaleń studium, które mają charakter określonych nakazów, zakazów, itp.

Warto w tym miejscu wskazać również na wyrok WSA w Szczecinie z dnia 25 lutego 2010 r., II SA/Sz 1401/09, w którym rozważano, kiedy wojewoda, korzystając ze swoich kompetencji nadzorczych, może stwierdzić nieważność planu miejscowego z uwagi na naruszenie art. 9 ust. 4 u.p.z.p. Otóż w wyroku tym, odnosząc się właśnie do pojęcia sprzeczności, stwierdzono, że: „Dokonując (…) porównawczej analizy przedmiotowych aktów (studium i planu) pod kątem spełnienia warunku określonego w art. 9 ust.4 upzp nie należy porównywać ich literalnego brzmienia, lecz badać zakres znaczeniowy użytych w nich wyrażeń oraz ocenić czy w ich świetle normatywne regulacje planu miejscowego odpowiadają koncepcji przedstawionej w studium, czy też są z nią niezgodne. Jedynie jednoznaczne ustalenie, iż uregulowanie zawarte w planie miejscowym jest sprzeczne i nie odpowiada koncepcji zagospodarowania określonego obszaru wyrażonej w studium uzasadnia wykorzystanie przyznanych organowi nadzoru uprawnień przewidzianych art. 91 ustawy o samorządzie gminnym. Tylko przyjęcie takiej procedury oceny zgodności tych dwóch aktów w procesie planistycznym daje gwarancję, iż z jednej strony zostanie zachowana konstytucyjnie gwarantowana samodzielność samorządu gminnego w zakresie normatywnego ustalania ładu przestrzennego, a z drugiej strony przestrzegane będą ustawowo wyznaczone ramy tej samodzielności". Z powyższego wynika, że przy badaniu warunku niesprzeczności nie chodzi o to, by niejako wstępować w rolę organu planistycznego (który z wielu wariantów rozwiązań planistycznych może wybrać ten lub inny). Nie chodzi też o to, by inwestycja stanowiła dokładne odzwierciedlenie wszystkich

ustaleń studium. Sprzeczność ma bowiem polegać na jednoznacznym ustaleniu, że studium na coś nie pozwala, tj. wniosek ten powinien być w świetle ustaleń studium – oczywisty, nie budzący wątpliwości.

Zakres związania a „kierunkowy" charakter ustaleń studium

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wielokrotnie podkreślano, że plan miejscowy nie musi, a nawet nie powinien być dokładnym odzwierciedleniem zapisów studium, a nadto, że jego ustalenia nie mogą dotyczyć kwestii, o których przesądza się dopiero na etapie tworzenia planu miejscowego. Jak np. wskazano w wyroku WSA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2011 r., II SA/Kr 1475/11: „(…) studium jest aktem kierunkowym wskazującym jedynie na kierunki zagospodarowania przestrzennego o dużym stopniu ogólności i zgodność planu ze Studium nie oznacza bezrefleksyjnego powielenia postanowień studium w projekcie planu, gdyż Studium wiąże organ planistyczny co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy i właśnie w tym kontekście postanowienia planu muszą być zgodne z założeniami studium". Podobnie czytamy w tym zakresie w wyroku NSA z dnia 1 kwietnia 2011 r., II OSK 39/11, w którym wskazano, że: „o ile ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą, a nawet powinny być – w myśl regulacji art. 15 ust. 2 i art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w miarę szczegółowe, o tyle treść studium, aktu kreującego politykę przestrzenną gminy, powinna być formułowana w sposób bardziej ogólny, a studium nie może ustalać tego co ustawowo zostało zastrzeżone dla treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego"[12].

[12] W cytowanym wyroku NSA przyjął – ze względu na kierunkowy jedynie charakter studium – dopuszczalność ustalenia w planie miejscowym lokalizacji drogi publicznej klasy zbiorczej w terenach, które w studium przeznaczono pod funkcję mieszkaniową z dopuszczalnością jedynie wytyczania lokalnych układów komunikacyjnych. Por. też wyrok NSA z 1 października 2015 r., II OSK 235/14, gdzie wskazano: „o ile ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą, a nawet powinny być – w myśl regulacji art. 15 ust. 2 i art. 16 ust. 1 u.p.z.p. – w miarę szczegółowe, o tyle treść studium, czyli aktu kreującego politykę przestrzenną gminy, powinna być formułowana w sposób bardziej ogólny.

Czytelnie ów „kierunkowy" charakter ustaleń, zawartych w studium, objaśnia również A. Kosicki, który pisze: „Nie powinno dochodzić do pomieszania materii uchwały w sprawie studium i uchwały w sprawie planu miejscowego. Każda z tych uchwał ma ściśle wyodrębnione ustawowo cele, a w związku z tym powinna mieć zupełnie odmiennie zapisane treści. Studium ma za zadanie kierunkowe wskazanie celów, jakim mają służyć poszczególne obszary, i nie należy do niego formułowanie norm prawnych. Przykładowo, studium określa, że na danym terenie ma być realizowane budownictwo mieszkaniowe i wcale nie musi wskazywać, jakie to ma być mieszkalnictwo (wielorodzinne czy jednorodzinne, w zwartej czy też rozproszonej zabudowie, wysokie czy niskie, z usługami nieuciążliwymi czy też nie itd.). Dopiero w planie miejscowym, jako akcie normatywnym prawa gminnego, który musi uwzględnić kierunkowe przeznaczenie wskazane w studium, powinny być regulowane szczegóły zabudowy wskazanej w studium, z określeniem jej warunków"[13].

Odnosząc te uwagi do brzmienia art. 5 ust. 4 u.p.r.i.m. można więc twierdzić (mając na uwadze specyfikę i ogólny - kierunkowy) charakter studium, że inwestycja deweloperska nie musi na pewno (podobnie jak plan miejscowy) stanowić dokładnego powielenia ustaleń studium. Natomiast niekoniecznie musi być spójna z ogólnymi wytycznymi, założeniami polityki przestrzennej gminny, odnoszącymi się do terenu inwestycji. Ogólny charakter takich ustaleń może w każdym razie uniemożliwiać stwierdzenie sprzeczności pomiędzy nimi a charakterystyką inwestycji, przedstawioną we wniosku inwestora.

Inwestycje na terenach niewykorzystywanych aktualnie pod określone funkcje

Warunek niesprzeczności ze studium nie dotyczy, zgodnie z art. 5 ust. 4 u.p.r.i.m., „terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane". Przepis ten może rodzić wiele wątpliwości interpretacyjnych. W uzasadnieniu projektu u.p.r.i.m. na temat tego wyłączenia podano jedynie, iż: „Takie rozwiązanie ma na celu umożliwienie wykorzystania pod budownictwo mieszk-

kaniowe takich terenów, na których z uwagi na ich funkcje nie jest to obecnie możliwe, pomimo że funkcje te nie są na tych terenach już realizowane"; „W ten sposób pod budownictwo mieszkaniowe będą mogły zostać wykorzystane tereny, na których z uwagi na ich funkcje określone w studium nie jest to obecnie możliwe, a tereny te są wyposażone w niezbędną infrastrukturę i spełniają standardy urbanistyczne określone w projekcie". Z powyższego wynika, że celem ustawodawcy było generalne (na poziomie ustawowym) dopuszczenie zmiany kierunku przeznaczenia terenów, które zostały określone w studium jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne i usług pocztowych – na cele mieszkaniowe. Jednak taka intencja wcale nie wynika z brzmienia omawianego przepisu prawa, który przecież nie odnosi się do „funkcji, określonych w studium", tylko do sposobu wykorzystywania terenu (i to w bliżej nieokreślonej przeszłości).

Brzmienie tego przepisu skłania więc do zupełnie innej jego interpretacji, niż ta, podana w uzasadnieniu projektu ustawy. Nakazuje on bowiem organom administracji badać jedynie fakt „wcześniejszego użytkowania" oraz fakt „obecnego niewykorzystywania" terenu inwestycji mieszkaniowej (pod określone funkcje). A zatem w świetle jego literalnej interpretacji można przyjmować, że inwestycja mieszkaniowa może być lokalizowana niezależnie od ustaleń studium także wówczas, gdy teren inwestycji nie znajduje się w studium w terenach, przeznaczonych pod realizację określonych w tym przepisie funkcji. Takie rozwiązanie prawne należy ocenić krytycznie. Przede wszystkim dlatego, że inwestycje lokalizowane na opisywanych terenach mogą naruszać ład przestrzenny. Brakuje w omawianej regulacji przepisu, który by to ryzyko w jakikolwiek sposób ograniczał, a zarazem odpowiednio uwzględniał interesy mieszkańców – zwłaszcza właścicieli terenów

[13] A. Kosicki, komentarz do art. 20 u.p.z.p., [w:] K. Buliński, A. Despot-Mładanowicz, T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Rypina, M. Wierzbowski (red.), Mirosław Wincenciak, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX 2018. W tym miejscu wskazuje również, że „Ważne jest, aby rada gminy uchwaliła studium zawierające takie kierunki polityki w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego gminy, które rzeczywiście mają charakter kierunkowy, odpowiadający wskazaniom wynikającym z tej polityki, a nie takie, które określają w bardziej konkretny i ścisły sposób przeznaczenia terenów gminy na określone cele i sposoby oraz warunki zagospodarowania terenów".

położonych w sąsiedztwie planowanej inwestycji, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części rozważań.

Dodatkowo omawiany przepis rodzi też inne wątpliwości interpretacyjne, związane z użytymi przez ustawodawcę terminami. Wątpliwości na tle tego przepisu może budzić zwłaszcza pojęcie „terenów produkcyjnych", które nie posiada definicji legalnej. Zbliżonymi pojęciami posługuje się rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wymienia ono w osobnych kategoriach:

– tereny użytkowane rolniczo, do których zalicza: tereny rolnicze (tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych oraz gospodarstwach leśnych i rybackich);
– tereny zabudowy techniczno-produkcyjnej, do których zalicza: tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów; obszary i tereny górnicze.

Z kolei rozporządzenie określające zakres i formę studium posługuje się terminem „rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej"[13].

Zachodzi więc wątpliwość, czy można zaliczyć do „terenów produkcyjnych" również tereny wykorzystywane (w przeszłości) do produkcji w gospodarstwach rolnych. Jeśli tak, to można przypuszczać, że wyjątek, o którym mowa w opisywanym przepisie, może w praktyce stać się zasadą ustalania lokalizacji inwestycji mieszkaniowych, przynamniej na terenie miast (jako że – zgodnie z art. 7 ust. 3 u.p.r.i.m. „Ustalenie lokalizacji, o której mowa w ust. 1, nie może obejmować terenów wymagających uzyskania zgody na przeznaczenie gruntów rolnych poza granicami administracyjnymi miast na cele nierolnicze, wynikającej z przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych"). W związku z powyższym należałoby postulować, aby gminy w przypadkach określonych w art. 5 ust. 4 u.p.r.i.m. szczególnie wnikliwie analizowały zasadność podjęcia uchwały lokalizacyjnej, mając na uwadze brzmienie art. 7 ust. 4 u.p.r.i.m.

---

[13] Por. § 6 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Związanie studium a kryteria brane pod uwagę przy podejmowaniu uchwały lokalizacyjnej. Relacja pomiędzy art. 5 ust. 3 i 4 a art. 7 ust. 4 u.p.r.i.m.

Zgodnie z art. 7 ust. 4 u.p.r.i.m. rada gminy, podejmując uchwałę o ustaleniu lokalizacji lub odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji „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". Przepis ten budzi wątpliwości z wielu względów. Po pierwsze – przepis ten wprost nie odnosi się do wartości chronionych w procesie gospodarowania przestrzenią, takich jak chociażby ład przestrzenny, co należy ocenić negatywnie. Po drugie – kryteria, które winna brać pod uwagę rada gminy przy podejmowaniu uchwały (czy też raczej: określone w ustawie przesłanki jej podjęcia), są określone bardzo ogólnie, za pomocą odwołania się do klauzul generalnych. Z punktu widzenia omawianej kwestii związania ustaleniami studium, trudno jest na podstawie tego przepisu dokładnie określić, co należy rozumieć pod pojęciem „potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium", jaki zakres związania ustaleniami studium z tego sformułowania wynika. Jak się wydaje, nie chodzi tu wyłącznie o badanie warunku niesprzeczności ze studium, skoro omawiany przepis do tego warunku się nie odnosi (nie odsyła też do art. 5 ust. 3 i 4 u.p.r.i.m.). Dodatkowo, przepis ten wydaje się mieć zastosowanie w każdym przypadku, również w przypadku inwestycji lokalizowanych na terenach kolejowych, produkcyjnych itp., które nie muszą spełniać owego warunku. Zakres władztwa[14] przysługującego radzie gminy na gruncie omawianych przepisów prawa nie jest w każdym razie jasny. W tym miejscu warto dodać, że w orzecznictwie na kanwie problemu związania rady gminy ustaleniami studium w procesie uchwalania planu miejscowego zwrócono uwagę na to, że rada gminy posiada prawo do autointerpretacji studium. Jednak w przypadku tworzenia planów miejscowych granice

[14] Szeroko konstrukcję władztwa administracyjnego w najnowszej literaturze omawia M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016.

owej autointerpretacji są o wiele czytelniejsze (jako że związek pomiędzy treścią studium a planem jest o wiele większy, niż to ma miejsce na gruncie omawianej ustawy).

Można twierdzić, że związanie rady gminy studium przy podejmowaniu uchwały jest bardzo luźne (ogólne, wręcz enigmatyczne, wprowadzające znaczny luz decyzyjny). Jednak z drugiej strony konstrukcja omawianego przepisu wskazuje na związany, a nie „uznaniowy" charakter omawianej uchwały[15]. Przepis nie stanowi bowiem, że rada gminy może wydać uchwałę, tylko że ją podejmuje[16]. Poza tym w doktrynie i orzecznictwie odróżnia się w sposób jednoznaczny luz decyzyjny, polegający na interpretacji pojęć nieostrych (nieoznaczonych) od uznania administracyjnego[17].

---

[15] Powyższe rozważania wymagają pewnego doprecyzowania. Pojęcie „uznania" w doktrynie i orzecznictwie łączy się bowiem nade wszystko z określoną forma działania administracji: tj. z decyzją administracyjną. Tymczasem w świetle przepisów omawianej ustawy charakter prawny uchwały lokalizacyjnej nie jest wcale oczywisty. Przekonujący wydaje się tu pogląd M. Szewczyka, który zalicza uchwałę, podejmowaną na podstawie art. 7 ust. 4 u.p.r.i.m. do aktów administracyjnych generalnych (chodzi o pogląd przedstawiony podczas seminarium eksperckiego w Gdańsku, dnia 7 grudnia 2018 r.). Na temat aktów administracyjnych generalnych por. zwłaszcza: M. Szewczyk, E. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014. Natomiast warto w tym miejscu odnotować, iż w uzasadnieniu ustawy znalazło się następujące zdanie (świadczące o tym, że zamysł ustawodawcy był zgoła odmienny): „Uchwała wyznacza ramy inwestycyjne dla konkretnej lokalizacji i oznaczonego adresata (…)".

[16] Trudno jest zaś, jak trafnie twierdzi W. Jakimowicz, przyjmować w prawie administracyjnym domniemanie kompetencji uznaniowych (W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, LEX, Zakończenie, pkt 1.4., gdzie czytamy również: „domniemanie jakichkolwiek kompetencji jest w prawie administracyjnym nie do zaakceptowania").

[17] Jak trafnie wskazuje W. Jakimowicz: „Cechą prawa administracyjnego podkreślaną w literaturze jest również charakterystyczna dla tej gałęzi prawa konstrukcja uznania administracyjnego i częste korzystanie w przepisach prawa administracyjnego z kategorii tzw. pojęć nieoznaczonych. Te dwa przejawy dopuszczalnego luzu decyzyjnego znajdują swoje odpowiednie miejsce w ramach modelu jurysdykcji administracyjnej. O ile kategoria pojęć nieoznaczonych wiąże się bezpośrednio z procesami wykładni, o tyle konstrukcja uznania administracyjnego rozumianego jako upoważnienie do wyboru konsekwencji na końcu procesu stosowania prawa nie jest łączona – co z kolei jest logiczne i konsekwentne – z etapem wykładni. Niewątpliwie etap wykładni przepisów prawa i etap wyboru konsekwencji to dwa odrębne etapy stosowania prawa i ich

Analiza orzecznictwa sądowoadministracyjnego dotyczącego innych przypadków niewystarczającego uregulowania zakresu władztwa administracyjnego[18] potwierdza w każdym razie wniosek, przy podejmowaniu przez administrację władczych rozstrzygnięć mających wpływ na prawa i wolności jednostki, niezależnie od tego, czy chodzi o akt stosowania czy akt stanowienia prawa – nie ma miejsca na żadną arbitralność, dowolność, zwłaszcza taką, której nie dałoby się zupełnie kontrolować w postępowaniu sądowoadministracyjnym[19].

Powstaje jednak pytanie, jak pogodzić ze sobą treść art. 5 ust. 4 u.p.r.i.m. z omawianym art. 7 ust. 4 tej ustawy. Pierwszy z tych przepisów nie mówi przecież wyłącznie o tym, jakie warunki powinien spełniać wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji, tylko pod jakim warunkiem inwestycja *jest* realizowana („inwestycję mieszkaniową…. realizuje się… pod

---

utożsamianie nie jest dopuszczalne. Jednakże to, że w prawie administracyjnym przedmiotem wykładni są nie tylko teksty prawne, ale i fakty sprawia, że w obszarach dokonywania tzw. wyboru konsekwencji procesy interpretacji również nie są wyłączone. Świadczą o tym analizowane w pracy kwestie interpretacji np. kategorii interesu publicznego stanowiącego z jednej strony tzw. pojęcie nieoznaczone, a z drugiej strony pewną wartość będącą elementem stanu faktycznego. Interpretacja interesu publicznego jako wartości uzasadniającej dokonanie wyboru stosownego rozstrzygnięcia może następować na ostatnim etapie stosowania prawa zgodnie z zasadą wyważania interesów, o której stanowi art. 7 k.p.a." (W. Jakimowicz, *Wykładnia…,* Zakończenie, pkt 1.5).

[18] Nie rozwijając szerzej tego wątku warto odesłać w tym miejscu do orzecznictwa, ukształtowanego na gruncie art. XII § 1 ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks pracy, które dotyczy problemu ustalania granic władztwa przy wydawaniu aktu prawa miejscowego (np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 maja 2013 r., II SA/Kr 1816/12), a także do orzecznictwa, ukształtowanego na gruncie art. 83c ust. 4 ustawy – Prawo o ochronie przyrody, w którym odniesiono się do problemu zakresu władztwa przy wydawaniu zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów (np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Gl 570/16, Legalis nr 1541866).

[19] Parafrazując w tym miejscu słowa D. Dąbek, wypowiedziane na gruncie problemu zakresu aksjologicznej samodzielności samorządowego prawa miejscowego: „Czy sąd może zakwestionować legalność *uchwały lokalizacyjnej* tylko z tego powodu, że ten akt naruszył wartości niewyartykułowane wyraźnie w przepisie ustawowym upoważniającym do jego wydania? Nie mam wątpliwości, że taka możliwość istnieje". Por. D. Dąbek, *Zakres aksjologicznej samodzielności samorządowego prawa miejscowego* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego,* t. 1, Warszawa 2017, s. 489.

warunkiem"). Brzmienie tego przepisu sugeruje, że rada gminy nie dysponuje żadnym zakresem luzu decyzyjnego przy podejmowaniu uchwały w sprawie inwestycji deweloperskiej. Powyższe koresponduje z celem ustawy, jakim ma być ułatwienie realizacji inwestycji mieszkaniowych. Z kolei brzmienie art. 7 ust. 4 sugeruje coś zgoła innego – że zakres luzu decyzyjnego przy podejmowaniu tej uchwały jest bardzo duży, bo uzależniony od ocen, które trudno przewidzieć, co może stwarzać pole do nadużyć po stronie organów władzy publicznej. Z drugiej strony, zwłaszcza w przypadkach określonych w art. 5 ust. 4 u.p.r.i.m., takie rozwiązanie stwarza gminom możliwość sprzeciwienia się przynajmniej tym inwestycjom, które ewidentnie będą zaburzać istniejący ład przestrzenny.

Można twierdzić, że wymóg „brania pod uwagę potrzeb i możliwości rozwojowych gminy wynikających z ustaleń studium" przypomina w pewnym stopniu wymóg zachowania spójności z polityką przestrzenną gminy, ustaloną w studium (czyli wymogu, który obowiązywał na gruncie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym przy uchwalaniu planów miejscowych), bowiem niewątpliwie studium jest uchwalane po to, by gminy mogły „rozwijać się" w sposób zrównoważony, by mogły realizować jakąś racjonalną politykę przestrzenną w oparciu o ten dokument planistyczny. Z drugiej strony równości pomiędzy tymi wymogami postawić nie można, nie tylko dlatego, że stopień związania studium na gruncie art. 7 ust. 4 u.p.r.i.m. wydaje się być słabszy. Również dlatego, że nie można interpretować treści art. 7 ust. 4 u.p.r.i.m. w oderwaniu od treści art. 5 ust. 3 i 4 u.p.r.i.m., tj. nadawać mu znaczenie takie, jak gdyby wymóg niesprzeczności ze studium nie miał znaczenia prawnego (nie wiązał rady gminy przy ustalaniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej).

Otóż można ujmować relację pomiędzy ww. przepisami w taki sposób, że inwestycja mieszkaniowa musi być niesprzeczna z ustaleniami studium, które odnoszą się bezpośrednio do terenu inwestycji (chyba że zachodzą przypadki, o których mowa w art. 5 ust. 4 u.p.r.i.m.), natomiast w każdym przypadku ustalenie jej lokalizacji powinno być uzasadnione i racjonalne w świetle pozostałych ustaleń studium (nie odnoszących się do terenu inwestycji). Chodzi o to, że uchwała lokalizacyjna nie powinna w żadnym przypadku niweczyć zupełnie wysiłków, jakie gmina podjęła w związku z uchwaleniem studium w tym sensie, że nie może

dezintegrować tego dokumentu planistycznego, powodować rozbicia jego wewnętrznej spójności, bo takie działanie na pewno będzie zgodne z „potrzebami i możliwościami rozwojowymi gminy, ustalonymi w studium". Uchwała lokalizacyjna nie może stanowić negatywnie rozumianej „wyrwy" czy „wyłomu" w procesie gospodarowania przestrzenią, którego istotnym elementem jest uchwalenie studium[20].

Ochrona interesów indywidualnych

W art. 7 ust. 4 u.p.r.i.m. ustawodawca nie wskazał wyraźnie na potrzebę ochrony interesów indywidualnych właścicieli (lub użytkowników wieczystych) nieruchomości sąsiadujących z inwestycją, co należy ocenić krytycznie. Gospodarowanie przestrzenią jest bowiem z natury procesem konfliktogennym[21]. Tym samym prawo normujące tę sferę powinno być „wyrazem kompromisu nie tylko pomiędzy różnymi interesami, lecz także różnymi wyobrażeniami o kształtowaniu przestrzeni"[22]. Sko-

[20] W proponowanym ujęciu art. 7 ust. 4 korespondowałby również z wymogiem, stawianym koncepcji urbanistyczno-architektonicznej, dołączanej do wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji, która ma wykazywać m.in. „powiązanie przestrzenne planowanej inwestycji z terenami otaczającymi" (por. art. 6 ust. 1 pkt 5 u.p.r.i.m.). Owo powiązanie, jak się wydaje, powinno uwzględniać również to, w jaki sposób odnosi się do tych terenów studium gminne.

[21] Tak: Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 32.

[22] S. Pawłowski, *Modyfikacje klasycznej koncepcji wywłaszczenia a gwarancje praw jednostki*, Warszawa 2018, s. 282. Warto w tym miejscu również zacytować pogląd M. Szewczyka, który omawiając monografię H. Izdebskiego (H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzenne*, Warszawa 2013) podnosi m.in., że w monografii tej „trafnie zdiagnozowana została zasadnicza oś konfliktu na gruncie regulacji prawnych, zaliczanych do Prawa zagospodarowania przestrzeni. Po jednej stronie położony jest interes publiczny, za którym stoją takie wartości, jak w pierwszej kolejności ład przestrzenny, który ma decydujący wpływ nie tylko na wygodę życia człowieka, ale przede wszystkim na jego pomyślny rozwój, w tym zwłaszcza na zdrowie – dzięki dbałości o szeroko rozumiane środowisko, w celu stworzenia ekologicznych warunków życia, oraz bezpieczeństwo. Po stronie przeciwnej na owej osi tego konfliktu znajduje się interes indywidualny. Dla realizacji tego interesu często na drodze stoją właśnie wymagania ładu przestrzennego i wartości z tą wartością powiązane. Pokonywaniu przeciwności stąd płynących mają służyć konstytucyjne i ustawowe gwarancje

ro omawiana ustawa pomija ww. kategorie interesów przy formułowaniu przesłanek podjęcia uchwały lokalizacyjnej, to zachodzi obawa, że jej stosowanie wyrazem takiego kompromisu nie będzie (a wręcz może potęgować konfliktogenność procesu gospodarowania przestrzenią).

Właściciele nieruchomości sąsiednich mają jednak prawo oczekiwać, że ich interesy zostaną przynajmniej wzięte pod uwagę przez radę gminy i należycie rozpatrzone, zaś rozstrzygnięcia podejmowane przez ten organ nie będą arbitralne lub też zupełnie nieracjonalne, a nade wszystko – że będą się mieścić w granicach władztwa administracyjnego określonego ustawą (nie będą stanowić nadużycia tego władztwa)[23]. Patrząc z punktu widzenia ochrony tej kategorii interesów istotne znaczenie ma zwłaszcza konstytucyjna zasada proporcjonalności, której przypisuje się funkcję kolizyjną. „Proporcjonalność może stanowić zarówno narzędzie hierarchicznej kontroli norm, jak i ważenia wartości

ochrony prawa własności nieruchomości" (M. Szewczyk, *Aksjologia prawa zagospodarowania przestrzeni*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017, s. 527). Por. też wciąż aktualne tezy orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, w którym czytamy: „W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) określonego przez Konstytucję RP prawa własności".

[23] Por. wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2010 r., II OSK 1203/10, gdzie czytamy: „możliwe jest zakwestionowanie planu zgodnego w określonym zakresie ze studium, ale w tym samym zakresie sprzecznego z ustawą". Na gruncie omawianej ustawy należałoby powiedzieć, parafrazując ta słowa, że możliwe jest zakwestionowanie uchwały rady gminy z przepisami u.p.r.i.m. nawet jeśli inwestycja spełnia warunek niesprzeczności ze studium.

i rozwiązywania kolizji w procesie stosowania prawa”[24]. Z zasady tej wywodzi się m.in. obowiązek ważenia interesu publicznego i indywidualnego, który wynika również z treści art. 7 kodeksu postępowania administracyjnego (*in fine*). Jednak, jak trafnie podkreśla A. Nałęcz, zasada proporcjonalności wykracza poza ramy postępowania administracyjnego jako takiego, jej znaczenie jest szersze. „Zasada proporcjonalności powinna być również wykorzystywana przy wykładni prawa materialnego, ze szczególnym uwzględnieniem wykładni określeń nieostrych”[25], a zatem również przy wykładni art. 7 ust. 4 u.p.r.i.m.

Dla ochrony opisywanej kategorii interesów istotne znaczenie ma również możliwość składania uwag do wniosku, przewidziana w art. 7 ust. 10 i 11 u.p.r.i.m., a także treść art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 u.p.r.i.m., zgodnie z którymi: „Przygotowanie do realizacji inwestycji mieszkaniowej obejmuje sporządzenie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej, uzasadniającej rozwiązania funkcjonalno-przestrzenne inwestycji mieszkaniowej, z uwzględnieniem charakteru zabudowy miejscowości i okolicy, w której inwestycja mieszkaniowa ma być zlokalizowana”, zaś inwestor powinien w tej koncepcji zawrzeć informacje m.in. w zakresie „powiązania przestrzennego planowanej inwestycji z terenami otaczającymi”. Jeśli złożone zostaną uwagi do wniosku (wskazujące np. na brak powiązania inwestycji z otoczeniem), rada gminy przed podjęciem uchwały powinna je bowiem szczegółowo przeanalizować. Nawet jeśli taki wymóg nie wynika wprost z art. 7 ust. 4 u.p.r.i.m., to należy go wyprowadzać chociażby ze wspomnianej zasady proporcjonalności.

---

[24] Tak: J. Zimmermann, Prawo administracyjne, wyd. 8, Warszawa 2018, s. 168, który w tym względzie powołuje się na poglądy M. Wyrzykowskiego oraz M. Ziółkowskiego (M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego* [w:] R. Hauser, Z Niewiadomski, A. Wróbel, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego*, t. 2, Warszawa 2012, s. 44).

[25] A. Nałęcz, *Zasada proporcjonalności jako zasada ogólna postępowania administracyjnego* [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Kazimierz Dolny nad Wisłą, 19–22 września 2010 r.*, Lublin 2010, s. 293.

Wymóg uzasadnienia uchwały jako postulat *de lege lata*

Z uwagi na dostrzeżoną (pozorną) sprzeczność prakseologiczną pomiędzy omawianymi przepisami[26], a zwłaszcza z uwagi na to, że zakres związania studium na etapie podejmowania uchwały w art. 7 ust. 4 u.p.r.i.m. został uregulowany wyłącznie za pomocą pojęć nieostrych, należy oczekiwać, aby uchwały negatywne dla inwestora były szczegółowo uzasadnione, zwłaszcza w przypadku, gdy inwestycja spełnia warunek niesprzeczności ze studium. Rada gminy powinna wówczas dokładnie wskazać, dlaczego uznaje, że inwestycja (pomimo spełnienia tego warunku) nie jest jednak zgodna z potrzebami i możliwościami rozwoju gminy, wynikającymi ze studium, nawet jeśli takiego wymogu nie przewiduje wprost żaden przepis omawianej ustawy. Konieczność uzasadnienia uchwały będzie istniała również w przypadku, gdy w toku postępowania ujawni się kolizja pomiędzy interesem inwestora a interesem prawnym innych osób (w szczególności właścicieli działek sąsiednich).

Argumentów za wprowadzeniem tego wymogu dostarcza orzecznictwo sądowadministracyjne, w którym jeszcze przed nowelizacją art. 15 ust. 1 u.p.z.p. (którą wprowadzono wymóg uzasadnienia projektu planu miejscowego), wskazywano na konieczność szczegółowego uzasadniania rozstrzygnięć planistycznych, istotnie ograniczających prawo własności nieruchomości[27]. Co więcej, jak trafnie wskazano w wyroku NSA z dnia 26 kwietnia 2017 r., II OSK 2177/15, którego tezy (nawiązujące w swej treści do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001r.,

[26] Chodzi o sprzeczność pozorną, która J. Wróblewski definiował jako sprzeczności istniejące tylko *prima facie*, wynikające stąd, że „nie zanalizowano dostatecznie głęboko zakresów ich obowiązywania i stosowania, lub dlatego, że nie ustalono dostatecznie dokładnie ich znaczenia". Jak pisał „powierzchownie można powiedzieć", że są one „jakby sprzecznościami sformułowań prawa, a nie prawa", zatem „proces usuwania ich nie jest traktowany jako działalność prawotwórcza i mieści się w kompetencjach organów stosujących prawo (czy nauki prawa)". Odróżniał je przy tym ją od sprzeczności politycznych, których usunięcie wymaga już prawotwórstwa (Wróblewski J., *Rodzaje sprzeczności w systemie prawa* [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 401–402).

[27] Por. wyrok NSA z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1959/09; wyrok NSA z dnia 30 października 2014 r., II OSK 922/13; wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2014 r.

K 27/00[28]) można odpowiednio odnieść do regulacji omawianej ustawy: „swoboda regulacyjna przysługująca gminom w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego nie jest absolutna (…) wszelkie ograniczenia własności ustanowione w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice ingerencji prawodawczej w prawo własności, a naruszenie tego wymogu może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Prawo własności podlega ochronie przewidzianej w art. 64 ust. 3 Konstytucji stanowiącym, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób oraz wtedy, gdy nie naruszają istoty wolności i praw".

Wydaje się zatem, że – przynajmniej w przypadku inwestycji, które spełniają warunek niesprzeczności – negatywna dla inwestora uchwała powinna być podejmowana tylko w razie ewidentnej kolizji interesów inwestora z interesem lokalnym, który w założeniach ma być chroniony przez instytucję studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także wówczas, gdy wydanie uchwały korzystnej dla inwestora w sposób nadmierny ograniczałoby prawo własności innych osób, tj. byłoby niezgodne z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Rozstrzygnięcia organu gminy w tym zakresie na pewno nie mogą być mechaniczne ani arbitralne[29].

---

[28] OTK z 2001 r. Nr 2, poz. 29.

[29] Jak wskazano w wyroku WSA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2011 r., II SA/Kr 1475/11, którego tezy można również odpowiednio odnieść do interpretacji przepisów u.p.r.i.m.: „W każdym przypadku w odniesieniu do konkretnego przyjętego rozwiązania planistycznego gmina musi wykazać jego celowość i zasadność z punktu widzenia interesu publicznego, bądź z punktu widzenia interesu określonej grupy społecznej. W sytuacji, gdy słuszność danego ustalenia planistycznego nie zostanie wykazana przez gminę, naraża się ona na zarzut dowolności i arbitralności przyjętego rozwiązania, a to z kolei uzasadnia wniosek o nadużyciu czy przekroczeniu granic tzw. władztwa planistycznego".

Podsumowanie

Z treści powołanych przepisów wynika, że treścią studium jest związany nade wszystko inwestor, który we wniosku o ustalenie inwestycji mieszkaniowej powinien wskazać, że inwestycja nie jest sprzeczna z ustaleniami studium. Jeśli inwestycja jest sprzeczna z tymi ustaleniami, gmina nie może wydać pozytywnej dla inwestora uchwały, chyba że codzi o przypadki określone w art. 5 ust. 4. Jednak niesprzeczność z ustaleniami studium nie przesądza kwestii tego, czy w sprawie zostanie wydana uchwała korzystna dla inwestora. Omawiana ustawa nie zawiera bowiem przepisu, który by wskazywał, że rada gminy nie może podjąć uchwały negatywnej dla inwestora jeśli inwestycja spełni warunek niesprzeczności (lub jest z tego warunku zwolniona). Przeciwnie – z treści art. 7 ust. 4 u.p.r.i.m. wynika, że nawet w takiej sytuacji gmina może odmówić lokalizacji inwestycji z powołaniem się na ogólne klauzule generalne (w tym klauzulę „potrzeb i możliwości rozwoju gminy, wynikających ze studium").

Interpretacja art. 7 ust. 4 u.p.r.i.m. nie może jednak prowadzić do ustalenia, że uchwała lokalizacyjna może być rozstrzygnięciem swobodnym, arbitralnym. Przy takim stanowisku, wykazany wyżej brak ścisłego związania ustaleniami studium (zwłaszcza w sytuacjach określonych w art. 5 ust. 4 u.p.r.i.m., gdy inwestycja nie musi spełniać wymogu niesprzeczności) istotnie utrudniałby możliwość skutecznego zaskarżenia takiej uchwały czy to przez inwestora czy to przez właścicieli nieruchomości sąsiadujących z terenem inwestycji, tworząc przestrzeń do nadużyć. Należy zatem postulować taką wykładnię przepisów, która byłaby zgodna z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, a więc zapewniała odpowiednie ważenie wchodzących w grę interesów, a także przebiegała w duchu poszanowania konstytucyjnie chronionego prawa własności.

Jak trafnie pisze M. J. Nowak, należałoby postulować, aby gminy ostrożnie korzystały z możliwości lokalizowania inwestycji w trybie specustawy mieszkaniowej, gdyż odmienne zachowanie może prowadzić do pogłębienia chaosu przestrzennego[30]. Równocześnie trzeba jednak

[30] M.J. Nowak, *Specustawa mieszkaniowa*, cz. II – *Uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej*, Nieruchomości 2018/11, Legalis.

dostrzegać, że ustawodawca, ustalając bardzo słaby zakres związania studium (przy jednoczesnym braku związania ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), a także nie formułując wprost przesłanek podjęcia uchwały lokalizacyjnej, *de facto* utrudnia kontrolę sądowoadministracyjną w stosunku do takiej uchwały, a więc osłabia pozycję prawną inwestora, jak i osób, których interesy wskutek podjęcia uchwały mogą być naruszone. Aby ustrzec się przed zarzutem arbitralności podejmowanych uchwał lokalizacyjnych (zwłaszcza gdy chodzi o inwestycje, które nie muszą spełniać warunku niesprzeczności ze studium, czy inwestycje w których ujawnią się konflikty społeczne), rada gminy powinna zatem zamieszczać w treści uchwały odpowiednie uzasadnienie podjętego rozstrzygnięcia. Wysiłki interpretacyjne tak doktryny, jak i orzecznictwa, powinny w każdym razie zmierzać ku temu, by omawiane przepisy były stosowane w sposób zgodny z zasadami demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności, by nie dochodziło na ich gruncie do nadużycia władztwa administracyjnego w stosunku do podmiotów podległych temu władztwu.

Tatiana Tymosiewicz[1]

Podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej

Wprowadzenie[2]

Kluczowe dla analizy zarówno przesłanek, podstaw, jak i możliwości odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, tj. uchwały umożliwiającej realizację inwestycji mieszkaniowej niezależnie od treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego czy decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, są następujące przepisy specustawy mieszkaniowej: art. 5, art. 7 ust. 4, art. 17, art. 18, art. 19. Regulacje te dotyczą *de facto* czterech obszarów tematycznych:

1) przepisów odrębnych i inwestycji, którym przyznano pierwszeństwo w lokalizacji,
2) standardów urbanistycznych, tak ustawowych, jak i ustalonych przez gminę,
3) treści studium i uchwały o utworzeniu parku kulturowego,
4) stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium.

Podkreślić należy, iż trzy ostanie z nich zawierają treści, których ustalanie należy do zadań własnych gminy, a więc tych obszarów, na które władze gminy mają znaczący wpływ.

---

[1] Tatiana Tymosiewicz – prawniczka.

[2] Opracowano na podstawie: B. Zając, D. Predko, M.Leszczyński, *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz do ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących*, Warszawa 2018.

W tym miejscu, uznając, iż tematyka procesów legislacyjnych dotyczących aktów prawa miejscowego nie stanowi przedmiotu szczególnego zainteresowania, należy jedynie zwrócić uwagę na trzy fakty.

Po pierwsze, ustawa zawiera niejako milczącą opcję dla rady gminy, tj. możliwość zarówno nie uchwalenia uchwały pozytywnej – o ustaleniu lokalizacji inwestycji, jak również nie uchwalenia uchwały negatywnej – odmawiającej ustalenia lokalizacji takiej inwestycji. W takiej sytuacji, zupełnie w ustawie nieuregulowanej, choć dopuszczalnej prawem, w niezwykle ciekawej pozycji, z prawnego punktu widzenia, znajdzie się inwestor – brak bowiem będzie uchwały, którą mógłby skarżyć. Należy zauważyć, iż zgodnie z art. 15 ustawy skarga, o której mowa w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, może być wniesiona w terminie 30 dni od dnia opublikowania uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji lub uchwały odmawiającej ustalenia lokalizacji inwestycji, w wojewódzkim dzienniku urzędowym lub przekazania tej uchwały inwestorowi.

Po drugie, wójt (burmistrz, prezydent miasta) powinien przedkładać radzie gminy projekt uchwały o charakterze pozytywnym, tj. wyrażającym zgodę na lokalizację inwestycji, wyłącznie w sytuacji, gdy spełnione są wszystkie wymagania formalne i materialno-prawne, w tym dotyczące zgodności ze standardami urbanistycznymi, czy zgodnością z przepisami odrębnymi. W takiej sytuacji, przy literalnym czytaniu regulacji, jedyną możliwością odmowy przyjęcia uchwały dotyczącej ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej jest powołanie się przez radę gminy na stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz na potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium. Tym samym prawo rady gminy do podjęcia uchwały odmownej można by uznać za niezwykle ograniczone do wyłącznie jednej podstawy prawnej, wskazanej w art. 7 ust. 4 ustawy, gdyby nie kluczowy w tej sytuacji fakt, że niedopuszczalne jest założenie, że rada gminy nie może odmówić przyjęcia uchwały dotyczącej ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej niespełniającej, w jej ocenie, warunków formalnych czy wymogów materialno-prawnych. Oznacza to, iż podstawą uchwalenia uchwały odmawiającej lokalizacji inwestycji mieszkaniowej jest zarówno ocena dotycząca stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeb i możliwości rozwoju gminy

wynikające z ustaleń studium (tj. przesłanka znajdująca swą podstawę w art. 7 ust. 4 ustawy), jak i negatywna ocena lub wykazanie braków w zakresie spełnienia wymogów formalnych czy też materialno-prawnych (np. w zakresie standardów urbanistycznych, czy parku kulturowego). Fakt ten ma o tyle istotne znaczenie, że, jak wyżej wskazano, źródłem znacznej części regulacji, które niejako określają ramy i granice uchwały dotyczącej lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, jest sama rada gminy. Tym samym możliwa jest sytuacja, gdy rada gminy przed przystąpieniem do rozpatrywania przedmiotowej uchwały, przyjmie uchwałę, której treść uczyni prawidłowo przygotowany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) projekt uchwały bezprzedmiotowym. Co więcej, nie wykluczona jest również sytuacja, gdy w efekcie zmian legislacyjnych na poziomie ustaw i rozporządzeń, przygotowany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) projekt uchwały pozytywnej, stanie się bezprzedmiotowy lub będzie wymagał przeprowadzenia ponownych uzgodnień i procesu opiniodawczego. Dodatkowo, nie można wykluczyć przypadku, gdy w efekcie zmian w zagospodarowaniu przestrzeni, w szczególności zmian o charakterze inwestycyjnym, również przygotowany projekt uchwały stanie się bezprzedmiotowy lub będzie wymagał przeprowadzenia ponownych uzgodnień i procesu opiniodawczego. Ponadto możliwe są również sytuacje, gdy bez zmian prawnych i zmian w zagospodarowaniu przestrzeni omawiany projekt uchwały będzie wymagał co najmniej wycofania i powtórzenia czynności – należą do nich przede wszystkim aktualizacja map szczególnego zagrożenia powodzią oraz zmiany w zakresie funkcjonowania zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej. Powyższe oznacza, iż rada gminy, mając na względzie swój obowiązek działania zgodnie z przepisami prawa oraz wpływ upływu czasu na zwiększanie się ryzyka wystąpienie ww. sytuacji, w przypadku powzięcia wątpliwości co do spełniania przez przygotowany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) projekt uchwały pozytywnej ustalającej lokalizację inwestycji mieszkaniowej wymogów określonych przepisami ustawy, powinna co najmniej powstrzymać się od podejmowania rozstrzygnięć lub podjąć uchwałę odmawiającą ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

Po trzecie, po wniesieniu projektu uchwały pod obrady rady gminy staje się ona „gospodarzem" postępowania legislacyjnego i jednocześnie jest związana wnioskiem inwestora. Związanie wnioskiem oznacza, że

rada gminy nie może dokonywać modyfikacji wniosku nawet w minimalnym zakresie, a katalog jej rozstrzygnięć ogranicza się do podjęcia uchwały zgodnej z projektem albo odmowy jej przyjęcia. Tym samym nawet w sytuacji, gdy wprowadzenie niewielkich zmian do wniosku umożliwiłoby, w ocenie radnych, podjęcie uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji nie jest to możliwe bez aktywnego działania inwestora (np. poprzez skorzystanie z trybu określonego w art. 7 ust. 16 ustawy) i dokonania modyfikacji wniosku, co w konsekwencji oznacza powtórzenie procedury.

Przepisy odrębne i inwestycje, którym przyznano pierwszeństwo w lokalizacji

Przechodząc do pierwszego z czterech obszarów tematycznych, tj. zgodności z przepisami odrębnymi, które dany teren chronią przed lokalizowaniem lub zabudową, oraz inwestycji, którym przyznano pierwszeństwo w lokalizacji, należy zauważyć, iż na system planistyczny w Polsce składają się regulacje ponad 100 ustaw, a także szeregu rozporządzeń czy aktów prawa miejscowego (co swoją drogą należy podkreślić, bowiem często zapomina się, iż akty prawa miejscowego również należą do swoistego obszaru przepisów odrębnych). Odnosząc się do ustaw i rozporządzeń trzeba podkreślić, iż szereg z nich zawiera regulacje określające w sposób sztywny odległość, w której od danego obiektu lub inwestycji może być lokalizowana zabudowa mieszkaniowa (klasycznym przykładem są rozporządzenia o warunkach technicznych oraz ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych, gdzie jest określony izolacyjny pas zakazu zabudowy od granicy tak istniejącego, jak i planowanego cmentarza), przy czym w części z nich występują regulacje umożliwiające zmniejszenie tej odległości po uzgodnieniu tego faktu z odpowiednim organem. Tym samym, po pierwsze rada gminy ma prawo żądania od wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wykazania spełnienia wymogów określonych tymi przepisami, a po drugie – każda zmiana takiej ustawy lub rozporządzenia, jak również zmiana właściwości organu uzgadniającego, które zaszły między złożeniem wniosku a przedłożeniem projektu uchwały, może stanowić podstawę dla rady gminy odnośnie powzięcia wątpliwości co do zgodności przygotowanego i przedsta-

wionego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) projektu uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, a w konsekwencji braku rozstrzygnięcia przez radę gminy tej kwestii (lub odmowy). Natomiast odnosząc się do aktów prawa miejscowego (wydanych przez inny organ niż organy gminy) należy zauważyć, iż kluczową rolę mają tu przepisy ustawy o ochronie przyrody w zakresie dotyczącym parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, które zezwalają na wprowadzenie zakazu zabudowy, jak również zakazu zabudowy powyżej określonej wysokości (2 kondygnacje i 7 metrów), czy też zakazu lokalizowania nowych obiektów budowlanych odbiegających od lokalnej formy architektonicznej. Warto podkreślić, iż parki krajobrazowe oraz obszary chronionego krajobrazu stanowią ok 25% obszaru kraju.

Zupełnie odrębną kwestią są akty prawne zmieniające granice gminy – choć nie wpływają bezpośrednio na same możliwości lokalizacyjne, powodują utratę mocy studium dla terenu, który niejako „wyszedł" z granic jednej gminy i „wszedł" w granice innej, a także powodują zmianę standardów urbanistycznych, co więcej mogą powodować zmiany np. w zakresie drogi do szkoły, przedszkola lub terenów wypoczynkowych, czy przystanków, w szczególności w sytuacji, gdy dany obiekt znalazł się poza granicami gminy, na której terenie jest położony obszar, którego dotyczy wniosek. Tym samym, w przypadku zmiany granic gminy, rada gminy nie powinna rozstrzygać kwestii lokalizacji inwestycji do czasu objęcia studium całego obszaru gminy, jak również zweryfikowania wniosku pod kątem spełniania standardów urbanistycznych.

Na marginesie należy także zauważyć, iż w systemie prawnym pojawiają się szczególne przypadki przepisów stawiające, obok wymogów dotyczących odległości poszczególnych obiektów lub typu zagospodarowania terenu od siebie, wymogi w zakresie maksymalnej wysokości obiektów (np. Prawo lotnicze), czy też czasu, który musi upłynąć, by teren mógł zostać zagospodarowany w sposób inny niż dotychczasowy (ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych). Regulacje te zwykle nie odnoszą się do inwestycji mieszkaniowych lecz do każdego rodzaju inwestycji i zmiany zagospodarowania terenu, a zgodność z nimi powinna być wykazana w dokumentach dotyczących projektu uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

Jakiekolwiek wątpliwości rady gminy co do zachowania ww. wymogów stanowią podstawę do co najmniej powstrzymania się od podejmowania rozstrzygnięć, a także dają możliwość podjęcia uchwały o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

W przypadku inwestycji, którym mocą art. 4 ustawy przyznano pierwszeństwo w lokalizacji, należy zauważyć, iż zasadnym jest założenie, że rada gminy może zażądać od wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przedstawienia wiarygodnych informacji, pochodzących od inwestora dotyczących braku konfliktu w zakresie lokalizacji inwestycji wymienionych w tym przepisie z inwestycjami przewidzianymi we wniosku. Przy czym, co należy podkreślić, brak konfliktu powinien obejmować tak sam obszar projektowanej inwestycji (od momentu podjęcia decyzji o jej prowadzeniu, przewidziany choćby we wnioskach dotyczących procedurach środowiskowych), jak i obszar dla którego przepisy odrębne przewidują ochronę przed zabudową. Brak przedstawienia dokumentów potwierdzających brak konfliktu przestrzennego między inwestycjami, a także jakiekolwiek wątpliwości rady gminy co do wystąpienia takiego konfliktu, stanowią podstawę do co najmniej powstrzymania się od podejmowania rozstrzygnięć, a także dają możliwość podjęcia uchwały o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Jak się wydaje, zwłaszcza biorąc pod uwagę ważkość inwestycji wymienionych w art. 4 i ich strategiczne znaczenie dla kraju, samo zapewnienie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), iż nie występują konflikty przestrzenne dotyczące lokalizacji jest niewystarczające.

Ustawowe i lokalne standardy urbanistyczne

Przechodząc do drugiego z czterech obszarów tematycznych, tj. zgodności ze standardami urbanistycznymi (ustawowymi lub przyjętymi przez gminę) uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji, należy, za autorami komentarza do ustawy[3], zauważyć, iż standardy urbanistyczne zawarte w rozdziale 3 ustawy to materialnoprawne wymogi, jakim odpowiadać powinny inwestycje mieszkaniowe. Jak wielokrotnie podkreślali projektodawcy ustawy w debacie publicznej, celem ustawy jest

[3] B. Zając, D. Predko, M. Leszczyński, *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz ...*

wprowadzenie szybkiej ścieżki realizacji inwestycji, w zamian za obowiązek przestrzegania reguł zapewniających jakość inwestycji. Taką rolę pełnią standardy urbanistyczne. W obowiązującym porządku prawnym brak jest skodyfikowanego zbioru standardów, jakim powinny odpowiadać inwestycje, aby spełniały wymogi ładu przestrzennego (art. 1 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dalej u.p.z.p) – w związku z tym zasadniczy ciężar regulacji tej kwestii spadał dotychczas na gminy, które poprzez określenie szeregu parametrów urbanistycznych w studiach i planach miejscowych *de facto* tworzyły standardy urbanistyczne. Niezachowanie wymogów dotyczących standardów urbanistycznych ustawowych lub, w przypadku skorzystania przez gminę z możliwości wprowadzenia modyfikacji i ustalenia standardów własnych, dostosowanych do lokalnych potrzeb, uwarunkowań i możliwości – lokalnych standardów urbanistycznych, stanowi naruszenie wymogów materialno-prawnych ustawy, a więc podstawę dla rady gminy do co najmniej powstrzymania się od podejmowania rozstrzygnięć, jak również dają możliwość podjęcia uchwały o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Analogicznie wygląda sytuacja w przypadku jakiekolwiek wątpliwości rady gminy co do zachowania ww. standardów urbanistycznych.

Przepis art. 17 ustawy zawiera regulacje dotyczące sposobu obliczania i pomiarów standardów, przy czym część standardów stanowi wartości wyrażone co do zasady w liczbach:

1) liczba mieszkańców - liczbę tę przyjmuje się jako liczbę ludności zamieszkałej na obszarze danej gminy, na podstawie danych udostępnianych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, według stanu ostatniej publikacji danych zamieszczonych na stronie podmiotowej Głównego Urzędu Statystycznego w dniu złożenia wniosku o podjęcie uchwały lokalizacyjnej, tym samym odesłanie w tym zakresie nie następuje zatem do konkretnej publikacji Prezesa GUS, lecz do jakiejkolwiek analizy, o ile zawiera ona dane w zakresie liczby mieszkańców miasta oraz została opublikowana na stronie podmiotowej GUS;
2) liczba mieszkańców inwestycji – którą ustala się jako iloraz powierzchni użytkowej mieszkań i wskaźnika wynoszącego 28 m^2, przepis ustanawia domniemanie dotyczące liczby mieszkańców inwestycji,

nie podlega ono obaleniu poprzez weryfikację faktycznej liczby osób, które w inwestycji zamieszkują na etapie jej użytkowania;

3) odległości od szkoły podstawowej, przedszkola, przystanku komunikacyjnego oraz urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu, którą ustala się, licząc od granicy terenu inwestycji mieszkaniowej drogą dojścia do obiektu ciągiem pieszym albo pieszo-jezdnym, do którego ma być zapewniony dostęp, w tym obiektu położonego na terenie inwestycji, przy czym droga dojścia to droga możliwa do pokonania przez pieszego, nie dysponującego specjalnym dostępem do poszczególnych nieruchomości – nie wlicza się do niej zatem np. terenów zamkniętych osiedli mieszkaniowych, wymagających szczególnych środków dostępu, jak również nie jest możliwe wliczenie drogi, której pokonanie wymaga naruszenia przepisów, np. drogi dojścia prowadzonej przez drogi publiczne, których pokonanie przez pieszego w danym miejscu stanowi wykroczenie.

Jak wskazywano powyżej, odległości mierzone w ramach standardów ustala się w odniesieniu do obiektów położonych w gminie, w której będzie realizowana inwestycja. Oznacza to zakaz odwoływania się do dostępu do infrastruktury społecznej, terenów wypoczynkowych oraz przystanków komunikacyjnych położonych w innej gminie, niezależnie od faktycznego podniesienia jakości życia mieszkańców inwestycji przez tę infrastrukturę, przy czym nie ma znaczenia położenie gmin w obrębie obszaru funkcjonalnego lub związku metropolitalnego, a także zawarte między gminami porozumienia albo utworzone związki międzygminne.

Powyższe oznacza, iż nawet zmiana miejsca przejścia dla pieszych wyznaczonego na drodze publicznej, przerwanie ciągu pieszego albo pieszo-jezdnego choćby wskutek grodzenia nieruchomości, czy zmiany sposobu grodzenia lub wejścia do obiektu, może spowodować, iż złożony wniosek lub przygotowany projekt uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji przestanie spełniać wymogi standardów urbanistycznych w zakresie odległości od ww. obiektów, co w konsekwencji oznacza brak możliwości przyjęcia takiej uchwały przez radę gminy.

Odnosząc się do kwestii odległości od przystanku komunikacyjnego należy zauważyć, iż choć dla spełnienia przedmiotowego standardu nie ma znaczenia, czy przystanek komunikacyjny obsługuje linię lokalną

czy o zasięgu krajowym lub międzynarodowym, jak również to czy jest to transport drogowy czy kolejowy, a nawet morski, to do zadań własnych gminy należy budowa, przebudowa i remont przystanków komunikacyjnych oraz dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina, a także wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom, posadowionych na miejscu przeznaczonym do wsiadania i wysiadania pasażerów lub przylegających do tego miejsca, usytuowanych w pasie drogowym dróg publicznych bez względu na kategorię tych dróg, zaś działalność w zakresie organizowania publicznego transportu zbiorowego polega m. in. na określaniu przystanków komunikacyjnych (art. 15 ust. 1 ww. ustawy), przy czym ostateczna lokalizacja przystanku jest kompetencją zarządcy drogi, jako gospodarza pasa drogowego (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. w sprawie II SA/Go 1109/17 z dnia 21 lutego 2018 r.). Powyższe oznacza, że dokonanie przez gminę zmiany lokalizacji przystanku komunikacyjnego, w oparciu o którą inwestor wykazał spełnienie standardu, wpływa na możliwość podjęcia przez radę gminy uchwały o lokalizacji inwestycji.

Przechodząc do kwestii odległości od terenów wypoczynkowych należy zauważyć, iż ustawa wymaga zapewnienia dostępu do urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu, co następuje poprzez lokalizację w odległości nie większej niż 3000 m, a w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000 mieszkańców, 1500 m. Dokonanie przez gminę swoistego zamknięcia terenów sportowych, np. boisk, przez umożliwienie korzystania z nich wyłącznie przez mieszkańców danej dzielnicy, spółdzielni, wspólnoty mieszkaniowej lub uczniów, na podstawie których inwestor wykazał spełnienie standardu, wpływa na możliwość podjęcia przez radę gminy uchwały o lokalizacji inwestycji.

Co należy podkreślić, że o ile wniosek inwestora może zostać łatwo zmodyfikowany w zakresie drogi dojścia do szkoły podstawowej lub przedszkola, poprzez zobowiązanie się do przekazania na rzecz gminy kwoty odpowiadającej 5-letnim kosztom zapewnienia transportu i opieki w czasie przewozu dziecka, o których mowa odpowiednio w art. 32 ust. 5 lub w art. 39 ust. 3 pkt 1 ustawy – Prawo oświatowe, to zmiana taka wymaga zgody rady gminy podjętej w formie uchwały. Dodatkowo, brak jest możliwości dokonania tego rodzaju modyfikacji w zakresie odległości od przystanku komunikacyjnego oraz od urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu.

Pozostałe standardy to:

1) dostęp do drogi publicznej stanowiący jeden z podstawowych aspektów badanych przez organy administracji publicznej na wielu etapach procesu inwestycyjno-budowlanego; przy czym obowiązek ten obejmuje bezpośredni dostęp do drogi publicznej (w tym poprzez zjazd z jezdni tej drogi) oraz dostęp o charakterze pośrednim, 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 (przy czym, co należy podkreślić, nie jest drogą wewnętrzną wyłącznie fragment nieruchomości, chociażby formalnie wskazany, np. w orzeczeniu ustanawiającym służebność, jeżeli nie stanowi jednocześnie budowli, co oczywiste, budowla ta nie może stanowić samowoli budowlanej);
2) dostęp do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, który ma następować zgodnie z zapotrzebowaniem – nie wprowadzono w ustawie żadnej szczegółowej regulacji w tym zakresie, ani żadnego nowego wymogu, jedynie odesłano do obowiązujących regulacji; wymogi odnoszące się do podłączenia do sieci wod-kan zawierają przepisy techniczno-budowlane, zgodnie z którymi działka budowlana przewidziana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi powinna mieć zapewnioną możliwość przyłączenia uzbrojenia działki lub bezpośrednio budynku do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, elektroenergetycznej i ciepłowniczej;
3) dostęp do sieci energetycznej, który podobnie jak dostęp do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, został ograniczony do stwierdzenia, że ma on być zapewniony "zgodnie z zapotrzebowaniem" tym samym ustawa nie wprowadziła żadnego nowego wymogu w tym zakresie; na marginesie – ustawa nie wprowadziła również możliwości lokalizowania na budynkach urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii wykorzystujących energię słoneczną o mocy większej niż 100 kW, co wobec braku regulacji dotyczących obowiązku podłączenia do sieci centralnego ogrzewania lub zastosowania rozwiązań niewpływających na zwiększenie się poziomu niskiej emisji, może negatywnie wpływać na jakość powietrza w na danym obszarze;

4) maksymalna wysokość budynków, która nie może przekraczać 4 kondygnacji nadziemnych (zasada), a w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000 mieszkańców – nie mogą być wyższe niż 14 kondygnacji nadziemnych (wyjątek);
5) jakość i wielkość urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu, której powierzchnia powinna stanowić co najmniej iloczyn planowanej liczby mieszkańców oraz wskaźnika wynoszącego 4 m^2, przy czym urządzonym terenem wypoczynku z pewnością będą parki, skwery, ogrody publicznie dostępne, natomiast wątpliwości budzi możliwość objęcia zakresem tego pojęcia lasów oraz placówek sportowych, takich jak baseny czy siłownie;
6) możliwość przyjęcia przez szkołę podstawową, która znajduje się powyżej omówionej odległości, nowych uczniów w liczbie dzieci stanowiącej nie mniej niż 7% planowanej liczby mieszkańców inwestycji mieszkaniowej (analogicznie przedszkole i 3,5%), którą należy rozpatrywać przez pryzmat nie obowiązku szkolnego lecz możliwości technicznych (lokalowych) przyjęcia nowych uczniów.

O ile na spełnienie czterech pierwszych standardów urbanistycznych organy gminy nie mają większego wpływu, a same przepisy ustawy zasadniczo nie wprowadziły nowych, dotychczas niespotykanych w systemie prawnym wymogów, to dwa ostatnie wymogi, a zwłaszcza dotyczący przyjęcia uczniów przez szkołę podstawową i przedszkole, wymagają aktywnej zgody ze strony gminy.

W przypadku jakości i wielkości urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu i ich dostępności rada gminy może mieć wątpliwości co do zachowania standardu w zakresie obiektów niedostępnych publicznie (choćby w skutek własnych działań gminy), czy też lasów oraz budynków, w których się mieszczą obiekty sportowe (bowiem ustawa posługuje się pojęciem teren), które to wątpliwości mogą stanowić dalszą podstawę do co najmniej powstrzymania się od podejmowania rozstrzygnięć, jak również dają możliwość podjęcia uchwały o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. W tym miejscu należy również zauważyć, iż rada gminy może powziąć wątpliwości co do spełnienia standardu w sytuacji, gdy powierzchnia terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu jest mniejsza lub równa liczbie mieszkańców istniejących budynków położonych w bliskiej odległości oraz wskaźnika wynoszącego 4 m^2.

Przechodząc do kwestii możliwości przyjęcia nowych uczniów do szkoły podstawowej lub dzieci do przedszkola należy pokreślić, iż wymaga ona poszerzenia analizy przesłanki zdolności szkoły do przyjęcia nowych uczniów przykładowo o kwestie techniczno-budowlane. Szkoła podstawowa jako zakład administracyjny dysponuje bowiem zasobami lokalowymi, w których wykonywana jest jej funkcja edukacyjna. Pojemność tych zasobów ograniczona jest nie tylko względami wygody, lecz również normami technicznymi, przykładowo dotyczącymi bezpieczeństwa pożarowego. Możliwość organizacji procesu dydaktycznego jest również ograniczona zasobami kadrowymi. Dopiero przeanalizowanie tych zagadnień pozwala na odpowiedź na pytanie, czy dana szkoła jest w stanie unieść dodatkowe obowiązki w postaci przyjęcia nowych uczniów, niezależnie od tego, że dyrektor szkoły musi te obowiązki wykonać w przypadkach określonych prawem. Odpowiedź na tak zadane pytanie będzie następowała w ramach kompleksowej oceny wielu kryteriów, która zyskuje przynajmniej częściowo walor uznaniowy, zaś wykazanie spełnienia standardów w zakresie dostępu do szkoły podstawowej i przedszkola wymaga potwierdzenia tego faktu w drodze zaświadczenia wydawanego przez wójta (nie zaś w drodze wykazania przez samego inwestora, tak jak w przypadku pozostałych standardów). Przedmiotem zaświadczenia nie powinno być potwierdzenie stanu prawnego (tj. istnienia prawa podmiotowego do bycia przyjętym w szkole), lecz kompleksowa analiza warunków budynkowych, technicznych czy kadrowych, pozwalających na odpowiedź na pytanie o możliwości danej placówki w zakresie nowych uczniów (wychowanków). Pomocny przy dokonywaniu takiej analizy może być m.in. art. 130 ust. 2 ustawy – Prawo oświatowe, wskazujący, że jeżeli przyjęcie ucznia w czasie roku szkolnego wymaga przeprowadzenia zmian organizacyjnych pracy szkoły powodujących dodatkowe skutki finansowe, dyrektor szkoły może przyjąć ucznia po uzyskaniu zgody organu prowadzącego. Jeśli bowiem przepisy nakazują uzyskanie zgody organu prowadzącego w przypadku jednego ucznia (jeśli jego przyjęcie powoduje ww. skutki), to bym bardziej zgoda taka będzie wymagana przy przyjęciu większej grupy uczniów. Dodatkowo należy zauważyć, iż zgodnie z art. 217 § 2 k.p.a. zaświadczenie wydaje się, jeżeli urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa lub osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym po-

twierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego. Art. 218 § 2 k.p.a. upoważnia organ do poprzedzenia wydania zaświadczenia postępowaniem wyjaśniającym. Aktualność zachowuje pogląd NSA, zgodnie z którym „Zaświadczenie jako szczególny rodzaj informacji, czyli czynności ocenianej według kryterium „prawdziwe-fałszywe", a nie według kryterium „legalne-nielegalne", ze swej natury nie może zostać cofnięte ani uchylone. Nie można też stwierdzić bezskuteczności zaświadczenia, gdyż w przypadku czynności nie wywołującej bezpośrednich skutków prawnych wydawanie tego rodzaju orzeczenia byłoby bezprzedmiotowe. Treść zaświadczenia sama w sobie nie kreuje nowej sytuacji prawnej ani w inny sposób nie jest sprzężona z dyspozycjami dotyczącymi sfery praw i obowiązków adresata" (postanowienie NSA w sprawie II OSK 2340/14 z dnia 9 września 2014 r.). Zgodnie z art. 219 k.p.a. odmowa wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.

Powyższe oznacza, iż w przypadku sprawdzania spełniania standardu dotyczącego możliwość przyjęcia przez szkołę podstawową, która znajduje się powyżej omówionej odległości, nowych uczniów w liczbie dzieci stanowiącej nie mniej niż 7% planowanej liczby mieszkańców inwestycji mieszkaniowej (analogicznie przedszkole i 3,5%) przez radę gminy, powinna ona bazować przede wszystkim na zaświadczeniu wydanym przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a brak takiego zaświadczenia lub wskazanie, iż nie jest możliwe przyjęcie określonej liczby uczniów, stanowi podstawę dla rady gminy do podjęcia uchwały o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji.

Przedstawiając powyższe należy jednakże zauważyć, że choć wymogi w zakresie standardów można spełnić zarówno w oparciu o inwestycje istniejące w dniu składania wniosku, jak i o inwestycje planowane, to wszystkie wykazane obszary, sytuacje i przypadki, w których pojawia się podstawa, by rada gminy nie podejmowała pozytywnego rozstrzygnięcia w zakresie lokalizacji inwestycji, mają zastosowanie także do planowanej infrastruktury technicznej i społecznej.

Działając na postawie art. 19 ustawy rada gminy może zmodyfikować standardy urbanistyczne i wymogi wynikające w tym zakresie z ustawy i wprowadzić lokalne standardy urbanistyczne. Mogą one dodatkowo

zawierać regulacje dotyczące liczby miejsc parkingowych niezbędnych dla obsługi realizowanej inwestycji mieszkaniowej lub obowiązek zapewnienia dostępu do sieci ciepłowniczej. Podkreślić należy, iż ustawa nie przesądza czy ma to być maksymalna czy minimalna liczba miejsc parkingowych, a więc gmina może ustalić każdą z tych wartości.

W tym miejscu podkreślić należy, iż lokalne standardy urbanistyczne są aktem prawa miejscowego, a podejmowana uchwała dotycząca kwestii ustalenia lokalizacji inwestycji musi być z nimi zgodna. W konsekwencji oznacza to, iż każda zmiana lokalnych standardów urbanistycznych stanowi podstawę dla rady gminy powzięcia wątpliwości co do tego, czy przygotowany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) projekt uchwały dotyczącej lokalizacji inwestycji mieszkaniowej jest z nimi zgodny, a więc podstawę do co najmniej powstrzymania się od podejmowania rozstrzygnięć. Zauważyć bowiem należy, iż modyfikacja lokalnych standardów urbanistycznych może powodować zarówno brak ich wypełnienia i tym samym brak zgodności wniosku i projektu uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji z tym aktem prawa miejscowego, co stanowi podstawę do odmowy przyjęcia uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji, jak i powstanie zgodności wniosku z lokalnymi standardami urbanistycznymi w przypadku projektu uchwały odmawiającej ustalenia lokalizacji inwestycji, co podstawę do odmowy przyjęcia uchwały odmawiającej ustalenia lokalizacji inwestycji.

Warunek niesprzeczności uchwały lokalizacyjnej ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Przechodząc do trzeciego z czterech obszarów tematycznych, tj. braku sprzeczności uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji z treścią studium i z uchwałą o utworzeniu parku kulturowego, należy zauważyć, iż, podobnie jak ma to miejsce w przypadku dokonywania analogicznej oceny w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, organem władnym rozstrzygnąć w zakresie przedmiotowej zgodności jest rada gminy. To ona rozstrzyga czy rozwiązania przewidziane we wniosku, w szczególności dotyczące zmian w dotych-

czasowym sposobie zagospodarowania terenu, powierzchni użytkowej mieszkań, zakresu inwestycji przeznaczonej na działalność handlową lub usługową, 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, danych charakteryzujących wpływ inwestycji na środowisko, nie są sprzeczne z treścią studium. Wymóg ten pokazuje wagę jaką uzyskują ustalenia zawarte w studiach, w szczególności odnoszące się do określenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także do określenia kierunków rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, określenia obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym, czy określenia kierunków i zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej.

Podkreślić należy, iż każda sprzeczność występująca między wnioskiem inwestora a treścią studium stanowi podstawę do podjęcia uchwały o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji. Im treść studium jest bardziej szczegółowa, np. określa intensywność zabudowy, czy wskazuje na sposób obsługi komunikacyjnej, tym łatwiejsze jest prowadzenie analiz i wykazanie zarówno braku sprzeczności, jak i wystąpienia sprzeczności. Ponadto należy zauważyć, iż choć wszczęcie procedury dotyczącej zmiany studium nie powoduje zawieszenia procesu dotyczącego uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji, to uchwalenie, przed podjęciem przez radę gminy uchwały dotyczącej lokalizacji inwestycji, zmiany studium (zwłaszcza w ww. zakresie) stanowi podstawę do powzięcia przez radnych wątpliwości co do przedmiotowej zgodności i powstrzymania się od dokonywania rozstrzygnięć.

W uzupełnieniu należy wskazać, iż warunek niesprzeczności ze studium nie dotyczy terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane. Niemniej jednak należy zauważyć, iż tereny takie są często terenami posiadanymi na podstawie ustanowionego prawa użytkowania wieczystego (dotyczy to zwłaszcza kolei), wykazanie, iż obecnie tereny te nie są wykorzystywane w pierwotnie zakładanym celu będzie przede wszystkim miało swoje konsekwencje w zakresie trwania użytkowania wieczystego. Natomiast

przeznaczenie pod zabudowę terenów przeznaczonych i wykorzystywanych wcześniej na cele produkcyjne rodzi poważne ryzyko występowania zanieczyszczeń w glebie takiego stopnia, iż bez poniesienia znaczących nakładów finansowych nie będzie możliwa realizacja inwestycji mieszkaniowych.

Przedstawiając powyższe należy jednoznacznie podkreślić, iż obok standardów urbanistycznych, w tym lokalnych standardów urbanistycznych, to w świetle rozwiązań ustawowych studium staje się najważniejszym, i co więcej skutecznym, narzędziem kształtowania przez radę gminy polityki przestrzennej gminy, w szczególności w zakresie mieszkalnictwa. Nie bez znaczenia jest również fakt, iż zarówno uchwalenie, jak i zmiana studium, nawet w przypadku rezygnacji z przeznaczania terenów pod zabudowę mieszkaniową, nie powoduje powstania ryzyka roszczeń odszkodowawczych, jak ma to miejsce w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Odnosząc się natomiast do uchwały o utworzeniu parku kulturowego należy podkreślić, iż to do wyłącznej kompetencji gminy należy decyzja o utworzeniu parku kulturowego w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Oczywiście nie każdy obszar będzie posiadał cechy umożliwiające włączenie go do terenu objętego takim parkiem, niemniej jednak praktycznie w każdej gminie znajdują się tereny z zabytkami nieruchomymi, co umożliwia gminie stworzenie takiego parku, zaś najważniejszą, w kontekście uchwały dotyczącej ustalenia lokalizacji inwestycji, konsekwencją ustanowienia parku kulturowego jest możliwość ustanowienia zakazów lub ograniczeń dotyczących prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej.

Podobnie jak ma to miejsce przy studium – każda sprzeczność występująca między wnioskiem inwestora a treścią uchwały o utworzeniu parku kulturowego stanowi podstawę do podjęcia uchwały o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji, zaś wszczęcie procedury dotyczącej utworzenia parku kulturowego lub jej zmiany, choć nie powoduje zawieszenia procesu dotyczącego uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji, to ich uchwalenie, przed podjęciem przez radę gminy uchwały do-

tyczącej lokalizacji inwestycji, stanowi podstawę do powzięcia przez radnych wątpliwości co do przedmiotowej zgodności i powstrzymania się od dokonywania rozstrzygnięć.

Ocena stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych oraz potrzeb i możliwości rozwoju gminy

Przechodząc do ostatniego z czterech obszarów tematycznych, tj. oceny stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeb i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium, należy zauważyć, iż, podobnie jak ma to miejsce w przypadku powyżej opisanego trzeciego obszaru tematycznego, regulacja znacząco wzmacnia rolę studium, zarówno w zakresie jego ustaleń, jak i założeń leżących u podstaw ich przyjęcia.

Kluczowe okazują się regulacje u.p.z.p dotyczące obowiązku uwzględniania w studium potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, prognozy demograficzne, możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, jak również określania w studium (uwzględniających ww. bilans) kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, jak również kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę. Z uwagi na konieczność dokonania ww. bilansu przed każdą zmianą studium obecnie duże są szanse na to, iż gminy dysponują aktualnymi danymi, które pozwolą im rzetelnie ustosunkować się do wniosku inwestora, w szczególności w zakresie korelacji wniosku z możliwościami finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej.

Odnosząc się natomiast do kwestii oceny stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy należy podkreślić, iż ocena ta nie może skupiać się wyłącznie na stanie aktualnym, lecz brać pod uwagę czas trwania wnioskowanej inwestycji, czyli okres co najmniej 30-letni,

i to właśnie przez pryzmat tak długiego okresu należy oceniać zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Ocena ta powinna przede wszystkim brać pod uwagę czynniki demograficzne, w tym starzenie się społeczeństwa, postępujące wyludnianie się miast, ale także rozwój gospodarczy danego regionu, migracje, tendencje do wyprowadzania się mieszkańców dużych miast poza ich centra, zwiększające się potrzeby i oczekiwania co do powierzchni mieszkań, czy zmniejszającą się liczebność gospodarstw domowych (i zwiększającą się liczbę jednoosobowych gospodarstw domowych). Podkreślić należy, iż ocena stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych powinna nie tylko dotyczyć liczby mieszkań, ale również uwzględniać ich powierzchnię, zakładaną liczbę pokoi, czy funkcjonalności (np. dostosowanie dla osób o ograniczonej mobilności), jak również koszty utrzymania (np. zakładane zapotrzebowanie na energię elektryczną).

Zarówno uznanie przez radę gminy, iż wniosek nie jest skorelowany z potrzebami mieszkaniowymi na terenie gminy (choćby w zakresie zapotrzebowania na dane typy mieszkań), jak w przypadku, gdy brak jest tej korelacji z możliwościami rozwojowymi gminy, stanowi podstawę do odmowy przyjęcia uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji. Podkreślić należy, iż uwzględnienie stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeb i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium jest kwestią uznaniową, zależną wyłącznie od dokonanej przez radę gminy oceny. Niemniej jednak rzetelnie przygotowane bilanse dotyczące terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz realistycznie dokonane analizy ekonomiczne, prognozy demograficzne oraz takie podejście do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej i społecznej, będą stanowiły solidne (i trudne do podważenie w procesie nadzoru wojewody i kontroli sądowo-administracyjnej) uzasadnienie podjętych przez radę gminy rozstrzygnięć. W tym miejscu należy także zauważyć, iż dokumentem pomocniczym, zwłaszcza w zakresie oceny możliwości rozwojowych gminy, są wieloletnie prognozy finansowe.

Przedstawiając powyższe należy także zauważyć, iż braki formalne w procedurze, choć z zasady nie powinny wystąpić, bowiem za prawidłowe przeprowadzenie procedury i przyjęcie wyłącznie pełnego wniosku odpowiedzialny jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), stano-

wią podstawę dla rady gminy do co najmniej powstrzymania się od podejmowania rozstrzygnięć. Brakami takimi będzie zarówno niepełny wniosek inwestora, również w zakresie wymaganych załączników, wady w zakresie obowiązku publikacji wniosku (choćby poprzez niedochowanie terminów lub brak publikacji wszystkich dokumentów), wady w zakresie przeprowadzenia konsultacji, wadliwe prowadzenie procesu opiniowania, wady w zakresie uzgodnień lub brak uzyskania uzgodnienia (uzgodnienia dokonuje się wyłącznie z organem administracji geologicznej – w odniesieniu do terenów występowania udokumentowanych złóż kopalin oraz przestrzeni objętych wyznaczonymi terenami górniczymi dla kopalin stanowiących przedmiot działalności wydobywczej, wojewódzkim konserwatorem zabytków – w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony konserwatorskiej na podstawie przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków lub wykazie, o którym mowa w art. 7 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, a także z zarządcą 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.

Tabela 1. Prawne podstawy pozostawienia wniosku inwestora bez rozpoznania oraz podjęcia uchwały o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej

1	Art. 4. W przypadku gdy inwestycje mieszkaniowe lub inwestycje towarzyszące mają być prowadzone na tym samym obszarze co inwestycje, o których mowa w: 1) ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 1933), w zakresie inwestycji dotyczących infrastruktury portowej oraz infrastruktury zapewniającej dostęp do portów lub przystani morskich; 2) ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1474); 3) ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2117 i 2361 oraz z 2018 r. poz. 650, 927 i 1338); 4) ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1380); 5) ustawie z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. z 2017 r. poz. 2302); 6) ustawie z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2062 oraz z 2018 r. poz. 1118); 7) ustawie z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 433);	Podstawa do głosowania przeciwko uchwale dotyczącej lokalizacji (wstrzymanie się od rozstrzygnięcia) oraz przyjęcie uchwały odmawiającej ustalenia lokalizacji powstaje w przypadku: 1) wątpliwości co do braku konfliktu przestrzennego między inwestycją mieszkaniową a inwestycją realizowaną na podstawie wymienionych w przepisie ustaw (np. brak dokumentów wydanych przez organy administracji publicznej odpowiedzialne za realizację danych inwestycji o braku tego konfliktu); 2) wątpliwości co do braku konfliktu przestrzennego w zakresie obszaru wokół inwestycji realizowanej na podstawie wymienionych w przepisie ustaw dla którego przepisy odrębne przewidują ochronę przed zabudową; 3) zmiany tych ustaw lub aktów do nich wykonawczych, która miała miejsce między dniem złożenia wniosku a dniem rozpatrywania uchwały, w zakresie odnoszącym się do przestrzeni lub oddziaływania; 4) modyfikacji wniosku o wydanie decyzji dotyczących lokalizacji inwestycji realizowanej na podstawie wymienionych w przepisie ustaw (tak dotyczących wszelkich decyzji środowiskowych, jak i lokalizacyjnych).

	8) ustawie z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2017 r. poz. 552 i 1566); 9) ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 404); 10) ustawie z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (Dz. U. poz. 820 oraz z 2018 r. poz. 1402); 11) ustawie z dnia 7 kwietnia 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy lub przebudowy toru wodnego Świnoujście – Szczecin do głębokości 12,5 metra (Dz. U. poz. 990); 12) ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. poz. 1089) – inwestycje, o których mowa w pkt 1–12, mają pierwszeństwo przed inwestycjami mieszkaniowymi lub inwestycjami towarzyszącymi.	
2	Art. 5. ust. 1. Inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących nie lokalizuje się na terenach podlegających ochronie przed lokalizowaniem lub zabudową na podstawie odrębnych przepisów, chyba że w trybie przepisów przewidujących tę ochronę inwestor uzyska zgodę na lokalizację inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej. ust. 2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do otulin form ochrony przyrody, rodzinnych ogrodów działkowych i obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.	Podstawa do głosowania przeciwko uchwale dotyczącej lokalizacji (wstrzymanie się od rozstrzygnięcia) oraz przyjęcie uchwały odmawiającej ustalenia lokalizacji powstaje w przypadku: 1) wątpliwości co do zgodności wniosku i projektu uchwały z wymaganiami zawartymi w ustawach (i aktach do nich wykonawczych a także aktów prawa miejscowego) tworzących system planowania przestrzennego, których normy odnoszą się do możliwości zagospodarowania terenu;

		2) zmiany (lub powstania) ustaw tworzących system planowania przestrzennego lub aktów do nich wykonawczych, która miała miejsce między dniem złożenia wniosku a dniem rozpatrywania uchwały, w zakresie odnoszącym się do przestrzeni lub oddziaływania; 3) zmiany (lub powstania) aktów prawa miejscowego wprowadzających ograniczenia w zabudowie lub zagospodarowaniu terenu (w szczególności na terenach parków krajobrazowych oraz na obszarach chronionego krajobrazu), która miała miejsce między dniem złożenia wniosku a dniem rozpatrywania uchwały, w zakresie odnoszącym się do przestrzeni lub oddziaływani;a 4) zmiany map szczególnego zagrożenia powodzią (ich aktualizacji), która miała miejsce między dniem złożenia wniosku a dniem rozpatrywania uchwały, w zakresie odnoszącym się do przestrzeni lub oddziaływani;a 5) zmiany gospodarza inwestycji generującej ograniczenia w zabudowie, z którym dokonano uzgodnienia (np. zmiana drogi z powiatowej na wojewódzką); 6) powstania (między dniem złożenia wniosku a dniem rozpatrywania uchwały dotyczącej lokalizacji inwestycji mieszkaniowej) inwestycji, która na mocy przepisów odrębnych generuje ograniczenia w zabudowie lub zagospodarowaniu terenu (np. powstanie ujęcia wody, uchwalenie planu miejscowego dotyczącego lokalizacji cmentarza); 7) zmiany granic gminy.
3	Art. 5. ust. 3. Inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań	Podstawa do głosowania przeciwko uchwale dotyczącej lokalizacji (wstrzymanie się od rozstrzygnięcia) oraz przyjęcie uchwały odmawiającej ustalenia lokalizacji powstaje w przypadku: 1) wątpliwości co do zgodności z uchwałą o utworzeniu parku kulturowego;

	i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego. Art. 5. ust. 4. Warunek niesprzeczności ze studium nie dotyczy terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane.	2) zmiana uchwały o utworzeniu parku kulturowego lub jej przyjęcie (która miała miejsce między dniem złożenia wniosku a dniem rozpatrywania uchwały dotyczącej lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, a która obejmuje choćby w części obszar wskazany we wniosku); 3) sprzeczność ze studium w zakresie określenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, określenia kierunków rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, określenia obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym, czy określenia kierunków i zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej (np. wniosek obejmuje teren o funkcji rolnej, leśnej, usługowej, przemysłowej; przewiduje zbyt dużą intensywność zabudowy, odmiennie określa maksymalną wysokość budynków lub sposób obsługi komunikacyjnej) – uwaga nie dotyczy terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane; 4)zmiana studium – między dniem złożenia wniosku a dniem rozpatrywania uchwały dotyczącej lokalizacji inwestycji mieszkaniowej; 5) zmiana granic gminy.
4	Art. 7 ust. 4. zdanie drugie. Rada gminy podejmując uchwałę 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.	Podstawa do głosowania przeciwko uchwale dotyczącej lokalizacji (wstrzymanie się od rozstrzygnięcia) oraz przyjęcie uchwały odmawiającej ustalenia lokalizacji powstaje w przypadku: 1) braku korelacji wniosku ze wskazanymi w studium potrzebami i możliwościami rozwoju gminy (które uwzględniają w szczególności analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, prognozy

		demograficzne, możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, z bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, jak również kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę); 2) braku korelacji (adekwatności) treści wniosku ze stanem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych – ocena jest dokonywana przez pryzmat długiego okresu czasu i powinna przede wszystkim brać pod uwagę czynniki demograficzne, w tym starzenie się społeczeństwa, a także postępujące wyludnianie się miast, ale także rozwój gospodarczy danego regionu, migracje, tendencje do wyprowadzania się mieszkańców dużych miast poza ich centra, zwiększające się potrzeby i oczekiwania co do powierzchni mieszkań, czy zmniejszającą się liczebność gospodarstw domowych (i zwiększającą się liczbę jednoosobowych gospodarstw domowych). Podkreślić należy, iż ocena stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych powinna nie tylko dotyczyć liczby mieszkań, ale również uwzględniać ich powierzchnię, zakładaną liczbę pokoi, czy funkcjonalności (np. dostosowanie dla osób o ograniczonej mobilności), jak również koszty utrzymania (np. zakładane zapotrzebowanie na energię elektryczną); 3) miany studium; 4) zmiany granic gminy.
5	Art. 17. ust. 1 pkt 1 Inwestycję mieszkaniową lokalizuje się na terenie, który ma zapewniony:	Podstawa do głosowania przeciwko uchwale dotyczącej lokalizacji (wstrzymanie się od rozstrzygnięcia) oraz przyjęcie uchwały odmawiającej ustalenia lokalizacji powstaje w przypadku:

	1) 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.	1) braku dostępu do drogi publicznej, np. braku zjazdu lub zgody na wybudowanie zjazdu; 2) dostępu za pośrednictwem drogi wewnętrznej, która nie jest budowlą; 3) dostępu za pośrednictwem drogi wewnętrznej o szerokości mniejszej niż 6 m; 4) dostępu za pośrednictwem drogi wewnętrznej, która stanowi samowolę budowlaną; 5) poniesienia wymogów w zakresie ochrony przeciwpożarowej w zakresie drogi dojazdu ponad wymogi wskazane we wniosku (zmiana przepisów).
6	Art. 17. ust. 2 pkt 1 Inwestycję mieszkaniową lokalizuje się: 1) w odległości nie większej niż 1000 m, a w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000 mieszkańców – 500 m, od przystanku komunikacyjnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2136 i 2371 oraz z 2018 r. poz. 317, 650 i 907).	Podstawa do głosowania przeciwko uchwale dotyczącej lokalizacji (wstrzymanie się od rozstrzygnięcia) oraz przyjęcie uchwały odmawiającej ustalenia lokalizacji powstaje w przypadku: 1) dłuższej drogi dojścia niż określona standardami (w tym lokalnymi standardami urbanistycznymi); 2) braku ciągłości drogi dojścia (np. przerwanie terenem ogrodzonym, konieczności przejścia przez teren zieleni nieurządzonej typu nieużytek, łąka); 3) wyznaczenia drogi dojścia w sposób oznaczający konieczność naruszenia przepisów, np. konieczności przekroczenia drogi publicznej w miejscu niedozwolonym); 4) zmiany lokalizacji przystanku autobusowego, która miała miejsce między dniem złożenia wniosku a dniem rozpatrywania uchwały; 5) zmiany trasy drogi dojścia wynikającej ze zmian przestrzennych, np. zmiany miejsca przejścia dla pieszych, ogrodzenia terenu, która miała miejsce między dniem złożenia wniosku a dniem rozpatrywania uchwały.

7	Art. 17. ust. 2 pkt 2 Inwestycję mieszkaniową lokalizuje się: 2) zgodnie z zapotrzebowaniem, dostęp do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, o której mowa w ustawie z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2018 r. poz. 1152).	Podstawa do głosowania przeciwko uchwale dotyczącej lokalizacji (wstrzymanie się od rozstrzygnięcia) oraz przyjęcie uchwały odmawiającej ustalenia lokalizacji powstaje w przypadku braku zapewnienia takiego dostępu, np. braku dostępu do sieci kanalizacyjnej przy jednoczesnym braku możliwości odprowadzania ścieków do zbiorników zamkniętych.
8	Art. 17. ust. 2 pkt 3 Inwestycję mieszkaniową lokalizuje się: 3) zgodnie z zapotrzebowaniem, dostęp do sieci elektroenergetycznej.	Podstawa do głosowania przeciwko uchwale dotyczącej lokalizacji (wstrzymanie się od rozstrzygnięcia) oraz przyjęcie uchwały odmawiającej ustalenia lokalizacji powstaje w przypadku w przypadku braku zapewnienia takiego dostępu, np. braku możliwości doprowadzenia sieci elektroenergetycznej.
9	Art. 17. ust. 2 pkt 2 lit a i b – w zakresie odległości – Inwestycję mieszkaniową lokalizuje się: 2) w odległości nie większej niż 3000 m, a w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000 mieszkańców – 1500 m, od: a) szkoły podstawowej, b) przedszkola. i ust. 10 i 11: 10. Odległości, o których mowa w ust. 2 i 4, ustala się, licząc od granicy terenu inwestycji mieszkaniowej drogą dojścia do obiektu ciągiem pieszym albo pieszo-jezdnym, do którego ma być zapewniony dostęp, w tym obiektu położonego na terenie inwestycji. 11. Odległości ustala się w odniesieniu do obiektów położonych w gminie, w której będzie realizowana inwestycja oraz Art. 18. 1. Jeżeli inwestycja mieszkaniowa zlokalizowana jest w odległości niespełniającej wymogu, o którym mowa w art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. a lub b, wymóg ten uważa	Podstawa do głosowania przeciwko uchwale dotyczącej lokalizacji (wstrzymanie się od rozstrzygnięcia) oraz przyjęcie uchwały odmawiającej ustalenia lokalizacji powstaje w przypadku: 1) dłuższej drogi dojścia niż określona standardami (w tym lokalnymi standardami urbanistycznymi); 2) braku ciągłości drogi dojścia (np. przerwanie terenem ogrodzonym, konieczności przejścia przez teren zieleni nieurządzonej typu nieużytek, łąka); 3) wyznaczenia drogi dojścia w sposób oznaczający konieczność naruszenia przepisów, np. konieczności przekroczenia drogi publicznej w miejscu niedozwolonym); 4) zmiany trasy drogi dojścia wynikającej ze zmian przestrzennych, np. zmiany miejsca przejścia dla pieszych, ogrodzenia terenu, która miała miejsce między dniem złożenia wniosku a dniem rozpatrywania uchwały; 5) w przypadku stosowania art. 18 – braku uzyskania zgody rady gminy.

	się za spełniony, jeżeli inwestor zobowiąże się, za zgodą rady gminy wyrażoną w formie uchwały, do przekazania na rzecz gminy kwoty odpowiadającej 5-letnim kosztom zapewnienia transportu i opieki w czasie przewozu dziecka, o których mowa odpowiednio w art. 32 ust. 5 lub w art. 39 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 996, 1000 i 1290). 2. Zobowiązanie inwestora, o którym mowa w ust. 1, zamieszcza się w umowie z gminą, zawieranej w formie aktu notarialnego.	
10	Art. 17. ust. 2 pkt 2 lit a i b – w zakresie warunków, jakie muszą spełniać szkoła i przedszkole – Inwestycję mieszkaniową lokalizuje się: 2) w odległości nie większej niż 3000 m, a w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000 mieszkańców – 1500 m, od: a) szkoły podstawowej, która jest w stanie przyjąć nowych uczniów w liczbie dzieci stanowiącej nie mniej niż 7% planowanej liczby mieszkańców inwestycji mieszkaniowej, b) przedszkola, które jest w stanie zapewnić wychowanie przedszkolne dzieciom w liczbie stanowiącej nie mniej niż 3,5% planowanej liczby mieszkańców inwestycji mieszkaniowej. Art. 17 ust. 3. Spełnienie warunków, o których mowa w ust. 2 pkt 2, w zakresie możliwości przyjęcia nowych uczniów w szkole podstawowej lub zapewnienia wychowania przedszkolnego dzieciom ocenia się na podstawie zaświadczenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta).	Podstawa do głosowania przeciwko uchwale dotyczącej lokalizacji (wstrzymanie się od rozstrzygnięcia) oraz przyjęcie uchwały odmawiającej ustalenia lokalizacji powstaje w przypadku braku uzyskania zaświadczenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) potwierdzającego możliwość przyjęcia nowych uczniów, przy czym możliwość ta powinna odnosić się do kwestii finansowych, budowlanych i administracyjnych i abstrahować od kwestii realizacji obowiązku szkolnego.
11	Art. 17 ust. 4. Inwestycję mieszkaniową wielorodzinną lokalizuje się na terenie zapewniającym dostęp do urządzonych	Podstawa do głosowania przeciwko uchwale dotyczącej lokalizacji (wstrzymanie się od rozstrzygnięcia) oraz przy-

	terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu o powierzchni stanowiącej co najmniej iloczyn planowanej liczby mieszkańców oraz wskaźnika wynoszącego 4 m^2. Zapewnienie dostępu następuje poprzez lokalizację w odległości nie większej niż 3000 m, a w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000 mieszkańców, 1500 m.	jęcie uchwały odmawiającej ustalenia lokalizacji powstaje w przypadku: 1) dłuższej drogi dojścia niż określona standardami (w tym lokalnymi standardami urbanistycznymi); 2) braku ciągłości drogi dojścia (np. przerwanie terenem ogrodzonym, konieczności przejścia przez teren zieleni nieurządzonej typu nieużytek, łąka); 3) wyznaczenia drogi dojścia w sposób oznaczający konieczność naruszenia przepisów, np. konieczności przekroczenia drogi publicznej w miejscu niedozwolonym); 4) zmiany trasy drogi dojścia wynikającej ze zmian przestrzennych, np. zmiany miejsca przejścia dla pieszych, ogrodzenia terenu, która miała miejsce między dniem złożenia wniosku a dniem rozpatrywania uchwały; 5) swoistego „zamknięcia" dostępu do urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu (np. ograniczenia możliwości korzystania wyłącznie przez określoną grupę osób); 6) mniejszej powierzchni niż stanowiąca iloczyn planowanej liczby mieszkańców i 4 m^2; 7) wątpliwości co do spełniania przez wskazany we wniosku teren wymogów przepisu (np. wskazanie lasu, basenu, hali sportowej lub innego obiektu zamkniętego).
12	Art. 17 ust. 6. Budynki objęte inwestycją mieszkaniową: 1) poza miastami oraz w miastach, w których liczba mieszkańców nie przekracza 100 000 mieszkańców – nie mogą być wyższe niż 4 kondygnacje nadziemne; 2) w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000 mieszkańców – nie mogą być wyższe niż 14 kondygnacji nadziemnych.	Podstawa do głosowania przeciwko uchwale dotyczącej lokalizacji (wstrzymanie się od rozstrzygnięcia) oraz przyjęcie uchwały odmawiającej ustalenia lokalizacji powstaje w przypadku proponowania budynków o większej liczbie kondygnacji niż dopuszczalna, a także wątpliwości, czy liczba ta się utrzyma na etapie realizacji inwestycji (np. w przypadku planowania kondygnacji o wysokości przekraczającej 5 m).

13	Art. 19 – lokalne standardy urbanistyczne.	Podstawa do głosowania przeciwko uchwale dotyczącej lokalizacji (wstrzymanie się od rozstrzygnięcia) oraz przyjęcie uchwały odmawiającej ustalenia lokalizacji powstaje w przypadku: 1) opisanych powyżej braków zgodności ze standardami; 2) niezgodności w zakresie liczby miejsc parkingowych (maksymalnej lub minimalnej); 3) niezgodności w zakresie zapewnienia dostępu do sieci ciepłowniczej; 4) uchwalenia lub zmiany lokalnych standardów urbanistycznych, co miało miejsce między dniem złożenia wniosku a dniem rozpatrywania uchwały.
14	Braki formalne – art. 7 ust. 7 i ust. 8 (zawartość wniosku inwestora) art. 7 ust. 12 (opiniowanie) art. 7 ust. 14 (uzgodnienia).	Podstawa do głosowania przeciwko uchwale dotyczącej lokalizacji (wstrzymanie się od rozstrzygnięcia) oraz przyjęcie uchwały odmawiającej ustalenia lokalizacji powstaje w przypadku jakiegokolwiek uchybienia proceduralnego i formalnego lub powstania wątpliwości czy wymogi przepisów zostały wypełnione, w tym w przypadku: 1) niepełnego wniosku inwestora, również w zakresie wymaganych załączników; 2) wad w zakresie obowiązku publikacji wniosku (choćby poprzez niedochowanie terminów lub brak publikacji wszystkich dokumentów); 3) wad w zakresie przeprowadzenia konsultacji; 4) wadliwego prowadzenia procesu opiniowania; 5) wad w zakresie uzgodnień; 6) braku uzyskania uzgodnienia.

Źródło: opracowanie własne.

Jakub H. Szlachetko[1]

Udział mieszkańców w postępowaniu w sprawie sporządzenia i uchwalenia projektu uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej

Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego (województwa, powiaty i gminy) to korporacje prawa publicznego, a więc obligatoryjne i przymusowe, powstające z mocy prawa wspólnoty mieszkańców, czyli zrzeszenia osób zamieszkujących określone terytorium[2]. Mieszkańcy, będący przecież „członkami" j.s.t., mają swoje „członkowskie" prawa i obowiązki. Do pierwszych z nich należy m.in. prawo do partycypacji w funkcjonowaniu jednostki samorządu terytorialnego i jej organów, a w szczególności w różnych samorządowych procedurach decyzyjnych. Truizmem jest stwierdzenie, iż suma, całokształt prawnie zagwarantowanych i respektowanych w praktyce uprawnień partycypacyjnych mieszkańców stanowi ilustrację kondycji demokracji lokalnej. Partycypacja zapewnia bowiem mieszkańcom udział w sprawowaniu władzy publicznej.

Partycypacja społeczna, traktowana w kategoriach dynamicznych, tj. jako zjawisko, jest urzeczywistniana przez prawodawcę w formie różnych uprawnień. Owe uprawnienia (partycypacyjne), znajdujące regulację w licznych ustawach i aktach wykonawczych, umożliwiają społeczności lokalnej (mieszkańcom, organizacjom pozarządowym) zabieranie głosu

---

[1] dr Jakub H. Szlachetko – prawnik, administratywista; adiunkt w Katedrze Geografii Społeczno-Ekonomicznej Wydziału Oceanografii i Geografii Uniwersytetu Gdańskiego; prezes Zarządu Instytutu Metropolitalnego.

[2] Zob. więcej: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 21–37.

w sprawach publicznych uczestniczenie w podejmowaniu (szeroko definiowanych) decyzji – przede wszystkim aktów polityk publicznych (strategii, programów, planów), a także aktów normatywnych powszechnie i wewnętrznie obowiązujących (aktów prawa miejscowego, aktów kierownictwa wewnętrznego). Mieszkańcy uczestniczą w procesach kształtowania i prowadzenia różnych polityk samorządowych, w tym tych najważniejszych jak: polityka rozwoju (planowanie strategiczne), finansowa, przestrzenna (planowanie i zagospodarowanie przestrzenne), krajobrazowa, środowiskowa, rewitalizacyjna itd.

Partycypacji służą zróżnicowane instytucje prawne:
- będące emanacją prawa do petycji uwagi (w formie pisemnej, elektronicznej, ustnej) i wnioski[3];
- inicjatywy prawotwórcze mające sformalizowaną postać (tzw. uchwały obywatelskie)[4];
- referenda[5];
- przeprowadzane według różnych metod i technik konsultacje (dyskusje publiczne, panele obywatelskie, warsztaty urbanistyczne, spacery studyjne, budżety partycypacyjne)[6];

---

[3] M. Stahl, J.P. Tarno, J. Wyporska-Frankiewicz, *Instytucja skarg i wniosków oraz inne formy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym* [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym,* Warszawa 2014, s. 323-356.

[4] Zob.: B. Dolnicki, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym* [w:] M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym,* Warszawa 2012, s. 113–130; M. Brzeski, *Problemy podstawy prawnej regulacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w statucie jednostki samorządu terytorialnego* [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna…,* s. 379–400*;* M. Augustyniak, *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jako forma partycypacji społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego – wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda* [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna…,* s. 359–378.

[5] Zob.: E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału w referendum lokalnym,* Łódź 2002.

[6] Zob.: M. Gerwin, *Panel obywatelski. Przewodnik po demokracji, która działa,* Kraków 2018; R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne,* Warszawa 2016; R. Marchaj, *Wysłuchanie publiczne jako forma udziału wspólnoty lokalnej w procesie stanowienia prawa na szczeblu samorządowym* [w:] B. Dolnicki, *Par-*

– czy w końcu zinstytucjonalizowane grupy przedstawicielskie, określane mianem organów partycypacji społecznej czy też komisji, rad, zespołów i komitetów o składzie społecznym[7].

Urzeczywistniany przez prawodawcę model administracji publicznej – administracji „sprywatyzowanej", „uspołecznionej" i „partycypacyjnej", systematycznie i konsekwentnie wzmacniał swoją pozycję w regulacjach prawa pozytywnego. Zarówno nowe ustawy, jak i nowelizacje dotychczasowe szły – niekiedy śmielej, niekiedy mniej śmiało – w tak określonym kierunku. Można byłoby wręcz stwierdzić, że ustawodawca przyzwyczaił do pewnego „demokratycznego" i „partycypacyjnego" standardu – zwłaszcza w tych najważniejszych dla wspólnot samorządowych dziedzinach życia.

Niestety, ustawa o ułatwieniach w przygotowywaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących zmierza w przeciwstawnym kierunku, zrywając ze stosunkowo nową, ale rozwijającą się tradycją partycypacyjną w samorządzie terytorialnym. Stanowi ona zdecydowany regres, w szczególności w zestawieniu z dwoma innymi, choć przedmiotowo i funkcjonalnie ściśle powiązanymi regulacjami: ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawą o rewitalizacji. Ustawa planistyczna przewiduje stosunkowo bogaty pakiet mechanizmów partycypacyjnych w procesach kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Z kolei ustawa rewitalizacyjna tworzy rozbudowany system udziału interesariuszy w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rewitalizacyjnej.

W dalszej części opracowania przedstawione zostaną zagadnienia szczegółowe, składające się na prawną konstrukcję partycypacji społecznej w polityce przestrzennej unormowanej w specustawie mieszkaniowej.

---

tycypacja społeczna…, s. 164–179; T. Moll, *Konsultacje społeczne jako klasyczna forma partycypacji społecznej* [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna…*, s. 244–258*;* J. Szlachetko, *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego,* Gdańsk 2016; J. Szlachetko, *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej,* Warszawa 2017.

[7] Zob.: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, *Komisje, zespoły, rady jako forma partycypacji obywateli w samorządzie terytorialnym* [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna…,* s. 280–304.

Omówione zostaną uprawnienia mieszkańców, dzięki którym mogą uczestniczyć w podejmowaniu decyzji publicznych – zarówno te z ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, jak i dla kontrastu wynikające z innych ustaw (u.p.z.p. oraz u.r.).

Partycypacja społeczna w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w rewitalizacji

Mieszkańcy uczestniczą w wielu samorządowych procesach decyzyjnych i nie sposób byłoby o wszystkich - nawet w sposób syntetyczny – napisać. Dlatego też za punkt odniesienia dalszych rozważań posłużą dwie przywołane już regulacje ustawowe – ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawa o rewitalizacji. Z jednej strony są one przedmiotowo i funkcjonalnie związane ze specustawą mieszkaniową. Lokalizacja i realizacja inwestycji mieszkaniowych stanowi w końcu przejaw polityki przestrzennej – i to realizowanej wszędzie, w tym na tzw. obszarach rewitalizacji (i to na ogromną skalę). Z drugiej strony przywołane ustawy różnią się „wiekiem", ustawa planistyczna jest z 2003 r., a ustawa rewitalizacyjna z 2015. Tym samym dowodzą, że w perspektywie zarówno kilku, jak i kilkunastu lat wstecz tworzono prawo o wiele bardziej pro-obywatelskie i pro-partycypacyjne niż obecnie.

Szczegółowe rozważania należy poprzedzić jedną uwagą, mianowicie uprawnienia mieszkańców do partycypacji są realizowane w ramach określonych procedur decyzyjnych – mogą procedurę wszczynać (np. inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców, wniosek w trybie kodeksu postępowania administracyjnego), mogą odbywać się na jej różnych etapach (konsultacje społeczne, organy partycypacji), w końcu mogą ją wieńczyć (np. referendum). Z istoty partycypacji społecznej wynika uczestnictwo w decydowaniu, a decydowanie jest zazwyczaj rozciągniętym w czasie, składającym się ze złożonej i wieloetapowej struktury, postępowaniem. Dlatego też podmioty spoza systemu administracji publicznej co do zasady partycypują w postępowaniach organów jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności w tzw. postępowaniach uchwałodawczych, które są podstawowym i najczęściej wykorzystywanym trybem działania organów stanowiąco-kontrolnych j.s.t. Teza ta

doznaje egzemplifikacji zarówno w zakresie przepisów u.p.z.p. jak i u.r. Partycypacja społeczna dotyczy zatem m.in. postępowania w sprawie sporządzania i uchwalenia:
– planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 41 u.p.z.p.);
– audytu krajobrazowego (art. 38b u.p.z.p.);
– studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 11 u.p.z.p.);
– miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 17 u.p.z.p.);
– miejscowego planu rewitalizacji (art. 17 u.p.z.p);
– tzw. uchwały krajobrazowej czy reklamowej (art. 37b u.p.z.p.);
– uchwały o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji (art. 8 i art. 11 u.r.);
– gminnego programu rewitalizacji (art. 17 u.r.).

W każdym postępowaniu uczestniczą mieszkańcy czy szerzej – podmioty spoza systemu administracji publicznej. Trzeba jednak dostrzec, że zakres i skala ich udziału jest zróżnicowana i – co niezwykle istotne – prawodawca wzmacnia partycypację społeczną w tych postępowaniach uchwałodawczych, które mają fundamentalne dla omawianej dziedziny życia znaczenie, a więc w postępowaniu w sprawie sporządzenia i uchwalenia tak projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Szczegółowy wykaz uprawnień partycypacyjnych znajduje się w tabeli 1.

Tabela 1. Uprawnienia partycypacyjne mieszkańców w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w rewitalizacji

Lp.	Postępowanie uchwałodawcze:	Uprawnienie partycypacyjne:	Podstawa ustawowa:
1	plan zagospodarowania przestrzennego województwa	wnioski mieszkańców	art. 41 ust. 1 pkt 1 i 3 u.p.z.p.
		opinia wojewódzkiej komisji urbanistyczno-architektonicznej	art. 41 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p.
2	audyt krajobrazowy	uwagi mieszkańców	art. 38b ust. 2 pkt 5 i 6 u.p.z.p.

Lp.	Postępowanie uchwałodawcze:	Uprawnienie partycypacyjne:	Podstawa ustawowa:
3	studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy	wnioski mieszkańców	art. 11 pkt 1 i 3 u.p.z.p.
		dyskusja publiczna	art. 11 pkt 7 u.p.z.p.
		uwagi mieszkańców	art. 11 pkt 8 u.p.z.p.
		opinia gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej	art. 11 pkt 4 u.p.z.p.
4	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	wnioski mieszkańców	art. 17 pkt 1 i 4 u.p.z.p.
		dyskusja publiczna	art. 17 pkt 9 u.p.z.p.
		uwagi mieszkańców	art. 17 ust. 11 i 12 u.p.z.p.
		opinia gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej	art. 17 pkt 6 lit. a u.p.z.p.
5	miejscowy plan rewitalizacji	wnioski mieszkańców	art. 17 pkt 1 i 4 u.p.z.p.
		dyskusja publiczna	art. 17 pkt 9 u.p.z.p.
		uwagi mieszkańców	art. 17 ust. 11 i 12 u.p.z.p.
		opinia gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej	art. 17 pkt 6 lit. a u.p.z.p.
		opinia komitetu rewitalizacji	art. 37j ust. 1 u.p.z.p.
6	tzw. uchwała krajobrazowa czy reklamowa	uwagi mieszkańców	art. 37b ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.
7	uchwała o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji	konsultacje społeczne w co najmniej trzech różnych formach	art. 8 ust. 2 oraz art. 11 ust. 3 w zw. z art. 6 u.r.
8	gminny program rewitalizacji	konsultacje społeczne w co najmniej trzech różnych formach	art. 17 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 6 u.r.
		opinia komitetu rewitalizacji	art. 17 ust. 2 pkt 4 lit. a u.r.

Źródło: opracowanie własne.

Wymienione formy partycypacji społecznej w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w rewitalizacji mają charakter podstawowy i obligatoryjny. Organy planistyczne muszą w odpowiednich postępo-

waniach uchwałodawczych „uwzględnić" partycypujących i „urzeczywistnić" przysługujące im publiczne prawa podmiotowe. Uprawnienia do partycypacji w powyższych formach są bowiem skorelowane z prawnym obowiązkiem organu administracyjnego do podejmowania określonych działań. Organ ma obowiązek:

– umożliwienia mieszkańcom zabrania głosu w postępowaniu uchwałodawczym w postaci ustnej, elektronicznej czy pisemnej;
– zapoznania się ze stanowiskiem partycypujących i udokumentowania tego faktu (np. poprzez sporządzenie listy uwag nieuwzględnionych, opracowanie protokołu lub raportu podsumowującego partycypację, wskazanie stosownych motywów w uzasadnieniu do projektu aktu);
– ustosunkowania się do przedstawionego stanowiska.

Organ planistyczny nie musi uwzględniać wniosków, uwag czy opinii mieszkańców w treści sporządzanych aktów – to czy uwzględni stanowisko w całości lub w części czy też odmówi jego uwzględnienia zależy wyłącznie od prowadzonej polityki, jej priorytetów i uwarunkowań. W granicach władztwa administracyjnego podejmuje bowiem dyskrecjonalne rozstrzygnięcia, które cieszą się domniemaniem legalności.

Obligatoryjność partycypacji społecznej jest jednak istotna z pozycji zapewnienia mieszkańcom udziału w procedurach decyzyjnych. Pełni funkcję gwarancyjną. Jeżeli bowiem organ zobowiązany do uwzględnienia partycypujących w postępowaniu uchwałodawczym zaniecha wykonania (lub prawidłowego wykonania) obowiązku, narusza prawo, co wywołuje określone sankcje prawne. Ograniczenie prawa do partycypacji społecznej uchodzi bowiem za naruszenie prawa stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności procedowanego aktu w całości lub w części przez organ nadzoru (wojewodę) lub sąd administracyjny. Dowodzi tego wykładnia odpowiednio przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym[8] oraz art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zago-

[8] Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g.: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90", zaś z ust. 4: „W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa". Ograniczenie prawa do partycypacji jest zasadniczo kwalifikowane jako istotne bądź zwykłe naruszenie

spodarowaniu przestrzennym[9], będących „normatywnymi wzorcami weryfikacji" legalności działania organów administracji publicznej[10]. Dowodzi tego także orzecznictwo sądowoadministracyjne, eliminujące praktyki ograniczania prawa do partycypacji[11].

Ustawowa regulacja i obligatoryjny charakter partycypacji społecznej powoduje, że jest ona: (1) warunkiem materialnym i (2) formalnym w danym postępowaniu uchwałodawczym. Warunkiem materialnym, gdyż mieszkańcy uczestnicząc w postępowaniu kształtują treść projektowanego aktu i składające się nań rozwiązania prawne. Warunkiem formalnym, gdyż pominięcie partycypacji rzutuje na legalność tak procedury decyzyjnej, jak i samej decyzji.

Należy jednak podkreślić, że organy planistyczne mają prawną możliwość organizowania partycypacji społecznej także w innych formach,

---

prawa stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności danego aktu. Wskazana regulacja znajduje generalne zastosowanie do kontroli legalności działania organów gminy. Wyjątkiem jest planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, gdzie prze- słanki stwierdzenia nieważności unormowano odrębnie w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

[9] Według art. 28 ust. 1 u.p.z.p.: „Istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części".

[10] Szczegółowa analiza wskazanej problematyki znajduje się w: J. Szlachetko, *Udział podmiotów…*, s. 228–275; J. Szlachetko, *Partycypacja społeczna…*, s. 173–229.

[11] Zob.: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r., II SA/Op 213/06, LEX nr 475242; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 27 września 2007 r., III SA/Łd 500/07, LEX 365185; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 marca 2010 r., III SA/Łd 104/10, LEX nr 652843; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2007 r., III SA/Wr 491/07, LEX nr 463691; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 listopada 2010 r., III SA/Łd 104/10, LEX nr 652843; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 listopada 2011 r., IV SA/Gl 155/11, LEX nr 1084647; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 10 października 2007 r., II SA/Sz 885/07, LEX nr 438851; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 października 2009 r., III SA/Łd 404/09, LEX nr 528480; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 czerwca 2006 r., II OSK/277/06, LEX nr 266913; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 kwietnia 2010 r., II OSK 337/10, LEX nr 599397.

niż wskazane w obowiązującej ustawie – czy to planistycznej, czy rewitalizacyjnej. Ustawowa regulacja zjawiska pełni funkcję gwarancyjną, zabezpiecza *minimum minimorum*, tworzy pewien standard. Nie ma jednak żadnych prawnych przeciwwskazań przed wzmocnieniem pozycji partycypujących w postępowaniu i wykorzystaniem dodatkowych, fakultatywnych form. Wydaje się – ze względu na aksjologię prawa administracyjnego – że jest to wręcz wskazane. Organy administracyjne mogą zatem ów ustawowy standard rozbudowywać. Istotne jest jednak to, że fakultatywnych form partycypacji społecznej nie zabezpiecza żaden mechanizm. Innymi słowy, fakultatywna partycypacja nie jest prawnym obowiązkiem organu, a więc jej brak lub jakiekolwiek ograniczenie nie może uchodzić za przejaw naruszenia prawa, a zatem i skutkować wadliwością procedury czy decyzji[12].

Partycypacja społeczna w lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych

Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących przewiduje odmienne podstawy, formy i tryby realizacji inwestycji mieszkaniowych i towarzyszących. Ze względu na powyższe jest określana mianem „specustawy" – ustawy specjalnej, wprowadzającej szczególny reżim prawny, odbiegający od rozwiązań ogólnych. Takich „specustaw" w porządku prawnym obowiązuje wiele - co najmniej kilkanaście.

Celem specustaw jest ułatwienie i przyspieszenie procesów planistycznych i inwestycyjno-budowlanych. Prawodawca „wyłącza" spod reżimu ogólnego określone kategorie inwestycji, odmiennie kształtując zasady ich przygotowywania i realizacji. Takie uzasadnienie regulacji powoduje m.in. to, że umniejszeniu ulega rola społeczności lokalnej, mieszkańców i organizacji pozarządowych w procedurach decyzyjnych. Próba ułatwienia i przyspieszenia procedur „odbija się" zatem na skali partycypacji społecznej czy kondycji demokracji lokalnej. Jest to typowy konflikt wartości aksjologicznych i prakseologicznych (te ostatnie zyskują prymat).

[12] Zob. więcej: J. Szlachetko, *Partycypacja społeczna…*, s. 137-138.

Jakkolwiek, nie wdając się w istotę sporu o wartości, może się wydawać zrozumiałe ograniczenie partycypacji społecznej w przypadkach przygotowywania i realizacji inwestycji celu publicznego – w końcu pełnią one szczególną i społeczną funkcję, służą dobru powszechnemu, a dodatkowo często mają liniowy przebieg i dużą wartość ekonomiczną, tak trudno zaakceptować analogię w odniesieniu do wszystkich innych inwestycji, inwestycji „prywatnych". Specustawa mieszkaniowa, w odróżnieniu od pozostałych, dotyczy przede wszystkim inwestycji prywatnych, gdyż takimi są zasadniczo unormowane w jej przepisach inwestycje mieszkaniowe, a i mogą takimi być inwestycje towarzyszące. W związku z tym decyzja o ograniczeniu społecznej partycypacji i kontroli procesów decyzyjnych jest kontrowersyjna, czy wręcz bulwersująca, gdyż miejskie struktury funkcjonalno-przestrzenne są współtworzone przede wszystkim przez zabudowę mieszkaniową. To budynki mieszkaniowe tworzą „tkankę" miejską, jedynie „punktowo" wzbogacaną innymi funkcjami. Ograniczenie standardów demokratycznych w kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej w tym zakresie jest więc szczególnie złe, demoralizujące, niebezpieczne.

Instytucją o kluczowym dla specustawy mieszkaniowej znaczeniu jest uchwała rady gminy o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Przedmiotowa uchwała o trudnym do jednoznacznego określenia charakterze (posiada cechy zarówno aktu prawa miejscowego, jak i generalnego aktu administracyjnego), dokonuje lokalizacji inwestycji, a jednocześnie określa jej podstawowe cechy. Jest ona swoistym substytutem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – nawet jeżeli plan miejscowy obowiązuje, to uchwała lokalizacyjna może być z nim sprzeczna, oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Proces sporządzania i uchwalania projektu uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej jest unormowany w art. 7 ustawy. Prawodawca partycypację społeczną sprowadza jedynie do pisemnych lub elektronicznych uwag, jakie mieszkańcy mogą wnosić do złożonego przez inwestora wniosku (oraz załączonej do wniosku koncepcji urbanistyczno-architektonicznej), a także opinii właściwej komisji urbanistyczno-architektonicznej. Stanowią o tym odpowiednio art. 7 ust. 10 i 11 (uwagi mieszkańców) oraz art. 7 ust. 12 pkt 1 u.p.r.i.m. (opinia

komisji). Są to jedyne formy partycypacji społecznej w tym postępowaniu uchwałodawczym.

Warto dodać, że na dodatkowe, fakultatywne formy partycypacji społecznej w tym przypadku nie będzie czasu, gdyż prawodawca ogranicza postępowanie uchwałodawcze – o czym mowa w art. 7 ust. 4 ustawy – krótkim terminem 60 dni na załatwienie sprawy z wniosku inwestora, dopuszczając możliwość jego jednorazowej prolongaty wynoszącej nie więcej niż 30 kolejnych dni.

Jednakże kwestią, która wywołuje największe obawy jest charakter prawny uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Inne akty polityki przestrzennej (a przede wszystkim studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) są podejmowane przez organy w warunkach samodzielności i władztwa planistycznego, co powoduje możliwość wydawania dyskrecjonalnych rozstrzygnięć planistycznych, w tym lokalizacyjnych, zdeterminowanych nie tylko obowiązującym prawem, ale w znacznym stopniu także kwestiami merytorycznymi i celowościowymi. Uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej ma zgoła odmienny charakter prawny. Prawodawca znacząco (może nawet w sposób sprzeczny z Konstytucją i zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego) ograniczył władztwo planistyczne gminy poprzez enumeratywną regulację prawnych podstaw odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Organy gminy nie działają już w warunkach uznania, nie dokonują dyskrecjonalnych rozstrzygnięć, po prostu nie prowadzą polityki przestrzennej – organy te jedynie weryfikują zgodność wniosku o podjęcie uchwały lokalizacyjnej (i koncepcji urbanistyczno-architektonicznej) z przepisami ustawy i – co najwyżej – z „potrzebami i możliwościami rozwoju gminy" oraz ze „stanem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych". Jak bowiem stanowi art. 7 ust. 4 *in fine*: „Rada gminy, podejmując uchwałę, 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".

Konsekwencją powyższego jest brak możliwości kształtowania treści uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej ze względu na przedłożone przez mieszkańców uwagi czy opinię gminnej komisji

urbanistyczno-architektonicznej. Cóż z tego, że mieszkańcy czy komisja przedstawią zasadne i sensowne, choć krytyczne dla inwestycji mieszkaniowej stanowiska, skoro organ planistyczny nie będzie mógł na tej podstawie podjąć uchwały odmownej. Partycypacja społeczna w lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych jest zjawiskiem fasadowym, pozbawionym faktycznego znaczenia. Staje się jedynie warunkiem formalnym – warunkiem materialnym z całą pewnością nie jest.

Podsumowanie

Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących nie dość, że marginalizuje zjawisko partycypacji społecznej – ograniczając jego skalę i zasięg, a także formy, to jeszcze – co wynika z analizy przepisów dotyczących uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej – czyni je zupełnie fasadowym, pozornym. Należy zatem postawić prawodawcy poważny zarzut, pauperyzowania społecznej partycypacji i kontroli jednych z najważniejszych dla lokalnej społeczności, gospodarki i przestrzeni procedur decyzyjnych. A co gorsze, prawodawca nie tylko pauperyzuje zjawisko, ale jeszcze opinię publiczną i samych partycypujących mami instytucjami nie znajdującymi faktycznego, rzeczywistego pokrycia w praktyce.

Damian Zelewski[1]

Standardy urbanistyczne według specustawy mieszkaniowej w ujęciu teoretycznym, historycznym i funkcjonalnym

Wprowadzenie

Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących wprowadziła daleko idący wyłom w systemie planowania przestrzennego w Polsce, w szczególności poprzez wprowadzenie nowej instytucji uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej (i odpowiednio: inwestycji towarzyszącej), która zgodnie z przepisami jest wydawana niezależnie od obowiązujących na danym obszarze miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i bez przeprowadzenia zwykłej procedury planistycznej. W tym kontekście standardy, o których mowa w rozdziale 3 ustawy ("Standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych"), jawią się jako swoisty substytut zasad określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, których realizacja jest konieczna do osiągnięcia celów procesu planistycznego. Jak podkreślał projektodawca ustawy w jej uzasadnieniu: "Wprowadzenie zaproponowanych standardów (…) służy zwiększeniu efektywności polityki mieszkaniowej przy jednoczesnym zapewnieniu spełnienia przez inwestycje mieszkaniowe oraz towarzyszące odpowiednich standardów nie tylko na etapie założeń projektowanych inwestycji, lecz na każdym etapie"[2].

---

[1] Damian Zelewski – pracownik Katedry Geografii Społeczno-Ekonomicznej Wydziału Oceanografii i Geografii Uniwersytetu Gdańskiego; wiceprezes Zarządu Instytutu Metropolitalnego.

[2] Uzasadnienie do projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, Sejm RP VIII kadencji, nr druku 2667, s. 10–11.

Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że autor uzasadnienia, pomimo że dwukrotnie w jednym zdaniu odwołuje się do pojęcia „standardów", nie wyjaśnia jednak czego owe standardy mają dotyczyć – oprócz ogólnego wskazania, że chodzi o lokalizację i realizację inwestycji mieszkaniowej. Według znaczenia słownikowego „standard" to, w dużym uproszczeniu, jakość podlegająca określonym normom, sama norma określająca tę jakość lub powszechnie przyjęty, przeciętny model[3]. W kontekście omawianej ustawy zasadne będzie przyjąć znaczenie standardu jako normy określającej jakość. Czym zatem od strony normatywnej będzie jakość inwestycji mieszkaniowej i według jakich kryteriów będzie można ją ocenić? A. Grudziński zaznacza, że na jakość środowiska mieszkaniowego składają się m.in. jakość ekologiczna środowiska przestrzennego, poziom warunków życia w tym środowisku, jego walory funkcjonalne i estetyczne, a także ekonomiczna racjonalność wykorzystania terenu[4]. Na podstawie analizy kolejnych przepisów rozdziału 3 specustawy można stwierdzić, że w najbardziej ogólnym ujęciu standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych mają na celu zapewnienie ładu przestrzennego, a w bardziej szczegółowym wymiarze – przede wszystkim zagwarantowanie dostępności inwestycji do podstawowych usług publicznych i, w mniejszym zakresie, uwzględnienie aspektu kompozycyjno-estetycznego. W niniejszym artykule, oprócz przedstawienia tła teoretycznego i historycznego standardów, podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytanie, czy treści rozdziału 3 specustawy mieszkaniowej są w stanie spełnić zrekonstruowane wyżej funkcje i w dostateczny sposób zrównoważyć odejście od „zwykłych" zasad planowania przestrzennego. Z uwagi na powszechną praktykę i kontekst historyczny (normatywy urbanistyczne) omawiane przepisy będą dalej zwane w uproszczeniu „standardami urbanistycznymi", choć trzeba pamiętać, że określenie to będzie nie w pełni adekwatne w przypadku realizacji inwestycji na terenach pozamiejskich.

[3] E. Sobol (red.), *Nowy Słownik języka polskiego*, Warszawa 2002, s. 954.

[4] A. Grudziński, *Standard urbanistyczny zabudowy mieszkaniowej*, Człowiek i Środowisko 1998, t. 22, nr 1–2, s. 95.

1. Ład przestrzenny i dostępność do usług publicznych jako motywy wprowadzenia standardów urbanistycznych

1.1. Ład przestrzenny

Ład przestrzenny jest jedną z fundamentalnych wartości – a używając języka ustawodawcy zastosowanego w art. 1 u.p.z.p. – podstawą kształtowania polityki przestrzennej przez właściwe organy[5]. Według definicji określonej w art. 2 u.p.z.p. ład przestrzenny to "takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne". Mimo istnienia przytoczonej definicji, „ład przestrzenny" pozostaje jednak zwrotem niedookreślonym, gdyż nie niesie za sobą konkretnej i jednoznacznej treści normatywnej, a odwołuje się do doktryny urbanistycznej[6]. W związku z tym również na gruncie nauki urbanistyki należy poszukiwać bardziej precyzyjnego określenia elementów składających się na pojęcie ładu przestrzennego. Kompleksowy przegląd dorobku doktryny odnośnie tego terminu można znaleźć w szczególności u A. K. Zawadzkiej[7]. Choć definicje ładu przestrzennego różnią się od siebie, a rozbieżności dotyczą nawet tak kluczowej kwestii jak jego podmiot, niemniej jednak w większości opracowań można odnaleźć podobne elementy. Autorka cytuje np. J. Kołodziejskiego, dla którego ład przestrzenny był „wyrazem harmonijności, uporządkowania, proporcjonalności i równowagi środowiska człowieka", a także „całością, w której logika funkcjonowania, funkcjonalność struktury, czytelność przestrzenna, a także estetyka, piękno – odgrywa dominującą rolę". Z kolei J. Pankau jako cechy ładu przestrzennego wymienia: porządek (celowość sposobu użytkowania przestrzeni, układ elementów i proporcje między nimi), funkcjonalność (łatwa dostępność do poszczególnych elementów zagospodarowanej przestrzeni, ale też czytelność układu

[5] Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 10.

[6] *Ibidem*, s. 10.

[7] A. K. Zawadzka, *Ład nasz przestrzenny*, Gdańsk 2017, s. 28–43.

zagospodarowania, ułatwiająca orientację w przestrzeni) oraz piękno[8]. Wydaje się, że na potrzeby niniejszego artykułu wystarczające będzie właśnie skupienie się na wyżej wymienionych cechach, które jawią się jednocześnie jako determinanty ustanowienia standardów urbanistycznych w myśl specustawy mieszkaniowej. Spośród nich szczególną doniosłość w opisywanym kontekście ma aspekt funkcjonalności utożsamiany z dostępnością do określonych elementów w przestrzeni. Właściwie tylko w przypadku motywacji dla wprowadzenia jednego ze standardów (wysokości obiektów) można mówić o oparciu się na innej cesze, a mianowicie porządku (harmonijności, proporcjonalności). Pozostałe standardy w mniejszym lub większym stopniu realizują ideę zapewnienia dostępności przestrzennej.

1.2. Dostępność przestrzenna

Dostępność jest pojęciem często używanym w badaniach geograficznych, a z drugiej strony niejednoznacznym i trudno definiowalnym[9]. W ujęciu teoretycznym dostępność jest związana z możnością realizacji jakiegoś celu, z tym że w literaturze można spotkać się z rozróżnianiem pojęć „dostępu" i „dostępności". To pierwsze miałoby być faktycznym stanem dającym możliwość realizacji czegoś, a drugie – subiektywnym wyobrażeniem lub przeświadczeniem o dostępie[10]. Trzeba podkreślić, że często w doktrynie stosuje się te pojęcia również zamiennie. Niemniej jednak wartościowe wydaje się być zaznaczenie właśnie aspektu subiektywnego, bo to tak naprawdę on będzie wpływał na społeczną ocenę tego, czy nowa inwestycja w przestrzeni cechuje się rzeczywistą funkcjonalnością czy też nie. B.J. Wojtyszyn ilustruje to przykładem funkcjonowania linii autobusowej na osiedle Kozanów we Wrocławiu do 1982 r. Co prawda obiektywnie mieszkańcy mieli zapewniony dostęp do transportu łączącego ich osiedle z centrum miasta, ale częstotliwość kursowania, a także niedostosowanie pojemności taboru do potoków pasażerskich sprawiało, że dla niektórych mieszkańców (tych,

[8] *Ibidem*, s. 30-31.

[9] M. Stępniak, R. Wiśniewski, S. Goliszek, S. Marcińczak, *Dostępność przestrzenna do usług publicznych w Polsce*, Prace Geograficzne 2017, nr 261, s. 57.

[10] B.J. Wojtyszyn, *Dostępność sąsiedzka i jej zgeometryzowana struktura przestrzeni zurbanizowanej*, Wrocław 2010, s. 22.

których godziny pracy nie były skorelowane z godzinami odjazdów autobusu oraz tych, którzy zostawali na przystanku z powodu wyczerpania wolnych miejsc w pojeździe) dostępność do komunikacji publicznej była praktycznie zerowa. Warty zauważenia jest fakt, że dostępność przestrzenną często utożsamia się właśnie z dostępnością komunikacyjną (transportową), czyli możliwością dojścia lub dojazdu w określone miejsce, przy czym może być ona mierzona zarówno odległością (w linii prostej albo z wykorzystaniem sieci drogowej, pieszej lub innej), czasem, kosztem, jak i czynnikiem hybrydowym, który można nazwać uogólnionym kosztem podróży (elementy kosztu finansowego, czasu i subiektywnie odczuwanej wygody)[11]. Biorąc pod uwagę wyżej wymieniony przykład funkcjonowania linii autobusowej we Wrocławiu, należałoby jeszcze – oprócz aspektu samego przemieszczania się w przestrzeni – uwzględnić faktyczną możliwość realizacji określonego celu w danym miejscu.

1.3. Dostępność przestrzenna do usług, w tym zwłaszcza usług publicznych

Wspomniane wyżej cele mogą być oczywiście różne dla różnych ludzi, jednakże trzeba przyjąć, że w uogólnionym wymiarze potrzebą każdego człowieka będzie z pewnością dostępność do szeroko pojętych usług. Z. Taylor definiuje ją jako potencjalną możliwość skorzystania z pewnego rodzaju usług przez mieszkańców analizowanego obszaru[12]. Usługi zaś obejmują takie dziedziny działalności (nie związane bezpośrednio z wytwarzaniem produktów[13]), które składają się na zaspokojenie licznych potrzeb ludności[14]. Oczywistym jest wręcz stwierdzenie, że lokalizacja mieszkań powinna sprzyjać realizacji podstawowych pragnień ludzkich[15] – a temu służy właśnie dostępność do usług. W ramach tej kategorii można wyróżnić dwie zasadnicze grupy: usługi publiczne (socjalne), a także usługi komercyjne (dochodowe)[16].

---

[11] M. Stępniak i in., *Dostępność przestrzenna…*, s. 57.

[12] *Ibidem*, s. 58.

[13] Cz. Niewadzi, *Usługi w gospodarce narodowej*, Warszawa 1975, s. 21.

[14] Zob. M. Kiełczewska Zaleska, *Geografia osadnictwa*, Warszawa 1972, s. 116.

[15] J.M. Chmielewski, *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Warszawa 2010, s. 136.

[16] Zob. *Ibidem*, s. 182.

Usługi publiczne W. Wańkowicz określa jako zadania służące mieszkańcom danej jednostki samorządu terytorialnego realizowane na rzecz wszystkich osób mieszkających na stałe lub czasowo na danym terytorium. Najczęściej w doktrynie przyjmuje się też, że są to usługi, które są wykonywane bezpośrednio lub pośrednio przez organy państwowe (samorządowe), a dokumenty rządowe mówią przynajmniej o wpływie władzy publicznej na świadczenie tych usług poprzez instrumenty organizacyjne, regulacyjne czy finansowe[17]. Koresponduje to chociażby z prawną regulacją zadań własnych gminy, które mają na celu – zgodnie z przepisem art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Dlatego też, jak się wydaje, ustawodawca konstruując przepisy dotyczące standardów urbanistycznych w specustawie mieszkaniowej skupił się właśnie na zapewnieniu dostępności do usług publicznych, a nie do wszystkich rodzajów usług, bowiem na lokalizację tych ostatnich organy samorządu terytorialnego, w warunkach państwa opartego na gospodarce rynkowej, mają zdecydowanie ograniczony wpływ.

W piśmiennictwie zaproponowano dotychczas wiele klasyfikacji usług publicznych, które różnią się między sobą głównie w zakresie szczegółowości podejścia, ale także rozszerzaniem pojęcia usług publicznych na dodatkowe kategorie działalności. Z uwagi na cel niniejszego artykułu, przytoczone zostanie jedno z najszerszych ujęć według B. Kożuch i A. Kożucha, którzy do usług publicznych zaliczyli: administrację, ochronę zdrowia, oświatę i wychowanie, kulturę, kulturę fizyczną i rekreację, pomoc i opiekę społeczną, bezpieczeństwo, mieszkalnictwo, transport – usługi i infrastrukturę, zaopatrzenie w wodę i kanalizację, gospodarkę odpadami oraz utrzymanie czystości i porządku, zaopatrzenie w energię (elektroenergetykę, gazownictwo i ciepłownictwo), cmentarnictwo oraz utrzymanie zieleni publicznej[18]. Na marginesie warto dodać, że ci sami autorzy pisząc o klasycznych usługach publicznych włączają w to pojęcie również zapewnienie zbiorowości np. oddychania

[17] M. Stępniak i in., *Dostępność przestrzenna…*, s. 17–18.
[18] *Ibidem*, s. 23.

nieskażonym powietrzem, korzystania z rzek, jezior czy krajobrazu[19], co powinno znaleźć odzwierciedlenie także przy wyborze lokalizacji dla inwestycji mieszkaniowych. Jednocześnie należy poczynić istotne zastrzeżenie, że realizacja nie wszystkich z wyżej wymienionych usług publicznych będzie zdeterminowana ich bliskością w sensie fizycznym (odległością w przestrzeni)[20] – taka sytuacja będzie miała miejsce np. w przypadku gospodarki odpadami na terenie gminy, gdzie za czynnik lokalizacyjny inwestycji mieszkaniowej nie sposób byłoby uznać bliskości fizycznej siedziby przedsiębiorstwa zajmującego się odbiorem odpadów lub – tym bardziej – miejsca składowania odpadów.

Jak wskazują autorzy raportu IGiPZ PAN, powołując się na zagraniczną literaturę przedmiotu, zapewnienie odpowiedniej dostępności do usług publicznych stanowi jedno z podstawowych zobowiązań państwa względem jego obywateli. Ponadto dostępność tę należy traktować jako „kluczowe zagadnienie warunkujące jakość życia" oraz „istotny czynnik determinujący nierówności społeczno-przestrzenne"[21]. Z kolei B. Kożuch i A. Kożuch uznają, że zapewnienie przez państwo usług publicznych wynika wręcz z koncepcji praw człowieka[22]. Konstrukcja standardów urbanistycznych jawi się zatem w tym kontekście jako niezbędny instrument służący realizacji przez państwo (ustawodawcę oraz organy samorządu terytorialnego) jednej z jego podstawowych powinności. Nie można jednak nie zwrócić uwagi na fakt, że także dostępność do usług nieokreślanych mianem publicznych może znacząco rzutować na jakość życia mieszkańców. W szczególności w tym zakresie należałoby wymienić dostępność do handlu – zwłaszcza już istniejących obiektów zapewniających możliwość zakupu artykułów codziennej potrzeby – co jednak mogłoby być problematyczne do uregulowania od strony normatywnej.

---

[19] B. Kożuch, A. Kożuch, *Responsywność w zarządzaniu usługami publicznymi* [w:] B. Iwankiewicz-Rak, B. Mróz-Gorgoń (red.), *Usługi 2014. Branżowe i menedżerskie aspekty rozwoju usług*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2014, nr 355, s. 15.

[20] M. Stępniak i in., *Dostępność przestrzenna…*, s. 21.

[21] *Ibidem*, s. 11.

[22] B. Kożuch, A. Kożuch, *Responsywność w zarządzaniu…*, s. 14.

2. Doktrynalne i normatywne koncepcje standardów urbanistycznych dla inwestycji mieszkaniowych

2.1. Ujęcie historyczne standardów urbanistycznych

W historii urbanistyki od pewnego momentu daje się zauważyć podejście do lokalizacji funkcji mieszkaniowej w ramach kompleksów funkcjonalnych, na które – oprócz samych budynków mieszkalnych – składały się również podstawowe usługi i miejsca wypoczynku codziennego, a nawet pewna ilość miejsc pracy. Założeń takich można upatrywać już w pracach brytyjskiego socjalisty Roberta Owena z początku XIX w., jednakże za ojca idei jednostki sąsiedzkiej (czyli według popularnej współczesnej nomenklatury – osiedla mieszkaniowego) uważa się powszechnie Clarence'a A. Perry'ego[23]. Koncepcja ta została po raz pierwszy przedstawiona w Stanach Zjednoczonych w 1923 r., a rozwinięta sześć lat później. Jej kluczowym punktem było przekonanie, że w pobliżu budynków mieszkalnych powinny się znaleźć urządzenia usługowe, w tym sklepy, kościół, szkoła podstawowa, sala zebrań, biblioteka, pomieszczenia klubowe, basen kąpielowy, sala gimnastyczna i inne – a dostęp do nich nie powinien być przecinany ruchem tranzytowym. W założeniach Perry'ego jednostka sąsiedzka dzieliła się również na mniejsze części wyposażone w tereny zieleni o charakterze rekreacyjno-parkowym, a z kolei na zewnątrz była powiązana z ośrodkiem społecznym obsługującym kilka jednostek[24].

Równolegle zbliżone idee pojawiały się na kontynencie europejskim – dla przykładu można przytoczyć intensyfikację budownictwa mieszkaniowego w międzywojennych Niemczech, gdzie nowo budowane osiedla były wyposażane w rozbudowany zestaw usług bytowych i kulturalnych, głównie z myślą o odciążeniu pracujących kobiet od zajęć domowych[25]. Podobne tendencje ujawniły się również w Austrii pod wpływem koncepcji Camillo Sittego. W Wiedniu zespoły mieszkaniowe przybierały formę „superbloków" na około tysiąc mieszkań z wewnętrznym dziedzińcem, z których każdy zawierał rozbudowaną sieć usług

[23] Z. Ziobrowski, *Urbanistyczne wymiary miast*, Kraków 2012, s. 62–63.
[24] J.M. Chmielewski, *Teoria urbanistyki…*, s. 62–63.
[25] *Ibidem*, s. 66.

bytowych i kulturalnych: łaźnię, mechaniczną pralnię, sklepy spożywcze i artykułów gospodarstwa domowego, żłobek, przedszkole, szkołę podstawową, ośrodek kształcenia dorosłych, salę zebrań, klub, a nawet własny urząd pocztowy, przychodnię zdrowia z apteką oraz zielenią i urządzeniami rekreacyjno-zabawowymi[26]. Do form osiedli składających się z budynków mieszkalno-usługowych umieszczonych w zieleni i powiązanych z miejscami pracy łatwo osiągalnymi ruchem pieszym lub transportem publicznym nawiązywano również w urbanistyce państw socjalistycznych[27]. Generalnie już w dwudziestoleciu międzywojennym większość urbanistów była zgodna co do tego, że wielkość terytorialna jednostki sąsiedzkiej powinna być określana przez możliwość dojścia pieszego w granicach 10-15 minut do obiektów usługowych[28]. Z kolei jeśli chodzi o inne standardy lokalizacji, warto wspomnieć, że już postulaty sformułowane przez IV Międzynarodowy Kongres Architektury Nowoczesnej (Ateny, 1933 r.) zalecały, aby dzielnice mieszkaniowe zajmowały w układzie miasta tereny uprzywilejowane pod względem topografii, klimatu, ilości zieleni i nasłonecznienia oraz aby każda dzielnica mieszkaniowa miała odpowiednią, urządzoną przestrzeń rekreacyjną[29]. Po II wojnie światowej w Europie nadal rozwijały się koncepcje osiedlowej zabudowy mieszkaniowej, co miało związek z potrzebą zagospodarowania europejskich miast zniszczonych w ramach działań wojennych i dynamicznie się zaludniających[30].

W Polsce tendencje do zapewnienia odpowiedniej jakości społecznej terenów mieszkaniowych ujawniły się w proponowanej przez środowisko architektów, urbanistów i spółdzielców koncepcji „osiedla funkcjonalnego" – jednostki mieszkaniowej, która powinna zapewnić użytkownikom nie tylko godziwe mieszkania, ale także pełną obsługę społeczną[31].

---

[26] *Ibidem*, s. 68–70.

[27] *Ibidem*, s. 56.

[28] G. Schneider-Skalska, *Kształtowanie zdrowego środowiska mieszkaniowego. Wybrane zagadnienia*, Kraków 2004, s. 94.

[29] *Ibidem*, s. 80.

[30] H. Zaniewska, *Ewolucja urbanistyczno-architektonicznych koncepcji budowy osiedli* [w:] H. Zaniewska, A. Kowalewski, M. Thiel, R. Barek, *Zrównoważony rozwój osiedli i zespołów mieszkaniowych w strukturze miasta. Kryteria i poziomy odpowiedzialności*, Kraków 2008, s. 43.

[31] *Ibidem*, s. 42.

Na potrzebę zapewnienia standardów urbanistycznych wskazywał chociażby międzywojenny nurt zwany polską szkołą badań mieszkaniowych. Zgodnie z założeniami tej szkoły zintegrowana zabudowa mieszkaniowa w formie osiedla powinna być powiązana z terenem zagospodarowanym zielenią oraz uwzględniać standardy przestrzenne i programowe osiedlowych urządzeń i obiektów świadczących podstawowe usługi społeczne i komunalne. To między innymi właśnie powyższe idee stały się kanwą dla powojennego powszechnego budownictwa mieszkaniowego opartego na normatywach urbanistycznych, które w Polsce – ze względu na uwarunkowania nowego ustroju socjalistycznego – poddane zostało ścisłej kontroli ze strony państwa i stanowiło wyraz jego polityki społeczno-gospodarczej[32].

2.2. Normatywy urbanistyczne w powojennej Polsce

Normatyw urbanistyczny należałoby określić jako zbiór przepisów i wskaźników techniczno-ekonomicznych, których przestrzeganie jest wymagane lub zalecane w planowaniu przestrzennym[33]. Już sama powyższa definicja uwidacznia jednak niejednorodność charakteru prawnego normatywów, które mogą mieć w niektórych przypadkach charakter wiążących norm, a w innych – jedynie rekomendacji przyjętych powszechnie w praktyce planowania. Taki dualizm form miał również miejsce w powojennej Polsce do lat 80. XX w., co kompleksowo opisuje B. Bańkowska[34]. Pierwszym tego typu ogólnopolskim dokumentem, który ustalał miarę intensywności użytkowania terenów miejskich był Tymczasowy Normatyw Urbanistyczny z 1951 r. Nie doczekał on się akceptacji formalnej ze strony właściwych organów, niemniej jednak był szeroko stosowany w praktyce. Podobnie było z następną wersją projektu normatywów z lat 1954–1956. Dopiero kolejny normatyw, opracowany po uchwaleniu nowej ustawy o planowaniu przestrzennym,

[32] *Ibidem*, s. 47-48.

[33] *Mały słownik urbanistyczny*, Warszawa 1970 [za:] B. Bańkowska, *Ewolucja podstaw normatywnych w planowaniu przestrzennym miast* [w:] M. Turek (red.), *Planowanie miast*, Gdańsk 1989, s. 84.

[34] B. Bańkowska, *Ewolucja podstaw…*, s. 87–92.

został przyjęty w formie wiążącej[35]. Odnosił się on m.in. do wskaźników intensywności zabudowy, ale przy tym uwzględniał w ramach osiedla mieszkaniowego tereny usług podstawowych i ogród osiedlowy czy minimalny wskaźnik powierzchni zieleni na jednego mieszkańca. Rosnące wymagania intensyfikacji terenów zabudowy w miastach i naciski polityczne spowodowały jednak, że już po trzech latach tzw. „piętnastka" została zastąpiona kolejnym aktem prawnym[36], który m.in. obniżył wskaźniki powierzchni usług podstawowych i ogrodu osiedlowego. W ciągu dziesięciu lat jego funkcjonowania podlegał on licznym zmianom, interpretacjom czy uzupełnieniom, do czasu aż został zastąpiony przez ostatni jak dotąd powszechny polski normatyw urbanistyczny z 1974 r.[37], który obowiązywał formalnie (był wiążący m.in. przy sporządzaniu planów zagospodarowania przestrzennego) do końca 1981 r., a później jedynie był zalecany do stosowania[38]. Wytyczne, stanowiące załącznik do zarządzenia, definiowały strukturalną jednostkę mieszkaniową jako przestrzennie i funkcjonalnie wydzielony układ zabudowy mieszkaniowej (wielorodzinnej i jednorodzinnej) wraz z odpowiadającym jej programem podstawowych urządzeń usług, wypoczynku i komunikacji rozmieszczonych w zasięgu dojścia w zasadzie do 500 m od wejść do budynków mieszkalnych do tych urządzeń. Odpowiednio dla zespołu strukturalnych jednostek mieszkaniowych przewidziano program ponadpodstawowych urządzeń usług, terenów wypoczynku i komunikacji z zachowaniem odległości do 800 m (§ 1 Załącznika).

---

[35] Zarządzenie nr 15 Przewodniczącego Komitetu Budownictwa, Urbanistyki i Architektury z dnia 21 lutego 1961 r. w sprawie głównych wskaźników do projektowania osiedli mieszkaniowych w latach 1961-1965 (tzw. „piętnastka"), Warszawa 1961.

[36] Zarządzenie nr 118 Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z dnia 15 czerwca 1964 r. w sprawie wskaźników wykorzystania terenów zainwestowania miejskiego (Dz. Bud. Nr 14, poz. 40).

[37] Zarządzenie nr 9 Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 29 stycznia 1974 r. w sprawie wskaźników i wytycznych dla terenów mieszkaniowych w miastach (Dz. Bud. Nr 2, poz. 2).

[38] G. Dąbrowska-Milewska, *Czy w Polsce potrzebne są krajowe standardy urbanistyczne dla terenów mieszkaniowych?*, Architecturae et Artibus 2010, nr 1, vol. 2, s. 13.

Normatyw określał również maksymalną liczbę 4 kondygnacji dla budynków mieszkalnych w miastach do 10 tys. mieszkańców, w których nie przewiduje się dynamicznego zwiększenia liczby ludności. Z kolei w miastach ponad 100-tysięcznych dopuszczono zabudowę o wysokości 12 lub więcej kondygnacji (§ 3 Załącznika). W treści wytycznych wyrażono także dyrektywę programowej i przestrzennej integracji zabudowy projektowanej z terenami mieszkaniowymi już zainwestowanymi (§ 4 Załącznika), a w kolejnych przepisach wyznaczono wskaźniki intensywności zabudowy. Określono również (§ 11–13 Załącznika) konkretne miary dla podstawowych urządzeń usługowych, w tym: szkoły podstawowej dla liczby uczniów równej ok. 12% liczby mieszkańców, przedszkola dla liczby dzieci równej 4,2% liczby mieszkańców (te wskaźniki mogły zostać zmodyfikowane w oparciu o lokalną hipotezę demograficzną lub względy organizacyjne) lub społecznego punktu opieki nad dziećmi czy żłobka dla liczby dzieci równej 0,75–1,5% liczby mieszkańców. Powierzchnię użytkową w przeliczeniu na liczbę mieszkańców ustalono zaś dla przychodni rejonowej lub ośrodka zdrowia wraz z apteką, podstawowych usług handlowych, gastronomicznych i innych nieuciążliwych usług dla ludności, urządzeń kulturalnych, urzędu pocztowo-telekomunikacyjnego, rozmównicy publicznej, jednostki administracji i eksploatacji budynków mieszkalnych oraz stacji obsługi samochodów i stacji paliw. Podstawowe urządzenia wypoczynku miały z kolei obejmować ogród dziecięcy o wielkości 0,75–1,2 ha z zachowaniem dojścia do 300 m i tereny wypoczynku o wielkości 5,5 m^2 na 1 mieszkańca, w tym ogród wypoczynkowy oddalony o 500 m i zespoły boisk albo pojedyncze boiska przy zachowaniu odległości dojścia odpowiednio do 500 lub 300 m. Ponadto, określono również normatywy parkingowe (1 stałe miejsce postojowe na mieszkanie) i program usług ponadpodstawowych, obejmujących m.in. liceum ogólnokształcące, kino, targowisko miejskie, komisariat MO, jak również sale gimnastyczno-sportowe i kryte pływalnie. Można powiedzieć, że – niezależnie od dyskusji nad konkretnymi wartościami, jak i faktycznym zastosowaniem wskaźników w praktyce – ostatnie powszechne polskie normatywy urbanistyczne przynajmniej teoretycznie gwarantowały mieszkańcom osiedli mieszkaniowych wysoki standard dostępności do usług. Ich uchylenie, jak wskazuje A. Grudziński, miało się zresztą do-

konać z przesłanek pozamerytorycznych, pod presją środowisk projektujących opracowania realizacyjne[39].

Po przemianach ustrojowych treści omawianego wyżej normatywu rzeczywiście stały się w dużej mierze nieaktualne, tym bardziej, że zmieniły się też uwarunkowania demograficzne, poziom motoryzacji czy warunki prowadzenia inwestycji mieszkaniowych. Tendencje liberalne, które panowały wówczas w polskiej polityce sprawiły jednak, że nie wprowadzono nowych ogólnokrajowych normatywów urbanistycznych dostosowanych do ówczesnych wymagań, tylko część zakresu przedmiotowego normatywów uregulowano w rozporządzeniach w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a pozostałe wskaźniki (*stricte* urbanistyczne) pozostawiono w gestii gmin[40], które w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego mogą określić m.in. kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów. W praktyce skutkuje to jednak wybiórczym i uznaniowym potraktowaniem tej problematyki, a także stosowaniem różnych wartości dla tych samych kategorii wskaźników, przy podobnych uwarunkowaniach demograficznych, co wykazała G. Dąbrowska-Milewska. W analizowanych przez tę autorkę dokumentach studialnych, w których podano izochronę dojścia pieszego do usług i terenów wypoczynkowych, „stwierdzono obniżenie wymagań zarówno w stosunku do normatywu urbanistycznego z 1974 r., jak i doktryn od lat uznawanych w teorii urbanistyki”[41].

2.3. Współczesne propozycje doktryny co do standardów urbanistycznych

Pomimo braku powszechnie obowiązujących norm prawnych w postaci normatywów urbanistycznych, w doktrynie niejednokrotnie pojawiały się propozycje konkretnych wskaźników i wytycznych do projektowania zabudowy mieszkaniowej. W obecnym stanie prawnym mogą one stać się również narzędziem do analizy standardów urbanistycznych wprowadzonych na mocy specustawy mieszkaniowej.

[39] A. Grudziński, *Standard urbanistyczny…,* s. 105–106.
[40] G. Dąbrowska-Milewska, *Czy w Polsce…,* s. 13–14.
[41] *Ibidem*, s. 14–15.

Jeżeli chodzi ogólnie o wyznaczenie dystansów w przestrzeni przyjmuje się, że odległość bliskiego dojścia nie powinna być większa od 80 m. Dystans pieszy, pokonywany bez wysiłku, mieści się w promieniu 500 m, zaś dystans akceptowalny w promieniu 1000 m. Za odległe uznaje się dojścia do szkoły, przedszkola, kościoła, czy innych usług podstawowych, a także przystanku komunikacji zbiorowej, czy osiedlowych terenów rekreacyjnych, gdy są one dłuższe niż 500 m, a w skrajnym przypadku 1000 m[42]. Z. Ziobrowski zauważa jednak, że według badań akceptowalny dystans pieszy dla większości ludzi w zwykłych codziennych sytuacjach to 400–500 m. Istnieje przy tym pewien rodzaj subiektywizmu w ocenie odległości, gdyż te same odcinki proste są odczuwalne jako dłuższe niż odcinki meandrujące[43]. T. Jeleński jako ideał dostępności pieszej określa dystans 300–800 m, który odpowiada ok. 5–10 minutom dojścia. W takim promieniu umieszcza on podstawowe punkty handlowe, przychodnie, żłobki, przedszkola, szkoły podstawowe, miejsca spotkań lokalnej społeczności, powszechnie dostępne obiekty sportowe oraz niewielkie ogrody i parki, jednocześnie wskazując, że dalej położone obiekty wyższej edukacji, wysokiej kultury, duże założenia parkowe, powinny być łatwo dostępne na rowerze lub za pośrednictwem transportu publicznego[44] (ryc. 1).

Analizując rycinę 1 warto zwrócić uwagę na fakt, iż standardy urbanistyczne nie powinny skupiać się wąsko jedynie na najbliższym otoczeniu miejsc zamieszkania i podstawowych usługach, ale uwzględniać szerszy kontekst. Podmioty podejmujące decyzję o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, oprócz zapewnienia lokalnych usług czy dojścia do szkoły podstawowej krótszego niż 600 m, muszą uwzględnić także dostępność do większych, ogólnomiejskich terenów zieleni, szkół średnich, centrów kultury czy szpitali. W przeciwnym wypadku, taka lokalizacja może również skutkować zwiększeniem kosztów funkcjonowania w mieście i obniżoną jakością życia mieszkańców.

---

[42] J.M. Chmielewski, *Teoria urbanistyki…*, s. 123.

[43] Z. Ziobrowski, *Urbanistyczne wymiary…..*, s. 89.

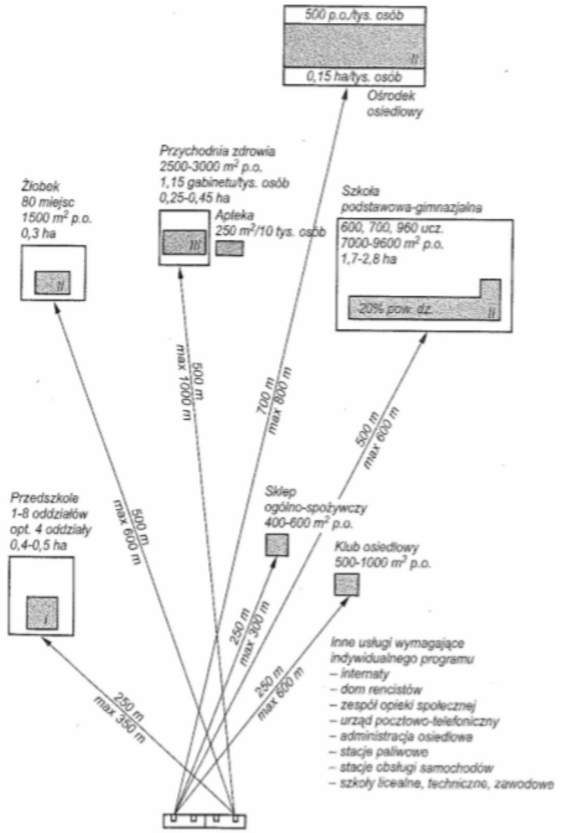
[44] T. Jeleński, *Urbanistyka i gospodarka przestrzenna* [w:] J. Kronenberg, T. Bergier (red.), *Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce*, Kraków 2010, s. 242.

Ryc. 1. Proponowane odległości usług i urządzeń od miejsca zamieszkania w perspektywie osiedla, dzielnicy, miasta i metropolii

Źródło: T. Jeleński, *Urbanistyka i gospodarka…*, s. 243 (na podstawie: R. Rogers, A. Power, *Cities for a small country*, London 2000).

Trzeba też pamiętać, że często odległość w przestrzeni (oraz po części związany z nią czas dojścia lub dojazdu) nie jest jedynym parametrem, który należy wziąć pod uwagę przy określaniu dostępności do usług lub

urządzeń. Inne stosowane wskaźniki to m.in. powierzchnia użytkowa obiektu, powierzchnia działki czy chłonność placówki (np. możliwość przyjęcia uczniów przez szkołę), które mają wpływ na standard świadczenia danej usługi (rzeczywistą dostępność, a nie jedynie teoretyczny dostęp). Przykładową propozycję wartości dla programu podstawowych usług w obrębie osiedla mieszkaniowego przedstawiono na rycinie 2. Jest to równocześnie przykład ustalenia bardzo restrykcyjnych wskaźników gwarantujących mieszkańcom osiedla kompleksową dostępność do usług.



Ryc. 2. Proponowana struktura, program i warunki lokalizacyjne usług podstawowych w osiedlu mieszkaniowym

Źródło: J.M. Chmielewski, *Teoria urbanistyki…*, s. 121.

Innym istotnym miernikiem może być także intensywność zabudowy, o czym szeroko pisze G. Dąbrowska-Milewska[45].

Cechą charakterystyczną propozycji doktryny odnośnie standardów lokalizacyjnych zabudowy mieszkaniowej jest ich niejednolitość. Brak obowiązujących norm prawnych w tym zakresie stwarza konieczność poczynienia własnych założeń i oparcia się na czynnikach dobranych w sposób autorski, dlatego też wyniki ustaleń badawczych będą zróżnicowane, podobnie jak stopień ich szczegółowości czy przyjęte klasyfikacje jednostek. W niniejszym rozdziale zostaną przybliżone zwłaszcza propozycje autorstwa Z. Ziobrowskiego z zespołem oraz G. Dąbrowskiej-Milewskiej.

Tabela 1 zawiera uproszczone zestawienie wybranych wskaźników zaproponowanych przez Z. Ziobrowskiego z zespołem. Na użytek badania autorzy stworzyli klasyfikację terenów o charakterze miejskim i metropolitalnym uwzględniającą cztery kategorie miast oraz odrębnie potraktowane tereny zabudowy wiejskiej w obszarach metropolitalnych (aby podkreślić ich miejski charakter). Ponieważ zauważono, że dla trzech kategorii miast powyżej 50 tys. mieszkańców wskaźniki są zasadniczo zbieżne w analizowanym zakresie, dla lepszej wizualizacji wyników połączono je w jedną kategorię, a niewielkie wyjątki przedstawiono w formie przypisów. Autorzy podzielili następnie każdą z kategorii miast na cztery strefy zainwestowania, a tereny zabudowy wiejskiej na trzy strefy, jednakże dla wyróżnionej przez zespół strefy przemysłowej w większości przypadków nie określono żadnych konkretnych mierników (także z uwagi na to, że co do zasady strefa ta nie jest przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową), więc w tabeli 1 całkowicie tę strefę pominięto. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę na sam fakt strefowania standardów urbanistycznych. Doktrynalnie z pewnością będzie on uzasadniony, gdyż zasadniczo w śródmieściach dostępność przestrzenna zawsze jest większa niż w strefie podmiejskiej, ale ze względu na funkcję jaką standardy mają pełnić może okazać się to zagrożeniem. Jeśli bowiem dla centrów miast zostaną określone bardziej restrykcyjne standardy niż dla przedmieść, tym bardziej może to skłonić deweloperów do inwestowania na tych drugich obszarach. Oczywiście w tle pozostaje założenie, że wewnątrz miasta łatwiej będzie spełnić nawet wyższe

[45] G. Dąbrowska-Milewska, *Standardy urbanistyczne jako narzędzie…*, s. 18–23.

Tabela 1. Przykład opracowanych w doktrynie wskaźników funkcjonowania układu przestrzennego, struktury przestrzennej i kształtowania zabudowy mieszkaniowej.

Nazwa strefy zainwestowania	Maksymalna odległość dojścia pieszego [m]				Minimalna powierzchnia terenów zieleni [m²/mieszk.]	Maksymalna liczba kondygnacji nadziemnych
	do szkół podstawowych	do placówek służby zdrowia i usług komercyjnych	do terenów wypoczynku codziennego	do przystanków komunikacji zbiorowej		
Miasta powyżej 50 tys. mieszkańców						
wielkomiejska/śródmiejska	800	1200	800	400/600*	5	nie określa się/9*
miejska	800	1200	800	800	10/15*	9
podmiejska	1600	1600	800	1200	20/15*	3/2*
Miasta do 50 tys. mieszkańców						
centrum	1200	1600	800	600	5	6
miejska	1200	1600	800	600	15	4**
podmiejska	1600	1600	800	1200	15	2
Tereny zabudowy wiejskiej w obszarach metropolitalnych						
Zabudowa zwarta	1600	2400	nie określa się	600	nie określa się	3
Os. satelitarne podmiejskie	1600	2400	nie określa się	600	15	2

* wartość dotyczy miast powyżej 50 tys. mieszkańców, jednocześnie mniejszych niż 100 tys. mieszkańców

** dopuszczalne jest też 5 kondygnacji, jeżeli występują mieszkania dwupoziomowe dostępne z czwartej kondygnacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Z. Ziobrowski, *Urbanistyczne wymiary…*, s. 155–157.

wymagania w oparciu o już istniejącą infrastrukturę, jednak należy do kwestii podejść z dużą ostrożnością. Wydaje się, że to właśnie ustalenie jednolitych standardów dla całego miasta lub metropolii będzie sprzyjać zagospodarowywaniu terenów do wewnątrz miasta i powstrzymywać (przynajmniej po części) suburbanizację. Ponadto należy podkreślić, że parametry odległościowe zaproponowane w tabeli 1 w niektórych przypadkach przekraczają dystans, który ten sam autor uznał za akceptowalny dla podstawowych usług, i to w skrajnym przypadku (1000 m). Praktycznie wszystkie propozycje przekraczają również optymalny dystans 500 m. Dojście piesze powyżej tych granic będzie uważane przez mieszkańców miasta za odległe, zatem trzeba stwierdzić, że poprzestanie jedynie na przedstawionych wyżej wartościach nie gwarantuje zadowalającego poziomu dostępności przestrzennej. Wyjaśnienia wymaga również nieokreślenie liczby kondygnacji dla miast powyżej 100 tys. mieszkańców w strefie wielkomiejskiej/śródmiejskiej. Wynika to zapewne z faktu, że w pierwotnej formie wskaźniki kształtowania zabudowy dotyczyły wszystkich rodzajów zabudowy, a poza tym w największych miastach powinna być dopuszczalna budowa wysokościowców. W każdym przypadku jednak lokalizacja takich obiektów nie może odbywać się na zasadach pełnej dowolności. Ta kwestia uwidacznia problem niewystarczalności standardu urbanistycznego do uregulowania każdej sytuacji i konieczności oparcia się na innych mechanizmach.

Inny zestaw wartości i wskaźników proponuje G. Dąbrowska-Milewska, co zostało zaprezentowane w tabelach 2 i 3.

Tabela 2 prezentuje wskaźniki w zakresie szkolnictwa i opieki nad dziećmi. Z uwagi na datę opracowania uwzględnia jeszcze szkoły gimnazjalne, które obecnie są wygaszane. Ten fakt będzie musiał zostać wzięty pod uwagę przy konstruowaniu nowych wskaźników dla zreformowanych szkół podstawowych. Proste odniesienia sugerują, że w takim przypadku dla szkoły podstawowej należałoby przyjąć miernik 8% liczby mieszkańców[46], zalecaną chłonność od 600 do 1100 uczniów (weryfikując

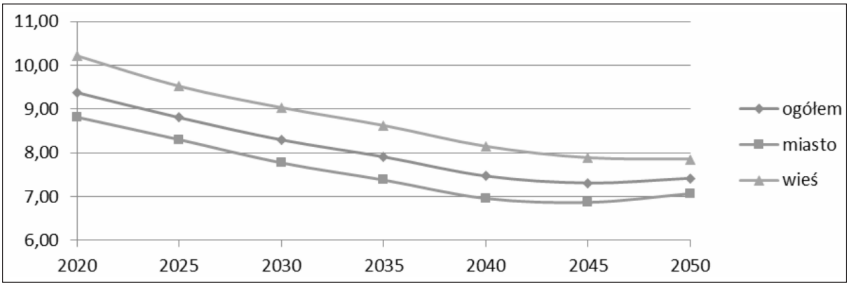
[46] Porównując to z prognozą GUS (ryc. 3) można zauważyć że w 2025 r. odsetek dzieci w wieku 7–15 lat w ogólnej liczbie ludności będzie wynosił 8,81%, w 2030 r. – 8,30%, a w 2035 r. – 7,91%, dlatego można się zastanawiać czy nie bardziej racjonalne na chwilę obecną byłoby przyjęcie miernika co najmniej 8,5% liczby mieszkańców. Istotne znaczenie mają też różnice pomiędzy miastem i wsią,

Tabela 2. Przykład opracowanych w doktrynie standardów urbanistycznych w zakresie usług opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych

Rodzaj usług / Rodzaj wskaźnika		Żłobki	Przedszkola	Szkoły podstawowe	Gimnazja
1.	% liczby mieszkańców korzystających z usług	0,3%	3%	6%	3%
2.	zalecana chłonność placówki	60 dzieci	120 dzieci	500-700 uczniów	300-600 uczniów
3.	powierzchnia działki	0,3 ha	0,4 ha	1,5 – 2 ha	1,5 – 2 ha
4.	liczba mieszkańców /1 obiekt	20.000	4.000-5.000	10.000	10.000-20.000
5.	powierzchnia terenu/ 1 mieszkańca	0,15 m²/mk	0,9 m²/mk	1,8 m²/mk	1,0-1,5 m²/mk
6.	zalecany maks. promień dojścia pieszego	1000 m	500 m	500 m 800 m*	800 m 1000m*
7.	Maks. promień dojścia pieszego wg normatywu z 1974 roku	500 m	500 m	500 m	----

* wartości dopuszczalne na terenach o małej intensywności zabudowy

Źródło: G. Dąbrowska-Milewska, *Standardy urbanistyczne dla terenów mieszkaniowych – wybrane zagadnienia*, Architecturae et Artibus 2010, nr 1, vol. 2, s. 20.



Ryc. 3. Prognoza demograficzna udziału dzieci w wieku 7–15 lat w ogólnej liczbie ludności do 2050 r. (w %)

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Prognoza ludności na lata 2014–2050* – tablice przeglądowe, stat.gov.pl [dostęp: 27.01.2019].

według innych kryteriów czy taka wielkość placówki będzie racjonalnie uzasadniona), promień dojścia pozostawiając jednak według dotych-

a także pomiędzy poszczególnymi jednostkami terytorialnymi, które mogą sprawiać, że w danych warunkach bardziej optymalny okaże się np. wskaźnik 9% (dla wsi) lub 7,5% (dla miast).

czasowego standardu dla szkoły podstawowej (500 do maksimum 800 m na terenach o małej intensywności zabudowy), gdyż reforma szkolnictwa nie powinna skutkować pogorszeniem dotychczasowych zaleceń w zakresie dostępności przestrzennej.

Co do samych wartości promieni dojścia, należy zauważyć, że dla szkół podstawowych są one bardziej restrykcyjne niż propozycja Z. Ziobrowskiego z zespołem, ale za to korespondują z ustaleniami normatywu urbanistycznego z 1974 r., z tym że w omawianej propozycji racjonalnie zróżnicowano tereny o małej i większej intensywności zabudowy (doprecyzowania będzie wymagała jeszcze delimitacja dwóch ostatnich pojęć). Dla porównania J. M. Chmielewski podaje następujące wartości dojścia do obiektów wychowania dzieci i edukacji: do żłobków 1000 m w rejonach wysokiej intensywności lub do 40 min. transportem publicznym w pozostałych rejonach, do przedszkoli – 1000–1500 m, a do szkół podstawowych i gimnazjalnych – 1500–2000 m (dopuszczalność rekompensaty sprawnym transportem do obiektów oświaty)[47]. Wydaje się jednak, że tak zarysowane standardy – chociażby w świetle wcześniejszych uwag o akceptowalnych dystansach dojścia – są zbyt liberalne i nie byłyby w stanie optymalnie spełnić swojej funkcji.

Tabela 3. Przykład opracowanych w doktrynie standardów urbanistycznych w zakresie terenów zieleni, wypoczynku i sportu

	Program	Minimalna powierzchnia	Wskaźnik powierzchniowy minimalny	Max promień dojścia
Tereny przydomowe, na terenie działki budowlanej (netto)	place zabaw dla dzieci do lat 7 place zabaw dla dzieci starszych (powyżej 50 mieszkań)	250 m^2 250 m^2	5 m^2/mk	50 m 100 m
Podstawowe ogólnodostępne tereny wypoczynku i sportu	ogród osiedlowy	2 ha	4,0 m^2/mk	500 m
	boiska sportowe do gier zespołowych		1,5 m^2/mk	
Ponadpodstawowe tereny wypoczynku i sportu	park	2 ha	4,0 m^2/mk	1000 m
	zespół boisk kryte pływalnie hala sportowa	2 ha	2,5 m^2/mk	

Źródło: G. Dąbrowska-Milewska, *Standardy urbanistyczne dla terenów…*, s. 24.

[47] J.M. Chmielewski, *Teoria urbanistyki…*, s. 186–188.

Z kolei w tabeli 3, dla ogólnodostępnych terenów wypoczynku i sportu warto zwrócić uwagę po pierwsze na istnienie standardu już dla samej działki budowlanej w zakresie placów zabaw dla dzieci, a po drugie na bardzo wysoki standard co najmniej dwuhektarowego terenu w promieniu dojścia 500 m dla podstawowego programu wypoczynku i sportu oraz 4-hektarowego (w tym 2 ha parku) terenu dla programu ponadpodstawowego w promieniu dojścia 1000 m. Również wskaźniki powierzchniowe minimalne *per capita* są zbliżone do tych regulowanych normatywem urbanistycznym z 1974 r.

Powyższy zestaw przykładowych standardów proponowanych przez przedstawicieli doktryny dla wybranych zagadnień (nie uwzględniono m.in. standardów dostępności do obiektów handlowych, strażnic straży pożarnej czy komisariatów, które też są podawane przez autorów) ukazuje jakie mogą być rozbieżności, zarówno jeśli chodzi o dobór kryteriów, stopień ich szczegółowości, a następnie wyprowadzenie konkretnych wartości dla zaproponowanych wskaźników. Z pewnością warto rozwijać badania nad tym zagadaniem, tym bardziej w kontekście tego, że standardy urbanistyczne dla inwestycji mieszkaniowych – choć w zamyśle ustawodawcy tylko dla tych realizowanych w specjalnym trybie – na powrót stały się elementem polskiej rzeczywistości normatywnej i jako takie wymagają krytycznej analizy. Niemniej jednak w literaturze pojawiają się również postulaty przywrócenia krajowych standardów urbanistycznych do „klasycznego" planowania przestrzennego (jako wiążących minimalnych standardów oraz zalecanych wytycznych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego)[48].

Biorąc pod uwagę funkcjonowanie obecnego systemu, który sprzyja bardziej pogłębianiu nieładu przestrzennego[49], należałoby tę propozycję zaaprobować, gdyż także zgodnie z konstytucyjną zasadą pomocniczości państwo powinno brać na siebie tylko takie zadania, które nie mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty obywateli[50]. Nie upoważnia to oczywiście do odebrania gmi-

[48] Zob. G. Dąbrowska-Milewska, *Czy w Polsce…*, s. 15–16.

[49] Zob. A. K. Zawadzka, *Ład nasz…*, s. 142–143.

[50] Zob. B. Sowa, *Konstytucyjna zasada pomocniczości w ustroju samorządu terytorialnego* [w:] A. Pawłowska, S. Grabowska, *Zasada pomocniczości. Wymiar europejski, narodowy, regionalny i lokalny*, Rzeszów 2011, s. 178.

nom władztwa planistycznego, niemniej jednak kierując się wskazanym wyżej kryterium efektywności wydaje się uzasadnione, aby państwo ustanowiło dodatkowe przepisy wiążące organy samorządu w toku planowania przestrzennego. Obowiązują one w różnych formach również w innych krajach europejskich, co szeroko omawia M. Nowakowski[51] i co może stanowić inspirację dla polskiego ustawodawcy.

3. Analiza standardów urbanistycznych według specustawy mieszkaniowej na tle ustaleń doktryny i regulacji historycznych

3.1. Ustawowe standardy urbanistyczne

Niezależnie od postulatów *de lege ferenda* należy się skupić przede wszystkim na analizie obecnego stanu prawnego. Standardy, które zostały uregulowane w art. 17 specustawy (nazywane ustawowymi standardami urbanistycznymi, w odróżnieniu od lokalnych standardów urbanistycznych ustanawianych na podstawie art. 19 specustawy) można podzielić najbardziej ogólnie na pięć kategorii – cztery dotyczące dostępności przestrzennej (w szerokim ujęciu) i jedną, którą można byłoby zakwalifikować do wymagań kompozycyjno-estetycznych (ryc. 4). Zostaną one kolejno omówione.

Ryc. 4. Klasyfikacja ustawowych standardów urbanistycznych według specustawy mieszkaniowej

Źródło: opracowanie własne.

[51] M. Nowakowski, *Gospodarka przestrzenna a standardy urbanistyczne w krajach Unii Europejskiej*, Człowiek i Środowisko 1998, t. 22, nr 1–2, s. 71–83.

Standardy dostępu do transportu

W ramach standardów transportowych, określonych w art. 17 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 specustawy można wyróżnić standard:

1) dostępu do drogi publicznej – może on być bezpośredni (np. poprzez zjazd) lub pośredni przez drogę wewnętrzną, która spełnia parametry ochrony przeciwpożarowej i minimalnej szerokości nie mniejszej niż 6 m.
2) dostępu do przystanku komunikacyjnego – odległość od tego obiektu nie może być większa niż 1000 m, a w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100.000 mieszkańców – 500 m.

Tym co w pierwszej kolejności zwraca uwagę w przypadku obu standardów jest ich lakoniczność. Co prawda podane są precyzyjne wartości parametrów, jednak brak innych kryteriów sprawia, że nie są one w stanie zabezpieczyć prawidłowej obsługi transportowej obszaru inwestycji. Dla przykładu, droga wewnętrzna o szerokości 6 m może być dowolnie długa, na co zwracano uwagę już podczas konsultacji publicznych projektu ustawy[52]. Standard nie uwzględnia również w żaden sposób kontekstu układu drogowego danego miasta czy gminy. W takim przypadku lokalizacja dużej inwestycji mieszkaniowej mającej dostęp do drogi publicznej (lub kilku inwestycji z dostępem do jednej drogi) może doprowadzić do wzrostu kongestii i niewydolności tegoż układu na danym obszarze. Także wznoszenie zabudowy wzdłuż dróg układu podstawowego, w tym tych o znaczeniu ponadlokalnym, krytycznie zmniejsza ich przepustowość i obniża bezpieczeństwo ruchu[53]. Nie ulega wątpliwości, że najbardziej racjonalne jest oparcie się na szerokiej analizie (takiej jak model ruchu) uwzględniającej szeroki kontekst całej jednostki terytorialnej, a nie jedynie formalne potraktowanie warunku dostępu do drogi. Zbliżone uwagi dotyczą dostępu do przystanku komunikacyjnego, pomimo, że sama miara odległości (500 lub 1000 m) została ustalona optymalnie (por. tab. 1) w ramach dystansu akcepto-

[52] Zob. np. Rządowe Centrum Legislacji, *Zestawienie uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących – część I*, Warszawa 2018, s. 318.

[53] J.M. Chmielewski, *Teoria urbanistyki…*, s. 144.

walnego. Jednak zgodnie z definicją z ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym[54] przystankiem komunikacyjnym jest generalnie „miejsce przeznaczone do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej, w którym umieszcza się informacje dotyczące w szczególności godzin odjazdów środków transportu". W świetle innych przepisów ustawy może to być zatem przystanek autobusowy czy tramwajowy, ale także stacja kolejowa, przystań tramwaju wodnego czy nawet stacja kolei linowo-terenowej. Warto zaznaczyć, że w badaniach empirycznych rozróżnia się dystans akceptowalny dla komunikacji autobusowej i tramwajowej (640 m) oraz dla komunikacji kolejowej (960 m)[55]. Dlatego też standard odległościowy 1000 m w przypadku miast poniżej 100.000 mieszkańców dla przystanków komunikacji autobusowej okazuje się być wysoce niewystarczający. Ponadto w ustawie całkowicie brakuje określenia jaka powinna być obsługa komunikacyjna danego przystanku: liczba obsługujących linii, obsługiwane relacje, częstotliwość kursowania czy pojemność taboru. Teoretycznie nic nie stoi na przeszkodzie, aby była to np. jedna para kursów w ciągu dnia realizowana mikrobusem w relacji zupełnie innej niż potrzeby dojazdowe mieszkańców, a zatem dostęp do przystanku według specustawy mieszkaniowej w żaden sposób nie zapewnia dostępności transportowej do inwestycji mieszkaniowej. Realizacja takiej inwestycji może w dodatku spowodować wzrost kosztów funkcjonowania transportu publicznego, np. poprzez konieczność dalekiego doprowadzenia większej liczby linii komunikacyjnych do osiedla oddalonego od pozostałej zainwestowanej części miasta.

Standardy dostępu do mediów

W tym przypadku mediów specustawa wymaga zapewnienia dostępu do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz do sieci elektroenergetycznej, posługując się jednak sformułowaniem „zgodnie z zapotrzebowaniem". W związku z tym, jak wskazano w literaturze, „ustawodawca nie

[54] T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2016 ze zm.

[55] C. Gent, G. Symonds, *Advances in public transport accessibility assessments for development control – a proposed methodology*, London 2005 [cyt. za:] K. Janas, W. Jarczewski (red.), *Raport o stanie polskich miast. Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych*, Kraków 2017, s. 52.

nałożył komentowanym przepisem (standardem) żadnego nowego wymogu, jedynie odsyłając do przepisów powszechnie obowiązujących”[56]. Ta regulacja nie będzie zatem przedmiotem szerszej analizy.

Standardy dostępu do edukacji i opieki nad dziećmi

Ustawodawca postanowił (art. 17 ust. 2 specustawy), że inwestycję mieszkaniową będzie można zlokalizować jedynie w odległości nie większej niż 3000 m, a w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000 mieszkańców – 1500 m, od szkoły podstawowej i przedszkola. Ta pierwsza placówka musi być w stanie przyjąć nowych uczniów w liczbie nie mniejszej niż 7% planowanej liczby mieszkańców inwestycji mieszkaniowej, a ta druga „ nowych wychowanków w liczbie nie mniejszej niż 3,5% liczby mieszkańców. Na wstępie należy podkreślić, że ustalona odległość (nawet w o połowę zmniejszonym wymiarze dla większych miast) jest większa niż poziom pieszego dystansu akceptowalnego. Odbiega również wyraźnie na niekorzyść od propozycji wyrażonych w literaturze – tak przez R. Rogersa i A. Powera (ok. 500 m – por. ryc. 1), G. Dąbrowską-Milewską (500–800 m oraz ew. do 1000 m dla gimnazjów – por. tab. 2), jak i Z. Ziobrowskiego (800–1600 m – jednak ta druga wartość była proponowana dla stref podmiejskich i w zabudowie wiejskiej na obszarach metropolitalnych – por. tab. 1), a nawet najmniej restrykcyjnej propozycji J.M. Chmielewskiego (1000–1500 m dla przedszkoli i 1500„2000 m dla szkół podstawowych). Jest to też znaczne obniżenie wymogów w stosunku do normatywu urbanistycznego z 1974 r. (500 m). Dystans określony w standardach urbanistycznych odpowiada prawie 40 minutom (lub w większych miastach prawie 20 minutom) dojścia pieszego, co w żadnym wypadku nie jest satysfakcjonującym rozwiązaniem dla inwestycji realizowanych w wyjątkowym trybie i najprawdopodobniej będzie skutkować dowożeniem dzieci przez rodziców do szkół i przedszkoli, co wymusi posiadanie przez rodzinę samochodu, a także może zwiększyć kongestię w godzinach szczytu. Warto zwrócić uwagę, że standard nie zabezpiecza również w żaden sposób

[56] B. Zając, D. Predko, M. Leszczyński, *Komentarz do art. 17* [w:] *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz do ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących*, 2018, e-book, teza 10–11.

odpowiedniego dojazdu środkami transportu publicznego ani nawet dostępności drogowej do wskazanych obiektów. Na tle normatywów odległościowych korzystniej prezentują się za to wskaźniki chłonności placówek – ten dla przedszkoli jest nawet wyższy o 0,5 punkta procentowego od propozycji G. Dąbrowskiej-Milewskiej, choć ten dla szkół podstawowych – w świetle przytaczanej prognozy GUS – wydaje się być nieco niedoszacowany[57]. Dodatkowym zabezpieczeniem dla gminy jest fakt, że ocena spełnienia wskaźników leży całkowicie w gestii wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, który wydaje odpowiednie zaświadczenie. Warto jednak zauważyć, że ustawa nie wskazuje czy placówki edukacyjne i wychowawcze mają mieć status publicznych, co również może mieć negatywny wpływ na faktyczną (subiektywną) dostępność usługi dla mieszkańców. Ograniczenie możliwości wykazania spełnienia standardu w oparciu jedynie o placówki publiczne będzie mogło co prawda w pewnych przypadkach nastąpić na podstawie wykładni funkcjonalnej przepisu, niemniej jednak postulowane byłoby rozstrzygnięcie tej kwestii wprost w ustawie.

Jednocześnie, na mocy art. 18 specustawy, standard odległościowy dla przedszkoli i szkół podstawowych nie musi być w ogóle spełniony, jeżeli inwestor zobowiąże się, za zgodą rady gminy wyrażoną w formie uchwały, do przekazania na rzecz gminy kwoty odpowiadającej 5-letnim kosztom zapewnienia transportu i opieki w czasie przewozu dziecka. Taka regulacja całkowicie wypacza sens ustalenia standardu: może sprzyjać rozproszeniu zabudowy na obszary podmiejskie, dotychczas niezainwestowane, a także zapewnia finansowanie kosztów transportu jedynie przez relatywnie krótki w stosunku do trwałości inwestycji okres 5 lat (po którego upływie to gmina zostanie obciążona wskazanymi kosztami).

Przepisy specustawy (w odróżnieniu od przedstawicieli doktryny) milczą natomiast co do dostępu do żłobków i fakt ten należy ocenić krytycznie jako niezagwarantowanie w pełni dostępności do usług edukacji i opieki nad dziećmi.

[57] W zależności od przyjętego roku odniesienia o ok. 2 (2025 r.), 1,5 (2030 r.), 1 (2035 r.) lub 0,5 (l. 2040–2050) punkta procentowego (por. ryc. 3).

Standardy dostępu do wypoczynku i rekreacji

Zgodnie z art. 17 ust. 4 specustawy inwestycję mieszkaniową wielorodzinną lokalizuje się na terenie zapewniającym dostęp do urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu. Już samo precyzyjne określenie tych kategorii wydaje się problematyczne, gdyż są to pojęcia nieostre i będą wymagały interpretacji na tle konkretnych stanów faktycznych i określania rzeczywistej funkcji analizowanych terenów[58]. Takie ogólne ujęcie nie sprzyja zagwarantowaniu właściwego standardu dla inwestycji mieszkaniowych. W szczególności nie wskazuje się jaka ma być powierzchnia terenów zieleni i jakie urządzenia sportowe lub rekreacyjne zostaną przewidziane (może to być np. istniejący zespół kortów tenisowych udostępniony do korzystania za opłatą i niewielki skwer obok, podczas gdy w konkretnych warunkach mieszkańcy oczekiwaliby większego parku oraz boiska do gry w piłkę nożną). Ponadto powierzchnia tych terenów musi odpowiadać co najmniej 4 m^2 na mieszkańca, a dystans odległościowy został ustalony na takim samym poziomie jak w przypadku placówek edukacyjnych i wychowawczych. Oba te mierniki mogą budzić poważne wątpliwości. Wskaźnik powierzchniowy *per capita* jest niższy niż w propozycji Z. Ziobrowskiego (5–20 m^2/mieszk. dla samych tylko terenów zieleni – por. tab. 1), a także G. Dąbrowskiej-Milewskiej (5,5 m^2/mieszk. dla podstawowych i 6,5 m^2/mieszk. dla ponadpodstawowych terenów wypoczynku i sportu – por. tab. 3) oraz w normatywie urbanistycznym z 1974 r. (5,5m^2/mieszk.). Wątpliwości budzi również relacja powyższego wskaźnika do liczby mieszkańców już istniejącej zabudowy znajdującej się w pobliżu terenów wypoczynku i rekreacji lub sportu – jej nieuwzględnienie może skutkować obniżeniem standardu minimalnej powierzchni terenu dla wszystkich mieszkańców.

Ustawowe wartości odległości podobnie gwarantują znacznie niższy standard niż we wskazanych wyżej źródłach (odpowiednio 800 m, 500–1000 m i 300–500 m). Ponadto przepisy specustawy nie wymagają lokalizacji w bezpośredniej bliskości inwestycji mieszkaniowej nawet niewielkiego terenu zieleni w postaci skweru (według Rogersa i Powera – 200 m, por. ryc. 1) czy placu zabaw (według Dąbrowskiej-Milewskiej –

[58] B. Zając, D. Predko, M. Leszczyński, *Komentarz do art. 17…*, teza 16.

50–100 m, por. tab. 3). W połączeniu z hipotetyczną sytuacją, że najbliższy park może być oddalony nawet o 20 minut pieszego dojścia, nie tworzy to optymalnych warunków do wypoczynku i rekreacji mieszkańców inwestycji mieszkaniowych. Z kolei inwestycja nawet położona w bezpośredniej bliskości lasu (oczywiście przy spełnieniu innych wymogów ochrony środowiska) może nie spełnić standardu z uwagi na brak urządzonego charakteru tego terenu.

Standard maksymalnej liczby kondygnacji

Ostatni z omawianych ustawowych standardów wynika, jak można domniemywać, z troski o aspekt kompozycyjno-estetyczny ładu przestrzennego czy, inaczej mówiąc, harmonijność kształtowania zabudowy i ochronę sylwety miasta lub gminy. Wprowadza go przepis art. 17 ust. 6 specustawy, który stanowi, że budynki objęte inwestycją mieszkaniową poza miastami oraz w miastach, w których liczba mieszkańców nie przekracza 100 000 mieszkańców – nie mogą być wyższe niż 4 kondygnacje nadziemne, a w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000 mieszkańców – nie mogą być wyższe niż 14 kondygnacji nadziemnych. Rozrzut wartości w tym przypadku wydaje się być niewspółmiernie duży. Nie znajduje żadnego uzasadnienia regulacja, która w mieście o populacji 99 000 mieszkańców pozwala budować maksymalnie 4 kondygnacje nadziemne, podczas gdy w mieście liczącym 101 000 mieszkańców dopuszcza dodatkowo 10 kondygnacji. Podobnie należy zauważyć, że nie na każdym obszarze miasta ponad 100-tysięcznego uzasadnione będzie budowanie tak wysokich budynków. Ustawa nie różnicuje jednak jakichkolwiek stref (np. śródmiejskiej czy podmiejskiej – Z. Ziobrowski dla tej ostatniej proponuje wręcz tylko 2–3 kondygnacje, z kolei poza tą strefą nawet dla miast ponad 50-tysięcznych dopuszcza do 9 kondygnacji – por. tab. 1) oraz nie bierze pod uwagę sytuacji, że konkretne tereny mogłyby być nieodpowiednie dla danej wysokości obiektu. Taka ogólna regulacja, choć pozornie ma zabezpieczać ład przestrzenny, w rzeczywistości stanowi dla niego duże zagrożenie, gdyż to od inwestora a nie od kompetentnych organów samorządu lokalnego będzie zależeć ostateczna wysokość zabudowy na określonym terenie. W dodatku, na podstawie art. 17ust. 7, jeżeli w promieniu 500 m znajdują się budynki mieszkalne o wysokości przekraczającej wskazaną wyżej liczbę kondygnacji, to maksymalną wysokość

budynków w nowej inwestycji wyznaczają istniejące budynki. To rozwiązanie, zbliżone do tzw. zasady dobrego sąsiedztwa stosowanej przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, może doprowadzić do sytuacji, w której jeden niekorzystnie usytuowany (nawet przed wielu laty) wysoki budynek może stać się wyznacznikiem kształtowania sąsiedniej zabudowy nawet na terenie objętym planem miejscowym.

3.2. Lokalne standardy urbanistyczne

Na mocy art. 19 specustawy mieszkaniowej radzie gminy przyznano uprawnienie do uchwalenia lokalnych standardów urbanistycznych (o charakterze aktu prawa miejscowego), które mogą zastąpić wyżej omówione standardy ustawowe. LSU będą miały zbliżony zakres zastosowania do regulacji przewidywanych w specustawie – mogą dotyczyć odległości do przystanków komunikacyjnych, a także szkół i przedszkoli (wraz ze wskaźnikami chłonności), wskaźników dotyczących terenów wypoczynku i rekreacji lub sportu oraz liczby kondygnacji i promienia obszaru analizy dla zastosowania wyjątku od ustalonej maksymalnej liczby kondygnacji. Ustawodawca zastrzega jednak, że lokalny prawodawca może ustanowić inne standardy jedynie w ściśle określonych granicach (maksymalna różnica w stosunku do ustawy dla odległości, liczby kondygnacji i wskaźników chłonności placówek została ustalona na 50%). Możliwe do zastosowania parametry lokalnych standardów urbanistycznych w porównaniu do standardów ustawowych przedstawia tabela 4.

Lokalne standardy urbanistyczne dają gminom możliwość takiej modyfikacji normatywów ustawowych, aby zagwarantować wyższy standard w zakresie wskazanych kryteriów, a także zróżnicować ustalenia dla różnych obszarów (stref) w ramach jednej gminy[59]. W niektórych przypadkach pozwoli to na osiągnięcie poziomu proponowanego przez doktrynę (lub wynikającego z lokalnych prognoz demograficznych), w innych ułatwi znaczące zbliżenie się do niego, pozwoli również zrealizować postulat dobrania wskaźników do specyfiki danego obszaru jednostki samorządowej, czego w żaden sposób nie gwarantowały ustawowe standardy. Wątpliwości jednak może budzić fakt niemożności uchwa-

[59] Zob. B. Zając, D. Predko, M. Leszczyński, *Komentarz do art. 19* [w:] *Specustawa mieszkaniowa…*, teza 3.

lenia jeszcze bardziej restrykcyjnych wskaźników i brak możliwości jakiejkolwiek modyfikacji miernika powierzchni terenów wypoczynku i sportu lub rekreacji. Lokalny prawodawca nie posiada również kompetencji do ustalenia np. częstotliwości kursów z danego przystanku, charakteru urządzeń wypoczynkowych lub sportowych i wszelkich innych kryteriów poza wskazanymi ściśle w ustawie[60]. Oprócz powyższych mogą to być jeszcze tylko: obowiązek zapewnienia dostępu do sieci ciepłowniczej lub liczba miejsc parkingowych niezbędnych dla obsługi realizowanej inwestycji mieszkaniowej (w tym ostatnim przypadku gmina ma pełną swobodę w doborze wartości i sposobu jej określenia). Ze wskazanych względów również regulację LSU należałoby ocenić jako wysoce niewystarczającą.

Tabela 4. Porównanie wartości ilościowo określonych ustawowych standardów urbanistycznych (USU) z dopuszczalnymi wartościami odpowiadających im lokalnych standardów urbanistycznych (LSU) wg specustawy mieszkaniowej

Treść standardu	Wartości dla USU	Dopuszczalne wartości dla LSU
Odległość do przystanku komunikacyjnego	1000 m 500 m*	500–1500 m 250–750 m*
Odległość do przedszkola/SP/terenów wypoczynku i sportu lub rekreacji	3000 m 1500 m*	1500–4500 m 750–2250 m*
Chłonność przedszkola dla nowych wychowanków	3,5%	1,75–5,25%
Chłonność szkoły podstawowej dla nowych uczniów	7%	3,5–10,5%
Minimalna powierzchnia terenów wypoczynku i sportu lub rekreacji	4 m^2/mieszkańca	*Brak możliwości modyfikacji*
Maksymalna liczba kondygnacji	4 14*	2–6 7–21*
Obszar analizy „dobrego sąsiedztwa" w zakresie liczby kondygnacji	500 m	250–750 m

* w miastach powyżej 100.000 mieszkańców.

Źródło: opracowanie własne.

[60] *Ibidem*, teza 2.

Podsumowanie

Zasadniczą funkcją standardów urbanistycznych ustalonych w przepisach specustawy mieszkaniowej miało być zapewnienie odpowiedniej jakości (w zakresie ładu przestrzennego, w tym zwłaszcza dostępności przestrzennej do usług) inwestycjom mieszkaniowym w warunkach ich lokalizowania i realizacji z pominięciem podstawowych norm systemowych planowania przestrzennego. W tym kontekście koniecznie należy jednak wspomnieć o bardzo istotnym art. 5 ust. 3 specustawy, na podstawie którego realizacja inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej może się odbyć jedynie pod warunkiem jej niesprzeczności ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego. Jeśli chodzi o studium to z założenia jest ono aktem, który w sposób kompleksowy, na podstawie wieloaspektowych analiz prowadzonych dla obszaru całej gminy, ma określać lokalną politykę przestrzenną. Jak wskazuje Z. Niewiadomski, wyklucza ono możliwość prowadzenia tej polityki w sposób etapowy lub wybiórczy[61]. Określenie kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy i w przeznaczeniu terenów może skutecznie zabezpieczyć przed lokalizacją terenów mieszkaniowych w miejscach do tego nieodpowiednich (po uwzględnieniu całego kontekstu przestrzennego, np. warunków klimatycznych, geomorfologicznych, hydrologicznych i krajobrazowych, usytuowania względem zakładów przemysłowych czy układów transportowych). Wspomniane zabezpieczenie zostało jednak zniweczone w art. 5 ust. 4 specustawy, który wyłączył wymóg niesprzeczności ze studium dla terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane. Ten fakt należy ocenić jednoznacznie krytycznie, bowiem co do takich terenów istnieje szczególne ryzyko, że mogą nie być odpowiednie dla zabudowy mieszkaniowej, a realizacja takich inwestycji w oparciu o specustawę mieszkaniową z pewnością będzie wyrazem wybiórczości w kształtowaniu struktury przestrzennej gminy. W takich przypadkach standardy urbanistyczne staną się właściwie jedynym zabezpieczeniem odpowiedniej jakości lokalizacji danych inwestycji (nie licząc przepisów od-

[61] Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie…*, s. 90.

rębnych oraz możliwości powołania się na stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium). W świetle analiz przeprowadzonych w poprzednich rozdziałach należy dodać, że będzie to zabezpieczenie wysoce ułomne i nie gwarantujące zachowania ładu przestrzennego, w tym właściwej dostępności do usług. Standardom urbanistycznym w ujęciu specustawy mieszkaniowej można postawić zwłaszcza następujące zarzuty:

– niedostateczna kompleksowość regulacji – brak standardów odległościowych i chłonnościowych dla wielu rodzajów usług (np. zdrowotnych, handlowych czy kulturalnych), wskaźników intensywności zabudowy, brak doprecyzowania standardów dostępności transportowej i dostępności do terenów zieleni, rozgraniczenia wielkości terenów wypoczynku od terenów rekreacji i sportu oraz doprecyzowania możliwości korzystania z terenów i obiektów (np. dostęp nieodpłatny);
– nieadekwatność konstrukcji prawnej – fakt, iż nie sposób w kazuistyczny i odgórny sposób określić wszystkich wymogów gwarantujących mieszkańcom inwestycji mieszkaniowej odpowiedni poziom jakości życia, gdyż zależy to od uwarunkowań lokalnych i co do zasady powinno znajdować odzwierciedlenie w treści planów miejscowych;
– istnienie wyjątków wypaczających skuteczność standardów – możliwość spełnienia standardów w oparciu na infrastrukturze dopiero planowanej do realizacji (art. 17 ust. 5 specustawy mieszkaniowej) bez wyznaczenia perspektywy czasowej jej realizacji (a nawet jakiejkolwiek gwarancji, że ów plan nie zostanie w przyszłości zaniechany – takie rozwiązanie należy ocenić jako niejasne i wysoce wątpliwe), możliwość zastąpienia standardu odległościowego do placówek edukacyjnych i wychowawczych pokryciem 5-letnich kosztów dowozu dzieci, możliwość przewidzenia większej liczby kondygnacji nadziemnych na zasadzie "dobrego sąsiedztwa" bez oceny prawidłowości lokalizacji porównywanej zabudowy;
– nieprawidłowość wartości niektórych parametrów – zbyt duży dystans do placówek edukacji i wychowania oraz terenów wypoczynku i rekreacji lub sportu (możliwy do zredukowania tylko częściowo za pomocą LSU), zbyt niski wskaźnik chłonności dla szkół podstawo-

wych (możliwy do modyfikacji za pomocą LSU), zbyt niski wskaźnik powierzchni terenów wypoczynku i rekreacji lub sportu *per capita*.

Co do zasady, dwa ostatnie zarzuty mogłyby zostać sanowane poprzez derogowanie ze specustawy wątpliwych wyjątków i zmianę konkretnych wartości parametrów. Jednakże dwa pierwsze zarzuty (częściowo ze sobą powiązane) uderzają w samą istotę obecnego kształtu regulacji standardów urbanistycznych. Brak kompleksowości regulacji nie mógłby zostać w prosty sposób usunięty właśnie ze względu na nieadekwatność konstrukcji prawnej. Wymagałoby to wprowadzenia szeregu bardzo szczegółowych definicji i dookreśleń, co w praktyce mogłoby się okazać znacząco utrudnione, jeśli nie całkowicie niemożliwe. Nie wydaje się też, aby było to racjonalne. Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że lokalizacja inwestycji mieszkaniowych powinna się opierać jedynie w oparciu o plan miejscowy sporządzany na podstawie studium (lub analogiczny zestaw dokumentów w razie zmiany obecnego stanu prawnego w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego), bo tylko w ten sposób zespół projektantów ma szansę rzetelnie ocenić wszystkie lokalne uwarunkowania (m.in. istniejący układ drogowy i konkretne plany inwestycyjne gminy w tym zakresie, a także założenia polityki mobilności, sieć publicznego transportu zbiorowego, obecność placówek handlu detalicznego i ewentualnie opłacalność lokalizacji nowych, dostępność do placówek ochrony zdrowia i instytucji kultury). Ten mechanizm nie może być w skuteczny sposób zastąpiony poprzez konstrukcję standardów urbanistycznych. Zasadniczo mogłyby się one sprawdzić jedynie jako wytyczne (wiążące lub zalecane) do stosowania w lokalnym planowaniu przestrzennym o charakterze pewnych minimalnych gwarancji, które mogłyby zapobiegać skrajnym przypadkom inwestycji sprzeciwiających się realizacji zasady ładu przestrzennego. W takim ujęciu byłyby one konsumowane w treści planów miejscowych, bądź stanowiły przepisy odrębne w przypadku wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Do tego też należałoby dążyć w celu zapewnienia właściwej dostępności przestrzennej i szerzej – jakości życia dla mieszkańców nowych inwestycji mieszkaniowych. Jednakże w obecnym stanie prawnym nie są one w stanie spełnić funkcji zakładanej przez twórców specustawy mieszkaniowej, co wprost stanowi zagrożenie dla kształtowania ładu przestrzennego w polskich gminach.

Michał Leszczyński[1]

Urbanistyczny standard oświatowy w specustawie mieszkaniowej

Wprowadzenie

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących została wprowadzona jako próba reakcji na dysfunkcjonalny system planowania przestrzennego, skutkujący według projektodawców niedoborem działek budowlanych na terenie miast, niweczącym możliwość osiągnięcia efektów politycznych (w rozumieniu: *policy*, nie: *politics*) w zakresie dostępności mieszkań dla wszystkich grup ekonomicznych[2]. Ceną za uwolnienie dodatkowego areału gruntów, zgodnie z przyjętą filozofią, jest ustanowienie wysokich wymagań materialnoprawnych w zakresie dostępu inwestycji mieszkaniowej do infrastruktury technicznej i społecznej. Wymagania te określono mianem standardów urbanistycznych. Dość niespodziewanie, w pierwszym okresie obowiązywania specustawy mieszkaniowej, zasadniczym polem prawnym, na który przeniesiono polityczne emocje związane z jej uchwaleniem, stało się zagadnienie uzyskania zaświadczenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) dotyczącego spełnienia standardu w zakresie dostępu do szkoły podstawowej (wykazanie spełnienia innych standardów nie jest obwarowane takim wymogiem). Wynika to przede wszystkim z istotnych problemów w dokonaniu wykładni przepisów w zakresie standardu edukacyjnego.

---

[1] Michał Leszczyński – prawnik specjalizujący się w procesie inwestycyjno-budowlanym, planowaniu przestrzennym i rewitalizacji; w latach 2012–2018 przygotowywał rządowe reformy planistyczne, w tym kodeks urbanistyczno-budowlany; obecnie pracuje jako ekspert w spółce realizującej megaprojekty infrastrukturalne.

[2] Uzasadnienie do projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, Sejm RP VIII kadencji, nr druku 2667.

Wyrażam nadzieję, że sprawy sporne w tym zakresie przyczynią się do szybkiego wykształcenia linii orzeczniczej sądów administracyjnych, w ramach której zostanie dokonana wykładnia przepisów urbanistycznych oraz oświatowych, dająca odpowiedź na pytanie czym jest „dostęp" do szkoły podstawowej, w kontekście zasad rozwoju przestrzennego gminy – oraz w jaki sposób dostęp ten podlega parametryzacji. Zagadnienie to okazało się jednocześnie na tyle ciekawe, że możliwe było poświęcenie mu całości niniejszego opracowania. Niniejszy artykuł nie omawia jednocześnie problematyki standardu urbanistycznego w zakresie przedszkola – przedmiotowe zagadnienie wykazuje jednak szereg analogii z omawianą materią dotyczącą szkół podstawowych.

Standardy urbanistyczne w prawie planowania przestrzennego

W doktrynie urbanistyki określenie „standardy urbanistyczne" rozumiane jest – w przełożeniu na język prawny – jako wymogi materialne dotyczące przestrzeni, adresowane do organów planistycznych lub do inwestorów, zwykle wyrażane w postaci parametrycznej (zamiennie używa się w związku z tym pojęcia „wskaźniki urbanistyczne"[3]). Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu nie zawiera zbioru standardów urbanistycznych rozumianych w taki sposób, tj. jako norm prawa materialnego, adresujących sparametryzowane wymagania wobec urządzenia przestrzeni. Przepisy materialnoprawne tej ustawy skupiają się wokół zasad ogólnych (art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p.), wyrażonych jako nakaz uwzględniania w procesach planistycznych szeregu wartości (dóbr wysoko cenionych). Doktryna oparta na tym skromnym katalogu zasad sformułowała twierdzenie o przeważająco proceduralnym charakterze u.p.z.p., przy jednoczesnej wielości przepisów odrębnych ustanawiających normy prawa materialnego[4]. W okresie do 2015 r. można mówić o istnieniu swoistej luki prawnej, w ramach której bogaty katalog

[3] J. Modlinger, *Jak określać parametry i wskaźniki w planach miejscowych*, Problemy planistyczne 2016, z. 1, s. 150, wraz z powołaną tam literaturą.

[4] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz,* Warszawa 2013, s. 34.

przepisów odrębnych, chroniących dobra wysoko cenione oraz ustanawiających normy o charakterze technicznym (odległościowym itd.), nie gwarantował jednocześnie obowiązywania zbioru zasad związanych ściśle z planowaniem przestrzennym (jako dziedziną polityki publicznej zdolną do wytwarzania autonomicznych zestawów reguł). Sytuacja ta uległa istotnej zmianie w wyniku wejścia w życie ustawy o rewitalizacji. Istotnie wzbogaciła ona katalog zasad ogólnych planowania przestrzennego, wprowadzając podstawowe dyrektywy urbanistyczne, takie jak: wymóg minimalizowania transportochłonności, dążenia do tworzenia zwartych struktur przestrzennych oraz ułatwiania poruszania się w sposób inny niż samochodem.

Zasadniczym źródłem materialnego prawa przestrzennego pozostają zatem przede wszystkim miejscowy plany zagospodarowania przestrzennego, konkretyzujące zasady ogólne w odniesieniu do fragmentu terytorium gminy, którego dotyczą. Ponadto typowe wymogi prawa materialnego zawierają regulacje dotyczące przesłanek wydawania decyzji o warunkach zabudowy (art. 61 u.p.z.p.), choć w tym zakresie trudno mówić o standaryzacji przestrzeni, zwłaszcza w świetle jednoznacznej oceny funkcjonowania przedmiotowych rozwiązań i ich wpływu na spójność przestrzenną.

Źródłem materialnych regulacji planistycznych są także, wspomniane już, przepisy odrębne wobec u.p.z.p., przede wszystkim ustanawiające ochronę dóbr wysoko cenionych (zabytków, przyrody), jak również przepisy o charakterze *stricte* technicznym, wśród których warto wyróżnić regulacje ustanawiające wymogi odległościowe, przykładowo w zakresie lokalizacji cmentarzy i elektrowni wiatrowych względem zabudowy mieszkaniowej, czy też dróg publicznych względem budynków. Szczególną rolę w tym nieskodyfikowanym katalogu standaryzacji przestrzennej odgrywają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, które – mimo zastosowania dopiero na etapie projektowania budowlanego – niosą istotny ciężar normatywny w zakresie jakości przestrzeni.

W minionych latach można było zaobserwować liczne próby wprowadzenia zorganizowanego katalogu sparametryzowanych standardów

urbanistycznych do polskiego porządku prawnego. Do 2011 r. toczyły się prace nad tzw. dużą nowelizacją u.p.z.p., pod kierownictwem ówczesnego wiceministra infrastruktury Olgierda Dziekońskiego. Projekt wprowadzał nowe pojęcie normatywne – „standardów rozwoju urbanistycznego", rozumianych jako „ustanawiane w aktach planistycznych standardy określające istniejący i planowany do osiągnięcia poziom rozwoju, charakteryzujące jakość życia mieszkańców w sferze społecznej, gospodarczej i środowiskowej, stanowiące o stopniu realizacji polityki przestrzennej gminy albo województwa"[5]. Do problematyki zagadnienia standardów urbanistycznych odniosła się również Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego. Projektowana przez Komisję regulacja stanowiła, że „W celu racjonalnego gospodarowania przestrzenią, w szczególności zapewnienia uporządkowanej zabudowy i spójności funkcjonalnej projektowanych zespołów urbanistycznych, ustanawia się urbanistyczne standardy planistyczne, wiążące organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu aktów planistycznych"[6]. Standardy te miały zostać określone w akcie wykonawczym, którego regulacje miały objąć m.in. zagadnienie dostępu do infrastruktury społecznej. Do momentu zakończenia prac Komisji w 2016 r. nie opracowano projektu takiego rozporządzenia.

Na koniec warto wskazać, że zgodnie z art. 2 pkt 15 u.p.z.p., przez „standardy" w obrębie tej ustawy należy rozumieć zbiory i zakresy wymagań dotyczących opracowań i dokumentów planistycznych oraz zasady stosowania w nich parametrów dotyczących zagospodarowania przestrzennego. Określenie „standardy" zinterpretowane zostało przez prawodawcę inaczej niż wynika to z jego doktrynalnego znaczenia omówionego wyżej. Dotyczy ono bowiem w przeważającej mierze zakresu ustaleń aktów planistycznych, nie zaś rekomendacji dotyczących treści tych ustaleń. Treść ta bowiem określona została w u.p.z.p. pod pojęciem ,,parametrów i wskaźników urbanistycznych" (art. 2 pkt 16 u.p.z.p.), jednak bez określania zakresów ich wartości. W dwóch aktach wyko-

[5] Art. 1 pkt 1 lit. h projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (z dnia 8 lutego 2011 r.), nie publikowany.

[6] Art. 52 projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego (z dnia 16 kwietnia 2014 r.), nie publikowany.

nawczych do u.p.z.p.[7] przepisy dotyczące standardów określają zakres ustaleń zawieranych w tych aktach i swoiste przesłanki w tym zakresie.

Standardy urbanistyczne w specustawie mieszkaniowej

Przepis art. 17 specustawy mieszkaniowej zawiera regulacje dotyczące standardów urbanistycznych, stanowiących materialnoprawne wymagania dotyczące inwestycji mieszkaniowej. Standardy obejmują zakresem przedmiotowym zagadnienia dostępu do drogi publicznej, sieci elektroenergetycznej, wodno-kanalizacyjnej, jak również położenie inwestycji w odpowiedniej odległości od przystanku komunikacyjnego, szkoły podstawowej, przedszkola, terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu. Standaryzacją objęto również zagadnienie wysokości budynków wchodzących w skład inwestycji. Prawodawca umożliwił gminie dokonywanie modyfikacji w zakresie standardów, poprzez wprowadzenie – w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego – modyfikacji parametrów standardu ustawowego bądź rozszerzenia standaryzacji o zagadnienia dostępu do sieci ciepłowniczej oraz wymaganej liczby miejsc parkingowych (art. 19 specustawy mieszkaniowej).

Zgodność inwestycji ze standardami urbanistycznymi podlega kontroli na dwóch etapach postępowania. Pierwszym organem dokonującym tej weryfikacji jest rada gminy, związana standardami przy uchwalaniu aktu prawa miejscowego – uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej (art. 7 specustawy mieszkaniowej). Sprawdzenie zgodności zrealizowanej inwestycji ze standardami urbanistycznymi następuje również na etapie przystąpienia do jej użytkowania – zgodnie bowiem z art. 28 ust. 2 specustawy mieszkaniowej, powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, wydając pozwolenie na użytkowanie, kontroluje również spełnienie przez inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą zgodności ze standardami urbanistycznymi. Stwierdzenie niespełnienia tych standardów stanowi również przesłankę odmowy wydania pozwolenia na użytkowanie.

[7] Tak w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Niedostateczne wyjaśnienie relacji między normami funkcjonującymi w ramach jednego systemu prawnego spowodowało powstanie dwóch istotnych wątpliwości dotyczących zakresu obowiązywania standardów urbanistycznych. Pierwsza z nich dotyczy obowiązywania standardów jako przepisów odrębnych w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., druga – obowiązywania standardów w przypadku skorzystania inwestora z trybu określonego w art. 13 specustawy mieszkaniowej, tj. uzyskania kwalifikowanej postaci pozwolenia na budowę na podstawie ogólnej podstawy planistycznej (plan miejscowy bądź decyzję o warunkach zabudowy). Ramy tego opracowania nie pozwalają na kompleksowe omówienie tej złożonej problematyki, mimo że ma ona krytyczne znaczenie dla adresatów norm ustawowych[8].

Dostęp do szkoły podstawowej jako podstawa standaryzacji

W zakresie dostępu do szkoły podstawowej specustawa mieszkaniowa ustanawia standard wyrażony przez dwa elementy. Odległość szkoły podstawowej od inwestycji wynosić może nie więcej niż 3000 m, a w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000 mieszkańców – 1500 m (art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. a specustawy mieszkaniowej). Sposobowi obliczenia odległości poświęcone są przepisy art. 17 ust. 10 i 11 specustawy mieszkaniowej, wskazujące, że odległości te ustala się w odniesieniu do obiektów położonych w gminie, w której będzie realizowana inwestycja, licząc od granicy terenu inwestycji mieszkaniowej drogą dojścia do obiektu ciągiem pieszym albo pieszo-jezdnym, do którego ma być zapewniony dostęp, w tym obiektu położonego na terenie inwestycji. Biorąc pod uwagę złożony charakter współczesnej przestrzeni miejskiej, wyrażający się m. in. w licznych drogach wewnętrznych oraz grodzonych przestrzeniach, można prog- nozować zaistnienie stanów faktycznych, w których obliczenie przedmiotowych odległości będzie sprawiać problemy interpretacyjne. Na obecnym etapie można wskazać m.in. na problem sformułowania przepisu ust. 10, który w literalnym

[8] Szerzej w tym zakresie: D. Predko, B. Zając, M. Leszczyński, *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz*, Warszawa 2018, komentarz do art. 1 i art. 13.

brzmieniu wyklucza możliwość obliczenia drogi dojścia do szkoły podstawowej chodnikiem (nie stanowiącym ciągu pieszego), zapewne jednak problem ten zostanie rozwiązany w drodze wykładni celowościowej przepisu[9].

Odnośnie do pojęcia „szkoła podstawowa", zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe[10] (dalej jako: Prawo oświatowe) system oświaty obejmuje szkoły podstawowe, w tym: specjalne, integracyjne, z oddziałami przedszkolnymi, integracyjnymi, specjalnymi, przysposabiającymi do pracy, dwujęzycznymi, sportowymi i mistrzostwa sportowego, sportowe i mistrzostwa sportowego. Szkoła podstawowa może być placówką prywatną albo publiczną, przy czym szkołę prywatną prowadzić może nawet osoba fizyczna (art. 8 ust. 1 i 2 Prawa oświatowego). Należy w związku z tym przyjąć, że zakresem standaryzacji w specustawie mieszkaniowej objęte są również szkoły podstawowe niepubliczne. Zakładanie i prowadzenie publicznych szkół podstawowych, stanowiących rdzeń systemu oświaty, należy do zadań własnych gmin (art. 8 ust. 15 Prawa oświatowego).

Kluczowym elementem standardu jest wymóg, aby szkoła, znajdująca się we wskazanej odległości, była w stanie przyjąć nowych uczniów w liczbie dzieci stanowiącej nie mniej niż 7% planowanej liczby mieszkańców inwestycji mieszkaniowej (przy czym liczbę mieszkańców określa się jako iloraz powierzchni użytkowej mieszkań i wskaźnika wynoszącego 28 m^2). Ustawodawca w żaden sposób nie zdefiniował, na czym polegać ma zdolność szkoły podstawowej do przyjęcia danej liczby uczniów. Nie określił również innych istotnych elementów wyliczenia zdolności szkoły do przyjęcia nowych uczniów, w szczególności – czy hipotetyczna zdolność dotyczyć ma od razu wszystkich uczniów, czy też powinno się obciążenie związane z ich obecnością rozłożyć statystycznie.

Ustalenie, czym jest zdolność szkoły podstawowej do przyjęcia danej liczby uczniów, wymaga przeanalizowania przepisów dotyczących funkcjonowania szkoły w aspekcie technicznym (posiadany budynek i jego warunki), finansowym oraz kadrowym.

---

[9] *Ibidem*, komentarz do art. 17.

[10] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 996 z późn. zm.

Przede wszystkim podkreślenia wymaga, że organ prowadzący szkołę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki, wykonywanie zadań inwestycyjnych w zakresie obiektów szkoły oraz zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej, i obsługi organizacyjnej szkoły (art. 10 ust. 1 Prawa oświatowego). Nie istnieje spójny zestaw standardów dotyczących funkcjonowania szkoły podstawowej, pozwalający na automatyczne określenie wymogów budynkowych czy kadrowych na podstawie podstawionej do tak określonego równania liczby uczniów. Treść takiego standardy można dekodować z ogółu norm prawnych regulujących funkcjonowanie szkoły jako budynku użyteczności publicznej, zakładu pracy itd. Najobszerniejszy katalog warunków w tym zakresie określa rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach[11]. Ostatnia nowelizacja tego rozporządzenia, obowiązująca od 29 listopada 2018 r.[12], wprowadziła tak szczegółowe zmiany jak obowiązek zapewnienia wszystkim uczniom szafek na przybory szkolne, zasad przeprowadzania w szkole remontów, warunki dotyczące jadalni.

W odniesieniu do szkół niepublicznych, już na etapie ich zakładania wykazania wymaga spełnienie szeregu warunków techniczno-organizacyjnych, m. in. w zakresie zapewnienia możliwości prowadzenia zajęć dydaktyczno-wychowawczych oraz bezpiecznych i higienicznych warunków nauki i pracy, spełniających wymagania określone w przepisach w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach, przepisach o ochronie środowiska, przepisach o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, przepisach techniczno-budowlanych i przepisach o ochronie przeciwpożarowej. Spełnienie tych wymagań potwierdza się przez dołączenie do zgłoszenia odpowiednio pozytywnej opinii właściwego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego oraz pozytywnej opinii komendanta powiatowego

[11] Dz.U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69 z późn. zm.

[12] Dz.U. z 2018 r., poz. 2140.

(miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej (art. 168 ust. 4 pkt 3 Prawa oświatowego).

Ocena zdolności technicznej szkoły podstawowej do zwiększenia liczby uczniów należy również poszukiwać w ogólnych wymaganiach budowlanych, adresowanych do budynków użyteczności publicznej. Wymagania te określają m. in. przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie oraz regulacje z zakresu ochrony przeciwpożarowej.

Zwiększenie zdolności szkoły podstawowej do przyjęcia nowych uczniów może zostać również osiągnięte za pomocą zmian w organizacji nauki. Zgodnie z § 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie organizacji roku szkolnego[13] w zależności od warunków pracy szkoły zajęcia dydaktyczno-wychowawcze mogą być realizowane przez pięć lub sześć dni w tygodniu. Szkoły podstawowe, w których współczynnik zmianowości, oznaczający stosunek liczby oddziałów do liczby pomieszczeń, w których odbywają się zajęcia dydaktyczno-wychowawcze, wynosi co najmniej 2, mogą prowadzić zajęcia przez pięć lub sześć dni w tygodniu przez cały rok szkolny albo stosować – w zależności od pory roku – przemienny system organizacji tygodnia pracy. Decyzje w tych sprawach podejmują dyrektorzy szkół po zasięgnięciu opinii rady szkoły i rady pedagogicznej.

Z całokształtu powołanych powyżej przepisów można próbować wywieść istnienie standardu techniczno-organizacyjnego szkoły podstawowej, który umożliwi dokonywanie obliczeń w zakresie możliwości zwiększenia zdolności szkoły do przyjęcia nowych uczniów w danej liczbie. Wymagałoby to bez wątpienia wprowadzenia jednolitej metodyki, pozwalającej uniknąć dalece posuniętej uznaniowości (wręcz dyskrecjonalności) w ocenie szkoły.

Powyższe wymaga refleksji pod kątem konstytucyjnej zasady określoności normy prawnej, wywodzonej z – ustanowionej w przepisie art. 2 Konstytucji – zasady demokratycznego państwa prawnego. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny: „Wymóg zachowania określoności regulacji prawnej ma charakter dyrektywy ogólnosystemowej nakładającej na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia pra-

[13] Dz.U. z 2017 r., poz. 1603 z późn. zm.

wa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Z powyższych względów na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne, oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu"[14]. Relatywizacja stopnia określoności nie może jednak prowadzić do sytuacji, w której negatywny wynik daje test określoności normy prawnej, w toku którego badaniu podlega m.in. zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego[15] oraz brak wątpliwości odnośnie treści obowiązku lub prawa ustanawianego przez normę (przejawiający się w stosunkowej prostocie w zrozumieniu istoty normy)[16].

W omawianym przypadku mamy do czynienia z ustanowieniem warunku materialnoprawnego, uzależniającego możliwość realizacji inwestycji budowlanej (można stwierdzić: realizacji prawa do zabudowy nieruchomości), zależnie od parametrów (cech) szkoły podstawowej. Brak jest jednoznacznego katalogu źródeł tych parametrów, pozwalających na ustalenie treści normatywnej przepisu art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. a specustawy mieszkaniowej poprzez określenie, czy dla hipotetycznej liczby uczniów, „wynikającej" z inwestycji mieszkaniowej, dana szkoła spełnia warunek „zdolności do przyjęcia". Tworzy to lukę prawną, polegającą na braku punktu odniesienia w zakresie standaryzacji określania warunków technicznych, finansowych i kadrowych szkół podstawowych w przeliczeniu na jednego ucznia. Praktyka stosowania przedmiotowych regulacji może jednak doprowadzić do zniwelowania tej luki, poprzez wytworzenie jednolitej i przejrzystej metody określania zdolności szkoły podstawowej do przyjęcia nowych uczniów.

---

[14] Wyrok TK z dnia 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08, OTK ZU 2010, nr 3, poz. 23.

[15] *Ibidem*.

[16] G. Koksanowicz, *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, Studia Iuridica Lublinensia 2014, nr 22, s. 475.

Od tak określonego zakresu analizy pojęcia "zdolność do przyjęcia nowych uczniów" należy w sposób zdecydowany odróżnić sferę administracyjnoprawną funkcjonowania szkoły podstawowej (jako zakładu administracyjnego), z którą związane są obowiązki m. in. w zakresie przyjęcia nowych uczniów, stanowiące pochodną konstytucyjnego prawa do nauki, bezpłatnej w szkołach publicznych, z wolnością wyboru szkół niepublicznych (art. 70 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny zauważył, że „Nie może ulegać wątpliwości, że prawo do nauki należy do podstawowych praw jednostki we współczesnym społeczeństwie. Prawo to musi być postrzegane zarówno w kategoriach dobra i wartości indywidualnej, jak i ważnego, podstawowego dobra społecznego"[17]. Jedną z podstawowych metod zapewnienia realizacji prawa do dostępnej i powszechnej nauki jest utrzymywanie sieci publicznych szkół podstawowych[18]. Konkretyzacja tych uprawnień następuje m.in. w przepisach art. 130 i n. Prawa oświatowego, regulujących zasady przyjmowania do szkół. Zgodnie z art. 130 ust. 2 Prawa oświatowego, w przypadku obowiązywania w gminie obwodów szkolnych, dzieci zamieszkałe w obwodzie danej szkoły przyjmowane są do niej z urzędu, bez potrzeby przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego. Regulacja ta należy do tej sfery prawa administracyjnego, która postrzega szkołę jako zakład administracyjny. Przepisy dotyczące przyjmowania dzieci do szkół podstawowych nie są w sposób ścisły powiązane z możliwościami technicznymi czy kadrowymi, jakimi musi dysponować szkoła w celu przyjęcia ucznia. Jedynie w art. 130 ust. 3 Prawa oświatowego widać ślad refleksji w tym zakresie, przepis ten bowiem wskazuje, iż jeżeli przyjęcie ucznia (w tym w ramach obwodu szkolnego) wymaga przeprowadzenia zmian organizacyjnych pracy szkoły powodujących dodatkowe skutki finansowe, dyrektor szkoły może przyjąć ucznia po uzyskaniu zgody organu prowadzącego.

W sposób wyraźny zatem zarysowuje się konieczność analizowania kwestii zdolności do przyjęcia uczniów osobno: w kontekście techniczno-organizacyjnym, związanym w przypadku szkół publicznych z efektyw-

[17] Wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r., sygn. akt SK 18/99, OTK 2000, Nr 7, poz. 258.

[18] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, komentarz do art. 70.

nością zarządzania publicznego oraz w kontekście konstytucyjnych praw dzieci, których zapewnieniu służą zasady naboru do szkół. Tylko pierwsza z wymienionych sfer powinna być podstawą oceny skutków realizacji inwestycji budowlanej dla funkcjonowania infrastruktury społecznej.

Sytuację tę należy porównać ze statusem prawnym dróg publicznych, dla których istnieje ustawowe prawo poruszania się każdego (art. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[19]). Mimo to, w sferze techniczno-organizacyjnej, ustawodawca ustanawia obowiązek inwestora związany ze zwiększeniem natężenia ruchu na drodze wywołanym inwestycją, polegający na zastępczej realizacji inwestycji w zakresie niezbędnej budowy (przebudowy) układu drogowego. Obowiązek ten wyraża w sposób niezwykle lakoniczny przepis art. 16 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, stanowiący najskuteczniej funkcjonujące narzędzie kompensacji kosztów zewnętrznych w polskiej urbanistyce.

Sposób zapewnienia standardu

Specustawa mieszkaniowa dostarcza niezwykle szerokiego katalogu możliwości zapewnienia standardu w zakresie dostępu do szkoły publicznej (niestety katalog ten nie został ujęty w ramach spójnej jednostki redakcyjnej). Podstawowy sposób zapewnienia standardu polega oczywiście na wskazaniu przez inwestora istniejącej szkoły podstawowej, która spełnia dwa ustawowe warunki, omówione powyżej.

Alternatywną możliwość spełnienia standardu wskazuje przepis art. 17 ust. 5 specustawy mieszkaniowej, zgodnie z którym wymogi można spełnić zarówno w oparciu o infrastrukturę istniejącą w dniu składania wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, jak i w oparciu o infrastrukturę planowaną do realizacji. Ustawodawca nie precyzuje znaczenia pojęcia „planowana do realizacji". Z pewnością nie można go utożsamiać z wymogiem ujęcia inwestycji w planie miejscowym, określenie „planować" ma bowiem znaczenie znacznie szersze niż związane z gospodarką przestrzenną. Należy opowiedzieć się za możliwie szeroką wykładnią tego określenia, w szczególności odwołującą się

[19] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1068 z późn. zm.

do dokumentów strategicznych gminy.[20] Inwestycją planowaną będzie również szkoła podstawowa realizowana jako inwestycja towarzysząca w rozumieniu art. 2 pkt 3 specustawy mieszkaniowej, objęta tym samym wnioskiem o ustalenie lokalizacji.

Innym sposobem zastępczego spełnienia standardu, określoym w art. 18 specustawy mieszkaniowej, jest zawarcie z gminą umowy, w której inwestor zobowiąże się do spełnienia świadczenia pieniężnego w wysokości odpowiadającej 5-letnim kosztom zapewnienia transportu i opieki w czasie przewozu dziecka, o których mowa odpowiednio w art. 32 ust. 5 lub w art. 39 ust. 3 pkt 1 Prawa oświatowego. Instytucja ta została skorelowana z obowiązkiem gminy w zakresie zapewnienia przewozu dzieci m.in. do szkół podstawowych w przypadku, gdy są one zlokalizowane w zbyt dużej odległości od ich miejsca zamieszkania. I tutaj ustawodawca nie dostarcza metody obliczenia przedmiotowych kosztów.

W przypadku, gdy szkoła podstawowa zostanie zawarta we wniosku lokalizacyjnym jako inwestycja towarzysząca, zastosowanie znajdzie ponadto przepis art. 22 specustawy mieszkaniowej. Pozwala on na określenie warunków realizacji takiej inwestycji, przy czym w porozumieniu gmina może również zobowiązać się do samodzielnej realizacji zadań wynikających z wniosku inwestora, jeżeli wchodzą one w zakres zadań własnych gminy, zabezpieczając na ten cel środki finansowe zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zobowiązanie takie stanowi podstawę do uznania za spełnione wymogów standardów lokalizacji lub realizacji inwestycji mieszkaniowych w tym zakresie. Możliwe jest zatem potwierdzenie w drodze porozumienia, że inwestycja w zakresie szkoły podstawowej jest planowana do realizacji przez gminę.

Sposób wykazania zapewnienia standardu – zaświadczenie

Ustawodawca przesądził, że proceduralnym środkiem wykazania spełnienia standardu urbanistycznego w zakresie możliwości przyjęcia nowych uczniów w szkole podstawowej jest zaświadczenie wójta (bur-

[20] D. Predko, B. Zając, M. Leszczyński, *Specustawa mieszkaniowa…*, *komentarz do art. 17*.

mistrza, prezydenta miasta), wydawane na podstawie art. 17 ust. 3 specustawy mieszkaniowej. Mimo, że ustawodawca nie wyraził wprost obowiązku załączenia zaświadczenia do wniosku o wydanie uchwały lokalizacyjnej, obowiązek ten należy wywieść z brzmienia art. 7 ust. 7 pkt 13 specustawy mieszkaniowej, który nakłada obowiązek wykazania przez inwestora spełnienia standardów urbanistycznych. Co oczywiste, zaświadczenie nie jest wymagane w sytuacji, gdy spełnienie standardu zostaje zapewnione w sposób inny niż poprzez odwołanie się do istniejącej szkoły podstawowej. Przykładem alternatywnego wykazania zapewnienia standardu jest zawarcie umowy, o której mowa w art. 18 ust. 2 specustawy mieszkaniowej albo porozumienia, o którym mowa w art. 22 ust. 2 specustawy mieszkaniowej.

W świetle omówionej wyżej złożoności materii związanej z ustaleniem kryterium związanym ze zdolnością szkoły podstawowej do przyjęcia nowych uczniów, omówienia wymaga kwestia adekwatności zaświadczenia jako prawnej formy działania administracji w tym zakresie. Zaświadczenie, inaczej niż decyzja administracyjna, nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach strony, stanowiąc czynność faktyczną.[21] Nie stanowi przy tym aktu woli, lecz wiedzy organu, nie kształtując stosunku prawnego, co – zdaniem doktryny – uniemożliwia dokonywanie w ramach zaświadczenia ustaleń innych niż wynikające wprost z ewidencji i rejestrów organu[22]. Jak trafnie zauważa NSA, „Przedmiot postępowania o wydanie zaświadczenia jest wąski i ma specyficzny charakter. Nie obejmuje on kompetencji do orzekania przez organ w danej sprawie administracyjnej, tj. ustalania praw lub obowiązków administracyjnoprawnych podmiotów prawa, lecz sprowadza się wyłącznie do poświadczenia faktów lub stanów prawnych. Zaświadczenie jest aktem wiedzy, a nie aktem woli organu i nie ma charakteru prawotwórczego. Zaświadczenie nie rozstrzyga żadnej sprawy, nie tworzy nowej sytuacji prawnej, ani nie kształtuje bezpośrednio stosunku prawnego. Zaświadczeniem organ potwierdza jedynie istnienie określonego stanu na podstawie posiadanych już danych, a postępowanie wyjaśniające, o jakim mowa w art. 218 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego, spełnia

[21] M. Wierzbowski, R. Hauser (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, komentarz do art. 217.
[22] *Ibidem*.

tylko pomocniczą rolę przy ustalaniu treści zaświadczenia. Postępowanie to ogranicza się jedynie do takich czynności, które pozwolą na urzędowe rozpoznanie wniosku”[23]. W doktrynie zauważalna jest problematyka odmienności zaświadczenia od rozstrzygnięcia deklaratoryjnego. Wskazuje się w tym zakresie, że “Trudności z wytyczeniem linii demarkacyjnej powstają w szczególności na tle stanów faktycznych, gdzie przedmiotem zaświadczenia zostaje uczyniony stan prawny określony przez akt generalny. Zaświadczenie może stanowić potwierdzenie stanu prawnego, powstającego z mocy samego prawa (zob. np. wyr. SN z 25.3.1999 r., III RN 165/98, OSNAPiUS 2000, Nr 3, poz. 90), a także zmieniać sytuację faktyczną osoby, np. przez dostarczenie jej środka dowodowego, co jednak pozostaje bez wpływu na zakres jej praw i obowiązków (M. Wierzbowski, Zasady i tryb wydawania, s. 43). Przedmiotem zaświadczenia nie może być jednak wykładnia prawa (zob. wyr. WSA z 6.3.2007 r., I SA/Wa 1767/06, Legalis) czy analiza zmian w stanie prawnym i wyprowadzenie z tego odpowiednich wniosków, czy dokonywanie ocen prawnych (zob. wyr. WSA z 23.3.2006 r., I SA/Wa 63/05, Legalis). Natomiast z decyzjami deklaratoryjnymi mamy do czynienia gdy dochodzi do ustalenia istnienia z mocy prawa konkretnych uprawnień, czy obowiązków w sposób wiążący, a nie tylko potwierdzenie ich istnienia. W wypadku bowiem, gdy norma prawa materialnego wymaga konkretyzacji, to formą dokonania tej konkretyzacji jest decyzja administracyjna, a nie zaświadczenie (zob. np. wyr. NSA z 24.4.2007 r., I OSK 783/06, Legalis). Ponadto zaświadczenie, w odróżnieniu od decyzji, nie wiąże organu”[24].

Stopień złożoności ustaleń dokonywanych w procedurze wydawania przedmiotowego zaświadczenia czyni istotną regulację art. 218 § 2 k.p.a., zgodnie z którą organ administracji publicznej, przed wydaniem zaświadczenia, może przeprowadzić w koniecznym zakresie postępowanie wyjaśniające. Postępowanie to powinno obejmować kompleksową ocenę zagadnień przesądzających o możliwościach szkoły podstawowej w zakresie przyjęcia nowych uczniów. Jak stwierdza WSA

[23] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2018 r. II OSK 2527/17, Legalis, nr 1777375.

[24] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, el./Legalis, komentarz do art. 217.

WSA w Rzeszowie: „Postępowanie wyjaśniające poprzedzające wydanie zaświadczenia ma w istocie charakter fakultatywny i nie może polegać na dokonywaniu przez organ jakichkolwiek ocen. Należy wyraźnie podkreślić, iż istotą zaświadczenia jest wyrażenie przez organ swej wiedzy na temat określonego stanu faktycznego bądź prawnego, nie zaś rozstrzyganie w sprawie administracyjnej. Gromadzenie materiału dowodowego na wzór postępowania jurysdykcyjnego jest w postępowaniu prowadzonym na podstawie wniosku o wydanie zaświadczenia niedopuszczalne, bowiem zaświadczenie jest czynnością faktyczną nie zaś aktem administracyjnym”[25].

Trafnie podsumowuje problematykę przedmiotowego zaświadczenia M. Nowak, wskazując, że w istocie będą one wydawane w ramach uznania administracyjnego[26]. Przesądzenie prawodawcy odnośnie formy dokonania przedmiotowej czynności nie pozwala na ukształtowanie w tym zakresie innej praktyki, należy jednak podkreślić, że stopień złożoności przedmiotu zaświadczenia skłania do rozważenia, czy nie powinno ono zostać zastąpione innym rodzajem czynności. Niewątpliwie sytuację zmieniłoby nałożenie na gminy obowiązku okresowego określania wolnych zasobów szkół podstawowych i oparcie zaświadczenia o te ustalenia. Wówczas istotnie miałoby ono funkcję „automatycznego” potwierdzenia określonego faktu. Na marginesie należy wskazać, że do omawianych zaświadczeń zastosowania nie znajduje przepis art. 220 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a., specustawa mieszkaniowa przewiduje bowiem obowiązek przedłożenia organowi (wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta) zaświadczenia, które sam uprzednio wydał.

Warta przybliżenia jest również praktyka pierwszych miesięcy stosowania specustawy mieszkaniowej, właśnie na gruncie zaświadczeń oświatowych. Ujawniła ona znaczne rozbieżności w sposobie interpretacji treści standardu oświatowego. Przykładowo, we Wrocławiu w odpowiedzi na wniosek inwestora przedstawiono dokument podpisany przez jednego z pracowników urzędu miasta (nie działającego z upoważnienia organu), w którym zawarta została informacja na temat przepi-

[25] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 24 kwietnia 2018 r. II SA/Rz 297/18, Legalis nr 1790811.

[26] M.J. Nowak, *Specustawa mieszkaniowa. Część III Standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych*, Nieruchomości 2018, nr 12, s. 18.

sów prawa powszechnie obowiązującego (w zakresie obowiązku przyjęcia uczniów zamieszkałych na terenie obwodu szkolnego). Dokument ten, nie stanowiący zaświadczenia, nie jest efektem kompleksowej analizy zdolności techniczno-organizacyjnych szkoły, lecz prezentuje treść publicznoprawnego obowiązku stanowiącego korelat powszechnego prawa do edukacji (problematykę rozróżnienia tych dwóch sfer omówiłem we wcześniejszej części opracowania). Z kolei zaświadczenia wydawane w Gdańsku i Ełku wskazują (bez szerszego objaśnienia metodyki) na możliwość przyjęcia danej liczby dzieci przez szkołę podstawową. W przypadku stwierdzenia braku takiej możliwości, w Gdańsku powiadomiono o tym inwestora pismem, wskazując na brak możliwości ustalenia spełnienia przesłanek ustawowych z uwagi na niepubliczny charakter placówki. Wydaje się, że w tym zakresie prawidłowym sposobem postępowania organu powinno być wydanie postanowienia (art. 219 k.p.a.) – taką formę odmowy zastosowała m.in. Warszawa, wskazując w uzasadnieniu na warunki lokalowe dotyczące placówki.

Development charges – zamiast podsumowania

Kolejne zmiany prawne nie prowadzą do powstania w Polsce czytelnego, sprawiedliwego (a przez to – probiznesowego) systemu rozkładania kosztów projektów urbanistycznych, powiązującego standaryzację przestrzeni z wymiarem obowiązków inwestora w zakresie zapewnienia spełnienia tych standardów. Obowiązujące regulacje, rozproszone w różnych aktach prawnych[27] i oparte na nieracjonalnych założeniach[28], nie prowadzą do zapewnienia gminom możliwości prowadzenia transparentnej współpracy z deweloperami, w celu zapewnienia wysokiego

[27] Finansowe uwarunkowania realizacji inwestycji deweloperskiej wyznaczają co do zasady: odszkodowanie planistyczne, opłata planistyczna, opłata adiacencka, obowiązek, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

[28] Modelowanie finansowe projektu urbanistycznego jest niemożliwe w sytuacji, gdy opłata planistyczne i opłata adiacencka uzależnione są od wzrostu wartości nieruchomości, nie zaś od wysokości kosztów infrastrukturalnych. W dodatku opłata planistyczna pobrana może zostać wyłącznie w przypadku wystąpienia zdarzenia przyszłego i niepewnego (zbycia nieruchomości). W tej sytuacji trudno obwiniać gminy o pozorny charakter prognoz finansowych sporządzanych do planów miejscowych.

poziomu usług publicznych. „Płaski" charakter systemu, nie przewidujący zwiększonych obciążeń w przypadku inwestowania na obszarach pozbawionych dostępu do infrastruktury, sprzyja również niekontrolowanej suburbanizacji i pozbawia nieruchomości położone w centrach miast atrakcyjności wynikającej z pomijalnej wysokości opłat urbanistycznych.

Próba podjęta w specustawie mieszkaniowej, mimo że nie stanowi systemowego załatwienia omawianego problemu, jest niewątpliwie ciekawym przykładem wprowadzania nowych form standaryzacji urbanistycznej oraz trybów współpracy inwestora z gminą w procesie urbanizacji[29]. Stanowi to jednak rozwiązanie o niezwykle wąskim zakresie przedmiotowym.

Tymczasem zdecydowana większość krajów rozwiniętych w zasadniczych regulacjach urbanistycznych stosuje mniej lub bardziej złożone mechanizmy prawno-finansowe, przewidujące czytelny system opłat powiązanych z kosztami, jakie sektor publiczny ponosi na infrastrukturę techniczną i społeczną w związku z nową inwestycją deweloperską. Z uwagi na dość przejrzysty charakter wart przytoczenia jest przykład kanadyjskich opłat rozwojowych (*development charges*), na przykładzie prowincji Ontario i położonego na jej terenie miasta Toronto.

Development charges to zasadniczy (choć nie jedyny) obowiązek publicznoprawny inwestora, związany z wygenerowaniem przez inwestycję kosztów zewnętrznych – obciążeń dla sektora publicznego. Do innych obowiązków należy m.in. przekazanie na rzecz podmiotu publicznego części nieruchomości (zwykle na cele realizacji infrastruktury, np. drogowej). Podstawowe zasady dotyczące omawianej materii zawiera *Development Charges Act*, 1997[30]. Akt ten określa m. in. rodzaje inwes-

[29] Przy czym odnotować należy, że zasadniczym przełomem w tym zakresie było wprowadzenie ustawą o rewitalizacji instytucji umowy urbanistycznej oraz możliwość zastąpienia wymienionych opłat jednolitym rozliczeniem z inwestorem, które mogło objąć np. obowiązek przekazania do gminnego zasobu mieszkaniowego puli lokali - instytucja ta pełni również istotną rolę w zapewnieniu spójności społecznej zainwestowanego obszaru, pozwalając na efektywne wprowadzenie miksu lokatorskiego.

[30] https://www.ontario.ca/laws/statute/97d27#BK3 [dostęp: 1.02.2019].

tycji, od których przysługuje prawo poboru opłaty oraz w rozbudowany sposób określa przesłanki ustalania opłat przez władze lokalne. Na podstawie ogólnych regulacji w Toronto obowiązuje rozbudowany akt prawa miejscowego określający szczegółowe zasady ustalania i poboru opłat[31]. Wskazuje on obszerny katalog inwestycji publicznych, których rozwój jest przedmiotem opłaty (§ 415-2), precyzuje katalog wyjątków od obowiązku wniesienia opłaty (np. dodanie jednego mieszkania w istniejącym budynku) oraz określa moment powstania obowiązku wniesienia opłaty (dzień wydania pozwolenia na budowę). W efekcie możliwe staje się ujęcie wysokości *development charges* w postaci przejrzystej tabeli, zależnie od rodzaju zabudowy:

System aktów prawnych uzupełniają wytyczne, służące harmonizacji procesów zarządzania publicznego. Ministerstwo Edukacji rządu prowincji Ontario (na terenie której leży Toronto) opracowało wytyczne dotyczące *Education Development Charges*[32], obejmujące m.in. metodykę obliczania potrzeb rozwojowych w zakresie edukacji.

Warto wskazać, że kanadyjski model zobowiązań publicznoprawnych inwestora nie jest doskonały i podlega krytyce w ramach debaty publicznej dotyczącej modelu rozwoju miast.[33] Stanowi jednak, podobnie jak w innych krajach rozwiniętych, podstawę stabilnego (zrównoważonego) rozwoju przestrzennego i pozwala sektorowi publicznemu na efektywne zarządzanie w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców we współpracy z deweloperami. Jego podstawą jest przy tym konsensus polityczny odnośnie konieczności pokrywania kosztów zewnętrznych inwestycji przez ich realizatorów.

---

[31] City of Toronto by-law 515-2018 To amend City of Toronto Municipal Code Chapter 415, Development of Land, by re-enacting Article I, Development Charges: https://www.toronto.ca/legdocs/bylaws/2018/law0515.pdf [dostęp: 1.02.2019].

[32] Education Development Charges Guidelines, Ministry of Education, Government of Ontario, 2002, http://www.edu.gov.on.ca/eng/funding/e0203edc.pdf [dostęp: 1.02.2019].

[33] W zakresie szkół podstawowych można wskazać na dyskusję publiczną w Toronto, dotyczącą złego stanu technicznego szkół podstawowych wywołanego decyzją o braku możliwości pobierania *development charges* na ten cel, mimo realizacji licznych inwestycji deweloperskich: https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/public-schools-tdsb-repair-backlog-development-charges-1.3749432 [dostęp: 1.02.2019].

Tabela 1.

CITY OF TORONTO

RESIDENTIAL DEVELOPMENT CHARGE RATES
$ PER DWELLING UNIT OR DWELLING ROOM

EFFECTIVE NOVEMBER 1, 2018

Service	Residential Charge By Unit Type (1)						Percentage of Charge
	Singles & Semis	Multiples 2+ Bedrooms	Multiples 1 Bed and Bach.	Apartments 2+ Bedrooms	Apartments 1 Bed and Bach.	Dwelling Room	
Spadina Subway Extension	$2,469	$2,054	$1,180	$1,470	$982	$666	4.06 %
Transit (balance)	$20,719	$17,236	$9,906	$12,337	$8,238	$5,591	34.11 %
Parks and Recreation	$8,284	$6,891	$3,961	$4,932	$3,294	$2,235	13.64 %
Library	$1,780	$1,481	$851	$1,060	$708	$480	2.93 %
Subsidized Housing	$3,430	$2,853	$1,640	$2,042	$1,364	$925	5.65 %
Shelter	$457	$380	$218	$272	$182	$123	0.75 %
Police	$946	$787	$452	$563	$376	$255	1.56 %
Fire	$414	$344	$198	$246	$164	$112	0.68 %
Paramedic Services	$357	$297	$171	$213	$142	$96	0.59 %
Development-related Studies	$401	$334	$192	$239	$159	$108	0.66 %
Civic Improvements	$238	$198	$114	$142	$95	$64	0.39 %
Child Care	$591	$492	$283	$352	$235	$159	0.97 %
Health	$8	$7	$4	$5	$3	$2	0.01 %
Pedestrian Infrastructure	$49	$41	$23	$29	$19	$13	0.08 %
Subtotal General Services	**$40,143**	**$33,395**	**$19,193**	**$23,902**	**$15,961**	**$10,829**	**66.1 %**
Roads and Related	$9,022	$7,505	$4,314	$5,372	$3,587	$2,434	14.85 %
Water	$4,512	$3,753	$2,157	$2,686	$1,794	$1,217	7.43 %
Sanitary Sewer	$5,488	$4,565	$2,624	$3,268	$2,182	$1,481	9.04 %
Storm Water Management	$1,574	$1,310	$753	$937	$626	$425	2.59 %
Subtotal Engineered Services	**$20,596**	**$17,133**	**$9,848**	**$12,263**	**$8,189**	**$5,557**	**33.9 %**
TOTAL CHARGE PER UNIT	**$60,739**	**$50,528**	**$29,041**	**$36,165**	**$24,150**	**$16,386**	**100.0 %**

Dominik Sypniewski[1]

Pozwolenie na budowę. Uproszczenie czy dalsza dezintegracja prawa budowlanego?

Wprowadzenie

Od wejścia w życie specustawy mieszkaniowej minęło już kilka miesięcy. Znikoma liczba wniosków o wydanie uchwały lokalizacyjnej wskazuje, że sektor deweloperski jest wobec nowej regulacji dość nieufny. Aktywność władz największych polskich miast w zakresie uchwalania lokalnych standardów urbanistycznych oraz ich kierunek wyraźnie wskazuje, że ta nieufność jest głęboko uzasadniona. O ile problematyka konsekwencji urbanistycznych specustawy jest szeroko komentowana, to stosunkowo mniej uwagi poświęcono rozwiązaniom szczegółowym i uproszczeniom dotyczącym procedury w sprawie pozwolenia na budowę.

Przepisy proceduralne prawa budowlanego dotyczące wydawania pozwolenia na budowę w kilku miejscach ograniczają bądź wyłączają stosowanie niektórych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, wprowadzając w to miejsce szczegółowe postanowienia. W literaturze wskazuje się, że ma to na celu ograniczenie ociężałości postępowania i ułatwienie procesu inwestycyjnego[2]. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie modyfikacji procesu inwestycyjno-budowlanego na

---

[1] dr Dominik Sypniewski – radca prawny; adiunkt w Zakładzie Prawa Administracyjnego i Nauki o Politykach Publicznych Wydziału Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej; Head of Real Estate & Construction w Kancelarii Góralski & Goss.

[2] J. Borkowski, A. Krawczyk, W. Sawczyn, *System regulacji prawa procesowego administracyjnego* [w:] R. Hauser, A. Wróbel i Z. Niewiadomski (red.), *Prawo procesowa administracyjne*, Warszawa 2018, s. 101–102.

etapie postępowania w sprawie pozwolenia na budowę dla inwestycji objętych specustawą mieszkaniową. Prowadzone rozważania pokażą, że kosztem alternatywnym wprowadzenia ułatwień dla budownictwa mieszkaniowego jest pogłębienie procesu dekodyfikacji postępowania administracyjnego, oznaczającego „tworzenie unormowań procesowych obok kodeksu, wypierających kodeks jako *leges specialis*"[3], a także faktyczna dezintegracja prawa budowlanego.

Geneza i cel specustawy mieszkaniowej

Samo pojęcie tzw. specustawy jest określeniem stosowanym przede wszystkim w publicystyce prawniczej, jednak od kilku lat jest również wykorzystywane w języku prawniczym w odniesieniu do ustaw wprowadzających szczególne regulacje procesu inwestycyjno-budowlanego w odniesieniu do określonych kategorii inwestycji[4]. Przed wejściem w życie specustawy mieszkaniowej, wspólną cechą wszystkich specustaw było to, że na ich podstawie realizowano inwestycje służące realizacji celów publicznych w rozumieniu art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym przede wszystkich inwestycje infrastrukturalne o strategicznym znaczeniu dla rozwoju kraju[5].

Celem specustawy mieszkaniowej, podobnie jak innych specustaw, jest przede wszystkim przyśpieszenie i uproszczenie postępowań administracyjnych prowadzących do realizacji inwestycji. Z tego powodu w ustawie znalazły się rozwiązania zmniejszające obciążenia administracyjnoprawne, które w ocenie ustawodawcy pozwolą na „ograniczenie istotnych ryzyk inwestycyjnych, a tym samym usprawnią przygotowa-

[3] J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 188.

[4] Po raz pierwszy pojęcie specustawy w doktrynie prawa administracyjnego zostało wykorzystane przez M. Wolanina w odniesieniu do ustawy o szczegółowych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, zob. M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i reali- zacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 23.

[5] T. Bąkowski, K. Kaszubowski, *Regulacje tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy* [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012.

nia takich inwestycji oraz ich wykonania w sposób sprawny i efektywny”[6]. Uzasadnienie do projektu specustawy wskazuje również, że jej celem jest rozwój budownictwa mieszkaniowego i zwiększenie dostępności mieszkań dla osób o przeciętnych i niskich dochodach. Biorąc pod uwagę priorytety określone w Narodowym Programie Mieszkaniowym, w tym zwłaszcza realizację pakietu „Mieszkanie Plus”[7], a także uwarunkowania polityczne realizacji tego Programu, znacznie łatwiej jest zrozumieć rozwiązania wprowadzone przez specustawę mieszkaniową, które stwarzają możliwość szybkiego i radykalnego zagospodarowania bardzo dużego terenu, pomijając przy tym inne akty polityki przestrzennej[8].

Na potrzeby specustawy mieszkaniowej wprowadzone zostało pojęcie „inwestycji mieszkaniowych”, które wyznacza zakres przedmiotowy tej regulacji. Inwestycją mieszkaniową jest budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego o łącznej liczbie lokali mieszkalnych nie mniejszej niż 25 lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych o łącznej liczbie nie mniejszej niż 10, w tym również części budynków przeznaczone na działalność handlową lub usługową. Takie kryteria spełniają nie tylko inwestycje mieszkaniowe realizowane w ramach programu „Mieszkanie Plus”, ale zdecydowana większość przedsięwzięć deweloperskich. Taka była intencja ustawodawcy, który wyraźnie wskazał, że z korzyści i ułatwień mogą korzystać „wszelkie podmioty realizujące inwestycje mieszkaniowe, o ile tylko spełniać będą standardy przewidziane w ustawie”[9]. Biorąc pod uwagę wielkość sektora budownictwa deweloperskiego w Polsce, należy uznać, że specustawa mieszkaniowa może mieć bardzo duży wpływ na kształtowanie przestrzeni publicznej, a tym samym negatywnie oddziaływać na ochronę interesu publicznego i uzasadnionych interesów osób trzecich.

---

[6] Uzasadnienie do projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, Sejm RP VIII kadencji, nr druku 2667, s. 2.

[7] Zob. uchwała nr 115/2016 Rady Ministrów z 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego, RM-111-119-16.

[8] M.J. Nowak, *Specustawa mieszkaniowa*, cz. I – *podstawowe zasady*, Nieruchomości, nr 10/2018, s. 8.

[9] Uzasadnienie do projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji…, s. 2.

Ze względu na zakres niniejszego opracowania, problematyka przygotowania i uzyskania lokalizacji dla inwestycji mieszkaniowych zostanie pominięta, a w dalszej części przedstawione zostaną szczegółowe rozwiązania wprowadzone na etapie postępowania w sprawie pozwolenia na budowę dla inwestycji mieszkaniowych. W kolejnych punktach zostaną przedstawione:

– uproszczenia i ułatwienia występujące na etapie przygotowania wniosku o wydanie pozwolenia na budowę;
– rozwiązania służące skutecznemu doręczeniu zawiadomień w toku postępowania oraz pozwolenia na budowę;
– zmiany dotyczące nadawania pozwoleniu na budowę rygoru natychmiastowej wykonalności;

Przygotowanie wniosku o pozwolenie na budowę

Podstawowym instrumentem, który ma przyspieszyć proces inwestycyjno-budowlany inwestycji mieszkaniowych, jest oczywiście uchwała o ustaleniu inwestycji mieszkaniowej, która w istocie zastępuje uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Uchwała wiąże organ wydający pozwolenie na budowę i stanowi załącznik do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę.

Specustawa mieszkaniowa wprowadza mechanizmy mające na celu przyspieszenie uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz zgody wodnoprawnej, jeżeli wymaga tego inwestycja mieszkaniowa. W obydwu przypadkach organ właściwy do wydania decyzji zawiadamia organ wyższego stopnia o złożeniu wniosku o wydanie decyzji oraz o wydaniu takiej decyzji nie później niż w terminie 3 dni od dnia dokonania tych czynności. Skrócone zostały również terminy wydania decyzji – właściwy organ ma obowiązek wydać decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach w terminie 90 dni, a zgodę wodnoprawną w terminie 30 dni – od dnia złożenia wniosku o ich wydanie. Ustawodawca wykorzystał również rozwiązanie znane z art. 35 ust. 6 u.p.b. przyznające organom wyższego stopnia uprawnienie do wymierzenia organom właściwym do wydania odpowiednio decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i zgody wodnoprawnej, kary w wysoko-

ści 500 zł za każdy dzień zwłoki w przypadku niewydania decyzji w terminie. Takie rozwiązanie z pewnością będzie służyło dyscyplinowaniu urzędników *de facto* prowadzących postępowania administracyjne. Doświadczenia na gruncie prawa budowlanego wskazują jednak, że organy wyższego stopnia rzadko korzystają z uprawnienia do wymierzenia kary, a faktyczny czas trwania postępowań o wydanie pozwolenia na budowę w wielu przypadkach przekracza termin 65 dni[10]. W przypadku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydawanych na podstawie raportu oddziaływania na środowisko, gdzie zakres zgromadzonego materiału i poziom jego skomplikowania są bardzo duże, można mieć wątpliwości czy skrócenie terminu na wydanie decyzji do 90 dni nie będzie miało negatywnego wpływu na parametry jakościowe tej decyzji.

W przypadku, gdy realizacja inwestycji wymaga usunięcia drzew i krzewów, stosowne zezwolenie jest wydawane w ramach pozwolenia na budowę. W takim przypadku wniosek o pozwolenie na budowę musi zawierać elementy wskazane w art. 83b ustawy o ochronie przyrody, a organ prowadzący postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę przeprowadza uzgodnienia z właściwym wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), starostą, wojewódzkim konserwatorem zabytków lub marszałkiem województwa. Jeżeli organ nie zajmie stanowiska w terminie 14 dni, to uznaje się że uzgodnienie zostało dokonane.

Ustalanie stron postępowania i skuteczne doręczenie

W praktyce jednym z większych problemów realizacji inwestycji jest ustalenie stron postępowania administracyjnego i ich adresów, a także skuteczne doręczanie zawiadomień o wszczęciu postępowania w sprawie oraz decyzji rozstrzygających sprawę. Art. 28 ust. 2 u.p.b. ograniczył krąg stron w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę do właścicieli, użytkowników wieczystych oraz zarządców nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego. W tym zakresie specustawa mieszkaniowa nie wprowadziła żadnych

[10] Naczelna Izba Kontroli, *Wydawanie decyzji ostatecznych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę w województwie mazowieckim. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2016, s. 19–20.

zmian, jednak zmodyfikowała tryb ustalania adresów stron postępowania oraz zasady doręczania.

Co do zasady, zgodnie z zasadami ogólnymi kodeksu postępowania administracyjnego doręczanie stronom postępowań prowadzonych w ramach procesu inwestycyjno-budowlanego zawiadomień i decyzji następuje na piśmie na adres wskazany w ewidencji gruntów i budynków. Skuteczność takiego doręczenia nie dotyczy sytuacji, w których stan prawny ujawniony w ewidencji jest nieaktualny. Specustawa mieszkaniowa wprowadza w tym zakresie rozwiązanie znane ze specustawy drogowej. Dane osobowe i adresy osób, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości, ustala się na podstawie ewidencji gruntów i budynków, a doręczenia wykonane na te adresy są skuteczne, nawet jeżeli organ zna inne adresy stron[11]. Dane osobowe i adres mogą być również ustalone na podstawie innych okoliczności, jeśli są one znane organowi z urzędu lub zostały wskazane przez stronę[12].

W praktyce proces inwestycyjno-budowlany może być opóźniony, jeżeli w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego znajdują się nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym lub nieruchomości, dla których w ewidencji gruntów i budynków nie ma danych adresowych właściciela lub użytkownika wieczystego. W tym przypadku ustawodawca zdecydował się na zawiadomienie stron w trybie obwieszczenia zgodnie z art. 49 k.p.a., a więc (i) w formie publicznego obwieszczenia,(ii) w innej formie zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub (iii) przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej właściwego organu.

Podobny cel ma art. 31 specustawy mieszkaniowej, który wprowadza szczególne zasady postępowania w przypadku, gdy nieruchomość znajdująca się w obszarze oddziaływania inwestycji wchodzi w skład nieobjętych spadków (art. 30 § 5 k.p.a.) lub należy do osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnej (art. 34 k.p.a.). W takim przypadku

---

[11] Zob. Wyrok WSA w Gliwicach z 4 stycznia 2013 r., II SA/Gl 1336/12, LEX nr 1296120.

[12] W literaturze przedstawiono pogląd, że mogą to być informacje wskazane zarówno przez daną stronę postępowania jak również przez inne strony postępowania, zob. D. Kafar, *Specustawa mieszkaniowa. Nowe zasady realizacji inwestycji*, Warszawa 2018, s. 48.

organ prowadzący postępowanie wyznacza z urzędu przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu, jeżeli jest to konieczne dla przeprowadzenia postępowania, do czasu wyznaczenia przedstawiciela lub kuratora przez sąd. Wprawdzie art. 34 § 2 k.p.a. przewiduje, że w przypadku konieczności podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki organ administracji publicznej wyznacza dla osoby nieobecnej przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu do czasu wyznaczenia dla niej przedstawiciela przez sąd, to jednak nie dotyczy to osób niezdolnych do czynności prawnych.

Korzystną zmianą jest również art. 25 ust. 7 specustawy, który wskazuje, że zmiana oznaczenia w katastrze nieruchomości, dotycząca nieruchomości objętej uchwałą lokalizacyjną, nie stanowi przeszkody do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, w związku z czym wprowadzenie stosownych zmian do katastru może być realizowane niezależnie od złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na budowę. Takie rozwiązanie pozwoli sprawnie prowadzić postępowania w przedmiocie wydania pozwolenia na budowę dla inwestycji realizowanych etapowo, a także wyeliminuje konieczność ponoszenia przez inwestorów kosztów związanych z pozyskiwaniem nowych map do celów projektowych.

Rygor natychmiastowej wykonalności

Wydając decyzję o pozwoleniu na budowę organ może jej nadać rygor natychmiastowej wykonalności, jeżeli jest to niezbędne ze względu „na ważny interes społeczny" lub „wyjątkowo ważny interes strony". Takie rozwiązanie stanowi istotną modyfikację instytucji przewidzianej przez kodeks postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 108 k.p.a. przesłanką nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności jest „ochrona zdrowia lub życia ludzkiego", „zabezpieczenie gospodarstwa narodowego przez ciężkimi stratami", bądź gdy jego nadanie jest niezbędne ze względu na „inny interes społeczny" lub „wyjątkowo ważny interes strony". W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że przesłanki uzasadniające rygor natychmiastowej wykonalności muszą być poddawane ścisłej wykładni[13], zwłoka w wykonaniu decyzji zagraża dobrom chronionym, a zagrożenie to musi mieć realny charak-

[13] Wyrok NSA z 8 maja 2012 r., I OSK 1892/11, LEX nr 1219418.

ter i nie może być tylko prawdopodobne[14]. Wyjątkowo ważny interes strony jako stan kwalifikowany jest zjawiskiem szczególnym, a w literaturze wskazuje się, że jego istnienie musi mieć zarówno walor subiektywny, jak i obiektywny[15]. W tym przypadku organ może w drodze postanowienia zażądać od strony stosownego zabezpieczenia, który ma chronić na okoliczność potencjalnej szkody wynikającej z wykonania decyzji.

W przypadku pozwolenia na budowę przez wiele lat inwestor w ogóle nie miał możliwości wystąpienia o nałożenie rygoru natychmiastowej wykonalności, ponieważ rozpoczęcie robót budowlanych mogło nastąpić wyłącznie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę[16]. Po wejściu nowelizacji prawa budowlanego z 20 lutego 2015 r. inwestor ma prawo rozpocząć roboty budowlane pod warunkiem, że decyzja podlega wykonaniu[17], a więc w przypadku gdy jest zgodna z żądaniem wszystkich stron albo podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy lub został jej nadany rygor natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 108 k.p.a. O ile w przypadku inwestycji infrastrukturalnych przesłanką nadania rygoru natychmiastowej wykonalności może być interes społeczny, to w przypadku inwestycji mieszkaniowych wydaje się, że uzasadnieniem może być wyłącznie wyjątkowo ważny interes inwestora będącego stroną postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę. Ze względu na to, że po nadaniu pozwoleniu na budowę rygoru natychmiastowej wykonalności inwestor może rozpocząć roboty budowlane, co w konsekwencji może doprowadzić do powstania nieodwracalnych szkód po stronie innych stron postępowania, należy przyjąć, że właśnie w takich sytuacjach organ powinien skorzystać z uprawnienia do zażądania stosownego zabezpieczenia.

Kluczową zmianą wprowadzoną przez specustawę mieszkaniową jest pozbawienie organu prawa do zażądania od inwestora stosownego zabezpieczenia w przypadku nadania pozwoleniu na budowę rygoru

[14] Wyrok NSA z 15 lipca 2010 r., II OSK 1134/09, LEX nr 597140.

[15] Zob. M. Dyl, teza 12 do art. 108 k.p.a. [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis.

[16] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 czerwca 2016 r., VII SA/Wa 1436/15, LEX nr 2097755.

[17] Zob. art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 443.

natychmiastowej wykonalności na wniosek inwestora uzasadniony „wyjątkowo ważnym interesem". Należy przyjąć, że inwestorzy, co do zasady będą występowali o nadanie pozwoleniu na budowę rygoru natychmiastowej wykonalności[18], co w połączeniu ze zmodyfikowaną procedurą odwoławczą może stanowić ograniczenie ochrony interesu prawnego pozostałych stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę[19].

Modyfikacja procedury odwoławczej i sądowoadministracyjnej

Prawo budowlane nie przewiduje żadnych szczególnych rozwiązań dotyczących postępowania odwoławczego, co oznacza że organ II instancji powinien załatwić sprawę w terminie miesiąca od dnia otrzymania odwołania, a zastosowanie mają odpowiednie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. W przypadku wniesienia na decyzję o pozwoleniu na budowę skargi do sądu administracyjnego, art. 35a u.p.b. przewiduje, że sąd może uzależnić wstrzymanie wykonania decyzji od złożenia przez skarżącego kaucji na zabezpieczenie ewentualnych roszczeń inwestora z powodu wstrzymania wykonania decyzji, na przykład wynikających ze szkód jakie mogą powstać w związku z wstrzymaniem wykonania pozwolenia na budowę.

Na gruncie innych specustaw dotyczących realizacji projektów infrastrukturalnych procedura odwoławcza i procedura sądowoadministra-

[18] W literaturze wyrażono również pogląd, że w przypadku procesu inwestycyjno-budowlanego, stanowiącego ciąg czynności rozłożonych na wiele lat, niezwykle trudno wyobrazić sobie sytuację, w której inwestor będzie w stanie wykazać przesłankę wyjątkowo ważnego interesu strony, zob. B. Zając, D. Predko, M. Leszczyński, *Komentarz do art. 33, teza 2* [w:] *Specustawa mieszkaniowa – komentarz do ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących*, Warszawa 2018.

[19] Należy przy tym podkreślić, że specustawa mieszkaniowa nie wprowadziła rozwiązania występującego w innych specustawach inwestycyjnych, zakładającego, że sąd administracyjny uwzględniając skargę na decyzję, która ze względu na rygor natychmiastowej wykonalności umożliwiła rozpoczęcie realizacji określonej inwestycji, może jedynie stwierdzić, że decyzja taka narusza prawo z przyczyn wskazanych w art. 145 lub 156 k.p.a.

cyjna zostały poddane pewnym modyfikacjom, które najczęściej dotyczą terminów rozpatrywania odwołań od decyzji, skarg do sądu administracyjnego lub skarg kasacyjnych[20], wskazania obligatoryjnych elementów odwołania[21], a także ograniczenia możliwości uchylenia decyzji w całości lub stwierdzenia jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji[22].

Specustawa mieszkaniowa wprowadza trzy modyfikacje procedury odwoławczej i sądowoadministracyjnej, które stanowią kombinację wskazanych wyżej rozwiązań występujących w innych specustawach. Pierwsza z nich polega na skróceniu terminów, w konsekwencji czego:
- rozpatrzenie odwołania od decyzji o pozwoleniu na budowę następuje w terminie 21 dni od otrzymania odwołania;
- przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi;
- rozpatrzenie skargi następuje w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę;
- rozpatrzenie skargi kasacyjnej następuje w terminie 2 miesięcy od dnia jej wniesienia.

Bez przeprowadzenia dokładnych badań empirycznych trudno jest ocenić ile czasu organ potrzebuje do rozpatrzenia takiego odwołania. Bezrefleksyjne skrócenie takiego terminu zwiększa jednak ryzyko, że organ przeprowadzi postępowanie odwoławcze w sposób niewłaściwy, na przykład ograniczając zakres postępowania dowodowego. W doktrynie zwrócono uwagę, że wprowadzanie terminów ustawowych, których dotrzymanie jest niemożliwe, gdyż zależy od wielu zewnętrznych czynników jest bezskuteczne i tylko pozornie dyscyplinuje tok postępowa-

[20] Zob. art. 11g ust. 2 ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1474 (dalej: u.r.i.d.) oraz art. 25 ust. 2 i 26 ustawy z 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, t.j. Dz.U. 2018, poz. 404 (dalej: u.r.i.s.), art. 12 ust. 2 ustawy z 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1380 (dalej: u.r.i.l).

[21] Zob. art. 25 ust. 3 u.r.i.s.

[22] Zob. art. 11 g ust. 3 u.r.i.d., art. 12 ust. 3 u.r.i.l., art. 11 ustawy z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, tj. Dz.U. 2018, poz. 433.

nia[23]. Terminy te mają charakter instrukcyjny, jednak ich przekroczenie przez organ albo sąd może zostać wykorzystywane przy ewentualnych roszczeniach odszkodowawczych[24]. Druga zmiana polega na nałożeniu na stronę obowiązku określenia w odwołaniu istoty i zakresu żądania, a także sformułowania zarzutów i wskazania dowodów. Takie rozwiązanie pozwoli wyeliminować odwołania oczywiście bezzasadne, ograniczające się do wyrażenia niezadowolenie z decyzji[25]. Odwołanie nie posiadające takich elementów będzie traktowane jako posiadające braki formalne wymagające uzupełnienia.

Kluczowe znaczenie ma art. 33 ust. 4 specustawy, który wskazuje, że w postępowaniu przed organem wyższego stopnia oraz przed sądem administracyjnym nie można uchylić decyzji o pozwoleniu na budowę w całości ani stwierdzić jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji dotycząca części inwestycji, nieruchomości lub działki. Przepis ten dotyczy nie tylko postępowania odwoławczego, ale również rozstrzygnięć podejmowanych w postępowaniach nadzwyczajnych. Stanowi to szczególną ochronę pozwolenia na budowę i umożliwia realizację inwestycji bez zakończenia postępowania administracyjnego. W literaturze wskazuje się, że *ratio legis* takiego rozwiązania tkwi w zapobieganiu wstrzymywania realizacji całej inwestycji w sytuacji, gdy wady decyzji stanowiącej podstawę jej realizacji odnoszą się wyłącznie do konkretnej części inwestycji lub nieruchomości, na której jest realizowana[26].

Pewnym paradoksem i przejawem braku konsekwencji ustawodawcy jest natomiast brak wzmocnienia trwałości pozwolenia na użytkowanie. Biorąc pod uwagę uchwałę NSA wskazującą, że „stwierdzenie nie-

---

[23] D. Kafar, *Specustawa*..., s. 62.

[24] Zob. P. Antoniak, M. Cherka, F. Elżanowski, K. Wąsowski, *Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 69.

[25] Podobne rozwiązanie zostało wprowadzone przez art. 53 ust. 6 u.p.z.p. w odniesieniu do odwołania od decyzji o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego.

[26] J. Parchomiuk, *Uproszczone procedury realizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych a ochrona praw jednostki* [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012.

ważności decyzji, w oparciu o którą wydano inną przedmiotowo zależną decyzję, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jako wydanej z rażącym naruszeniem praw"[27], należy zwrócić uwagę, że konsekwencją stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę mogłoby być stwierdzenie nieważności pozwolenia na użytkowanie. Ustawodawca nie zdecydował się przy tym na wprowadzenie rozwiązania znanego z art. 31 specustawy drogowej, gdzie wprost wyłączono możliwość stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę drogi[28].

Podsumowanie

Analizując i oceniając rozwiązania wprowadzone przez specustawę mieszkaniową należy pamiętać, że jej celem jest radykalne uproszczenie procesu inwestycyjno-budowlanego i umożliwienie szybkiej realizacji inwestycji mieszkaniowych. W zakresie dotyczącym postępowania w sprawie pozwolenia na budowę przyjęte rozwiązania rzeczywiście mogą pomóc w osiągnięciu tego celu. Równocześnie specustawa mieszkaniowa wpisuje się w tendencję dekodyfikacji postępowania administracyjnego, jak również dezintegracji prawa budowlanego, które samo wprowadza rozwiązania odmienne od kodeksu postępowania administracyjnego. W tym przypadku, ze względu na skalę budownictwa mieszkaniowego w Polsce, wpływ specustawy mieszkaniowej na kształtowanie przestrzeni publicznej i ochronę prawa własności może być jednak większy niż w przypadku innych specustaw. Choć ze względu na konieczność uwzględnienia uwarunkowań technicznych i organizacyjnych, rozwiązania szczegółowe i proceduralne w procesie inwestycyjno-

[27] Uchwała NSA 7 sędziów z 13 listopada 2012 r. I OPS 2/12, LEX nr 1225395.

[28] Art. 31 u.r.i.d. był przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że ograniczenie prawa właściciela do wzruszenia decyzji wywłaszczeniowej jest środkiem proporcjonalnym służącym do realizacji celu publicznego jakim jest budowa dróg w Polsce, zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 października 2012 r., K 4/10, LEX nr 1220282.

-budowlanym są uzasadnione, to zjawisko polegające na ograniczeniu znaczenia czy wręcz eliminowaniu postępowania administracyjnego w procesie inwestycyjno-budowlanym jest zjawiskiem negatywnym[29].

Część wprowadzonych zmian sprowadza się do skrócenia terminów wykonywania określonych czynności lub wydawania decyzji administracyjnych lub orzeczeń sądowych. Radykalne skrócenie tych terminów niesie za sobą zagrożenie, że decyzje będą obarczone wadami prawnymi. Ich konsekwencją może być uchylenie takich decyzji albo stwierdzenie ich nieważności. Taka praktyka tylko pozornie wydaje się remedium na przewlekłość postępowania administracyjnego i sądowo-administracyjnego. Bez zmian o charakterze instytucjonalnym i organizacyjnym trudno o rzeczywiste skrócenie terminów postępowania w sprawie pozwolenia na budowę.

Pozytywnie należy ocenić zmiany związane z ustalaniem danych osobowych i stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, wprowadzenie mechanizmu ułatwiającego skuteczne doręczanie stronom zawiadomień i decyzji, a także wyeliminowanie konieczności ponownego uzyskiwania map do celów projektowych w przypadku zmian w ewidencji gruntów i budynków.

Choć specustawa mieszkaniowa budzi kontrowersje przede wszystkim w odniesieniu do uchwały lokalizacyjnej, to pewne rozwiązania dotyczące postępowania w sprawie pozwolenia na budowę także zdają się być wątpliwe. W szczególności chodzi o kwestię nadawania pozwoleniu na budowę rygoru natychmiastowej wykonalności, a także modyfikacji odwołania i skargi do sądu administracyjnego. Zmiany te w istotnym stopniu utrudnią ochronę prawa własności właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania inwestycji mieszkaniowej. Biorąc pod uwagę, że pozwolenie na budowę może również wywoływać skutek wywłaszczeniowy wobec właściciel nieruchomości sąsiednich, rodzi się pytanie czy tego typu mechanizm jest proporcjonalnym ograniczeniem prawa własności.

---

[29] H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Procedury szczególne a Kodeks postępowania administracyjnego na przykładzie art. 28 ustawy – Prawo budowlan*e [w:] J. Niczyporuk (red.),Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a., Lublin 2010, s. 313.

Krzysztof Kaszubowski[1]

Postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Wybrane zagadnienia

Postępowanie w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę jest postępowaniem, którego przebieg regulują przede wszystkim przepisy ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo budowlane. Ustawodawca decydując się na swoiste uprzywilejowanie poszczególnych rodzajów inwestycji wprowadził do systemu prawnego ustawy, które modyfikują, zmieniają bądź wprowadzają odmienne regulacje normatywne od „typowego" postępowania w sprawie o pozwolenie na budowę. W literaturze przedmiotu ustawy te określane są mianem specustaw inwestycyjnych[2]. Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących jest jedną z najnowszych, jaką należałoby zaliczyć do tej kategorii. Reguluje ona zasady oraz procedury przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, a także standardy ich lokalizacji i realizacji (art. 1 ustawy). Rozdział piąty ustawy poświęcony jest postępowaniu w sprawie uzyskania pozwolenia na budowę. Przepisy te modyfikują rozwiązania przyjęte w k.p.a. oraz w Prawie budowlanym, co uzasadnia wniosek, iż ustawa ta stanowi wobec wymienionych

---

[1] dr Krzysztof Kaszubowski – prawnik; adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

[2] T. Bąkowski, K. Kaszubowski, *Regulacje tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy* [w:] I. Niżnik – Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 263 – s. 267.

przepisów *lex specialis*. W konsekwencji to przepisy tej ustawy będą miały pierwszeństwo przed przepisami Prawa budowlanego i k.p.a. w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę wskazanych w ustawie rodzajów inwestycji[3].

Ustawa inwestycyjna nie określa podmiotów, którym przysługuje status strony w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej. Kwestia ta powinna zostać rozwiązana na podstawie przepisów ogólnych – w tym przypadku art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego. Zgodnie z jego brzmieniem stronami w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę (a zatem także wymienionych rodzajów inwestycji) są: inwestor, właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Prawo budowlane nie zawiera definicji pojęcia „inwestor" mimo, że niektóre przepisy bezpośrednio do niego nawiązują"[4]. W orzecznictwie sądowym zakres tego pojęcia próbowano rekonstruować, odwołując się do dyrektyw wykładni językowej z uwzględnieniem przepisów Prawa budowlanego przyjmując, że inwestorem jest osoba fizyczna lub prawna dokonująca inwestycji (czyli nakładów gospodarczych), których celem jest stworzenie nowych lub powiększenie istniejących obiektów majątku trwałego. Jednocześnie też inwestorem jest zawsze podmiot, który złożył wniosek o wydanie pozwolenia na budowę, a który następnie będzie adresatem wydanej w tym przedmiocie decyzji. Jest też on niewątpliwie uczestnikiem procesu budowlanego (art. 17 pkt 1 Pr. bud.)[5]. W nieco innym ujęciu przyjęto, że inwestor w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego to podmiot, który działa z zamiarem realizacji pewnej inwestycji, dąży do jej powstania. Inwestor przede wszystkim inicjuje działalność budowlaną, czyli podejmuje działania niezbędne do realizacji inwestycji, organizuje budowę oraz finansuje przedsięwzięcie lub organizuje na ten cel odpowiednie środki. To on decyduje, co ma być budowane, w jakim miejscu, jakie jest przeznaczenie obiektu, w jakiej technologii obiekt ma być wykonany. Inwestor jest zatem siłą napędową całej inwestycji. Zgodnie ze swoją pozycją inwes-

[3] Potwierdza to treść art. 1 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym „W zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r., poz. 1202 i 1276)".

[4] Np. art. 28 ust. 2, art. 32 ust. 1 pkt 2, art. 33 ust. 1 Prawa budowlanego.

[5] Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2017 r., II OSK 2870/16, LEX nr 2407140.

tor ponosi zatem bezpośrednią odpowiedzialność za zgodny z prawem przebieg procesu budowlanego[6].

Definicja pojęcia „inwestor" przyjęta w ustawie inwestycyjnej zbudowana została w oparciu o kryterium czynnościowo-przedmiotowe. Zgodnie z art. 2 pkt 1 tej ustawy inwestorem jest podmiot lub osoba zamierzająca realizować lub realizująca inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą[7]. Już pobieżna analiza tej definicji wskazuje, że „przystosowanie" jej do reguł postępowania administracyjnego nie jest zadaniem prostym. Mając na uwadze, iż przymiot strony determinowany jest pojęciem interesu prawnego (art. 28 k.p.a.) trudno przyjąć, że stroną w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę może być podmiot prawa[8] zamierzający realizować inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą. Immanentną cechą interesu prawnego jest bowiem jego realność[9]. Sam zamiar realizacji inwestycji – dający na podstawie ustawy inwestycyjnej status inwestora – nie daje podstaw do uznania za stronę w postępowaniu administracyjnym.

Z art. 7 ust. 1 ustawy inwestycyjnej wynika, że nazwą „inwestor" określony jest także podmiot występujący z wnioskiem o ustalenie lokalizacji inwestycji w drodze uchwały właściwej miejscowo rady gminy[10]. Zestawienie tej regulacji z przepisami Prawa budowlanego oraz dorobkiem orzecznictwa sądowego pozwala na wyprowadzenie wniosku, iż inwestorem będącym stroną w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę na podstawie ustawy inwestycyjnej będzie podmiot, który występuje z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę lub podmiot realizujący

---

[6] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 listopada 2017 r., II SA/Kr 1059/17, LEX nr 2409624.

[7] Należy zauważyć, iż definicja ta oparta jest o odesłania co pozostaje w sprzeczności z dyrektywami tworzenia prawa – zob. § 153 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej", t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 283 ze zm.

[8] Rozróżnienie „podmiot lub osoba" w art. 2 pkt 1 ustawy inwestycyjnej jest nieuzasadnione. Zakres pojęciowy nazwy „osoba" zawiera się w zakresie pojęciowym nazwy „podmiot".

[9] Por. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 210–211.

[10] Wątpliwości budzi dookreślenie „do właściwej miejscowo rady gminy" (art. 7 ust. 1 *in fine* ustawy inwestycyjnej). Kwestia ta jest oczywista, a występowanie do niewłaściwej miejscowo rady gminy mija się z celem.

inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą[11]. Ustalając pozostałe strony tego postępowania należy mieć na uwadze treść art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego, albowiem ustawa inwestycyjna nie wprowadza w tym zakresie żadnych odmiennych rozwiązań. Stąd też za strony tego postępowania uznać należy: właścicieli, użytkowników wieczystych lub zarządców nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu (inwestycji).

Ustawa inwestycyjna zawiera szczególną regulację w zakresie ustalenia kręgu stron postępowania i tryb postępowania przeciwdziałający wstrzymaniu biegu postępowania, gdy ustalenia te będą utrudnione. Zgodnie z art. 31 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy prawa rzeczowe na nieruchomości ustala się na podstawie ksiąg wieczystych, zbioru dokumentów albo innych dokumentów urzędowych, a dane osób, którym prawa te przysługują – na podstawie katastru nieruchomości[12]. Jednocześnie przewidziano, że doręczenie dokonane na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne (art. 30 ust. 2 *in fine* ustawy). Rozwiązanie to nawiązuje do regulacji art. 41 k.p.a. Przepis ten wprowadza procesowy obowiązek strony (stron, ich przedstawicieli lub pełnomocników) zawiadamiania w toku postępowania o każdej zmianie swojego adresu, w tym adresu elektronicznego. W razie jego zaniedbania doręczenie pisma pod dotychczasowym adresem jest skutecznie prawnie (art. 41 § 2 k.p.a.). Przepis k.p.a. służy zapewnieniu sprawności prowadzonego postępowania i ma uniemożliwiać stronie unikanie skutecznego doręczania jej pism procesowych. Gwarancją zabezpieczającą pozycję prawną strony jest to, że swoista sankcja za naruszenie obowiązku informowania o zmianie adresu dotyczy jedynie tych postępowań, które są w toku. Oznacza to, że zostało im doręczone zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie. Tym samym, strona ma świadomość, że postępowanie takie się już rozpoczęło. Art. 31 ust. 2 ustawy nowelizującej służy wyłącznie zapewnieniu sprawności i szybkości postępowania. Mimo podobieństwa do konstrukcji kodeksowej w żaden sposób nie chroni on praw podmiotu, który w ogóle może nie wiedzieć o tym, że toczy

[11] O ile np. doszło do przeniesienia pozwolenia na budowę na podstawie art. 40 Prawa budowlanego.

[12] Kataster nieruchomości oznacza ewidencję gruntów i budynków w rozumieniu art. 2 pkt 8 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

się postępowanie, w którym przysługuje mu status strony. Tak bowiem stanie się, jeżeli adres w katastrze nieruchomości będzie nieaktualny.

Odrębną sprawą pozostaje uznanie czy przeprowadzenie postępowania „bez strony" tj. z doręczaniem na adres wskazany w katastrze nieruchomości, wyczerpuje przesłankę wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. (strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu). Przyjęcie, że przesłanka taka nie zachodzi wymagałoby wskazania przepisu prawa z którego wynikałby obowiązek informowania podmiotu prowadzącego kataster nieruchomości o ewentualnej zmianie adresu. Z przepisów dotyczących prowadzenia ewidencji gruntów i budynków wynika, że właściciele nieruchomości[13] zobowiązani są zgłaszać właściwemu staroście zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian (art. 22 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego). Z art. 20 ust. 2 tej ustawy wynika natomiast, że do danych objętych ewidencją zaliczone zostały także miejsce pobytu stałego lub adres siedziby podmiotów będących właścicielami nieruchomości[14]. Powyższe w zasadzie wyklucza możliwość wznowienia postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę z powołaniem się na przesłankę z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. w przypadku doręczenia pisma na adres ujawniony w ewidencji gruntów i budynków.

Wątpliwości dotyczące przedstawionego rozwiązania pogłębia tylko wykładania systemowa art. 30 ustawy inwestycyjnej. Stosownie do treści art. 30 ust. 3 tej ustawy dane osób, którym przysługują prawa rzeczowe na nieruchomości, w tym ich adresy mogą być również ustalone na podstawie innych okoliczności znanych organowi z urzędu lub wskazanych przez stronę. W tym przepisie chodzi o sytuacje, w których ustalenie przede wszystkim adresu stron możliwe jest na podstawie danych z ewidencji ludności, informacji podatkowych czy w oparciu o dane z innych prowadzonych postępowań administracyjnych. Niejasne pozostaje w jaki sposób strona miałaby tych informacji udzielić skoro nie ma w ogóle wiedzy o toczącym się postępowaniu[15]. Otwarta pozostaje

[13] A także inne wymienione w 20 ust. 2 pkt 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

[14] Dotyczy to także innych uprawnionych osób.

[15] Będzie to miało miejsce w sytuacji, gdy adres strony będzie inny niż wskazany w katastrze nieruchomości.

także kwestia czy adres strony może być ustalony na podstawie informacji pochodzących od innych podmiotów niż sama strona. Wykładnia językowa art. 30 ust. 3 ustawy zdaje się to wykluczać, wykładnia celowościowa – wręcz przeciwnie[16].

Omawiany przepis znajduje się jednak w ramach systematyki wewnętrznej art. 30 już za rozwiązaniem przewidującym skuteczność doręczenia na adres wskazany w katastrze nieruchomości. Pozwala to na wniosek, iż doręczając pismo we wskazany sposób organ administracji nie ma obowiązku ustalania adresu na podstawie innych danych. Wniosek ten należy jednak uznać za błędny. Podstawowym obowiązkiem każdego organu administracji publicznej jest ustalenie kręgu stron i ich adresu by poinformować je o toczącym się postępowaniu i umożliwić wzięcie w nim udziału. Wynika to wprost z treści art. 61 § 4 k.p.a. przewidującego obowiązek zawiadomienia o wszczęciu postępowania wszystkich osób będących stronami w sprawie. Nie można zatem podzielić poglądu, iż art. 30 ustawy inwestycyjnej wprowadza „kolejność analizy źródeł tych [chodzi o dane osobowe, w tym adres – przyp. KK] informacji" wskazujący jako pierwsze źródło kataster nieruchomości i jednoczesną skuteczność doręczenia na wskazany w nim adres[17]. O ile dane z katastru nieruchomości należy uznać za podstawowe źródło informacji o adresach stron to przyjęcie skutku doręczenia na wskazany adres wymaga ustalenia, że organowi administracji nie jest znany żaden inny adres strony.

Niezależnie od powyższego stroną postępowania o wydanie pozwolenia na budowę nie będzie jednak inwestor – wnioskujący o wydanie uchwały na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy inwestycyjnej dotyczącej innej inwestycji. Ustawa przewiduje bowiem, że dla określonego terenu rada gminy może podjąć więcej niż jedną uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej (art. 25 ust. 3 ustawy). W przypadku gdyby uchwały takie podjęte zostały na wniosek dwóch różnych podmiotów („inwestorów" – w rozumieniu ustawy) każdy w nich będzie stroną w „swojej" sprawie o wydanie pozwolenia na budowę[18].

---

[16] Końcowy fragment art. 30 ust. 3: „zostały wskazane przez stronę" powinien brzmieć „ustalone w inny sposób".

[17] D. Kafar, *Specustawa mieszkaniowa. Nowe zasady realizacji inwestycji*, Warszawa 2018, s. 48.

[18] Tzn. w tej, w której złożył wniosek o wydanie pozwolenia na budowę.

Postępowanie w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę wszczyna się wniosek inwestora[19], co oznacza, iż wykluczone jest wszczęcie postępowania z urzędu w tej sprawie. Wniosek powinien być sporządzony zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu z dnia 24 sierpnia 2016 r. Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę lub rozbiórkę, zgłoszenia budowy i przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego, oświadczenia o posiadanym prawie dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz decyzji o pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę[20]. Do wniosku należy dołączyć załączniki, o których mowa w art. 33 ust. 2 Prawa budowlanego z uwzględnieniem charakteru inwestycji. Zaliczyć do nich należy: cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi, zaświadczenie izby samorządu zawodowego potwierdzające wpis autora projektu budowlanego na listę osób uprawnionych do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie aktualne na dzień opracowania projektu, oświadczenie o prawie dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz umowę urbanistyczną, jeżeli jej zawarcie jest wymagane zgodnie z miejscowym planem rewitalizacji[21].

Z przepisów ustawy inwestycyjnej wynika, że w przypadku gdy na terenie nieruchomości objętych uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej znajdują się drzewa i krzewy, które powinny zostać usunięte wniosek o wydanie pozwolenia na budowę powinien także zawierać elementy wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów[22]. Kategoryczne sformułowanie w art. 32 ust. 2 ustawy „wnio-

[19] Wynika to z treści art. 32 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy inwestycyjnej oraz art. 32 ust. 4 Prawa budowlanego.

[20] Dz. U. z 2016 r., poz. 1493 ze zm.

[21] Pozostałe załączniki do wniosku o pozwolenie na budowę wydawanego na podstawie Pr. bud. nie będą miały zastosowania w przypadku realizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej (zob. art. 33 ust. 2 pkt 3a, 4 i 7 Pr. bud.

[22] Zgodnie z art. 83b ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1614 ze zm.) wniosek o wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu zawiera: 1) imię, nazwisko i adres albo nazwę i siedzibę posiadacza i właściciela nieruchomości albo właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego; 2) oświadczenie o posiadanym tytule prawnym władania nieruchomością albo oświadczenie o posiadanym

sek o wydanie pozwolenia na budowę inwestycji mieszkaniowej [….] dodatkowo zawiera elementy" sugeruje obligatoryjność wszystkich elementów zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów. Trudno jednak przyjąć, że zamiarem ustawodawcy jest w tym przypadku powtarzanie przez wnioskodawcę elementów, które już znajdują się w aktach sprawy. Tak będzie z wymaganym oświadczeniem o posiadanym tytule prawnym władania nieruchomością albo oświadczenie o posiadanym prawie własności urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego,

---

prawie własności urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego; 3) zgodę właściciela nieruchomości, jeżeli jest wymagana, lub oświadczenie o udostępnieniu informacji, o której mowa w art. 83 ust. 4 ustawy; 4) nazwę gatunku drzewa lub krzewu; 5) obwód pnia drzewa mierzony na wysokości 130 cm, a w przypadku gdy na tej wysokości drzewo: a) posiada kilka pni – obwód każdego z tych pni, b) nie posiada pnia – obwód pnia bezpośrednio poniżej korony drzewa; 6) wielkość powierzchni, z której zostanie usunięty krzew; 7) miejsce, przyczynę, termin zamierzonego usunięcia drzewa lub krzewu, oraz wskazanie czy usunięcie wynika z celu związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej; 8) rysunek, mapę albo wykonany przez projektanta posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane projekt zagospodarowania działki lub terenu w przypadku realizacji inwestycji, dla której jest on wymagany zgodnie z ustawą Prawo budowlane – określające usytuowanie drzewa lub krzewu w odniesieniu do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub projektowanych na tej nieruchomości; 9) projekt planu: a) nasadzeń zastępczych, rozumianych jako posadzenie drzew lub krzewów, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub o powierzchni nie mniejszej niż powierzchnia usuwanych krzewów, stanowiących kompensację przyrodniczą za usuwane drzewa i krzewy w rozumieniu ar. 3 pkt 8 ustawy Prawo ochrony środowiska lub b) przesadzenia drzewa lub krzewu – jeżeli są planowane, wykonany w formie rysunku, mapy lub projektu zagospodarowania działki lub terenu, oraz informację o liczbie, gatunku lub odmianie drzew lub krzewów oraz miejscu i planowanym terminie ich wykonania; 10) decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach albo postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000, w przypadku realizacji przedsięwzięcia, dla którego wymagane jest ich uzyskanie zgodnie z ustawą o udostęp- nianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, oraz postanowienie uzgadniające wydawane przez właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska w ramach ponownej oceny oddziaływania na środowisko, jeżeli jest wymagana lub została przeprowadzona na wniosek realizującego przedsięwzięcie; 11) zezwolenie w stosunku do gatunków chronionych na czynności podlegające zakazom określonym w art. 51 ust. 1 pkt 1–4 i 10 oraz w art. 52 ust. 1 pkt 1, 3, 7, 8, 12, 13 i 15 ustawy, jeżeli zostało wydane.

które jest tożsame z oświadczeniem o prawie dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Nie ma żadnego uzasadnienia by inwestor dwukrotnie składał oświadczenie dotyczące tych samych okoliczności. Tym bardziej, że zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów staje się elementem decyzji o pozwoleniu na budowę (zob. art. 33 ust. 1 ustawy). Organem administracji publicznej właściwym do wydania tej „podwójnej" decyzji pozostaje organ właściwy do wydania pozwolenia na budowę - starosta[23]. Mając na uwadze, że w postępowaniu o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów organem właściwym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta)[24] w omawianym przypadku dochodzi do „wywłaszczenia kompetencji" organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wydawania zezwoleń. Ustawodawca przewidział szczególny tryb współdziałania chociaż nie ustrzegł się regulacji, które będą wywoływały wątpliwości w praktyce[25] lub są sprzeczne z k.p.a.[26].

W przypadku gdy sieć uzbrojenia terenu związana z inwestycją mieszkaniową lub inwestycją towarzyszącą wymaga przejścia przez tereny śródlądowych wód płynących, dróg publicznych lub obszarów kolejowych i nie udało się uzgodnić z właściwym podmiotem zakresu, terminu i warunków zajęcia kwestie te określa się w pozwoleniu na budowę (art. 38 ust. 1 – 3 ustawy). W zależności od momentu wystąpienia przez

---

[23] Art. 28 ust. 1a w zw. z art. 82 ust. 2 Prawa budowlanego.

[24] Art. 83a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

[25] Zgodnie z art. 32 ust. 4 ustawy w przypadku usuwania drzew lub krzewów rosnących na nieruchomościach będących własnością gminy – z wyjątkiem nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym innego podmiotu – uzgodnienie w sprawie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów następuje z właściwym miejscowo starostą. Jeżeli prezydent miasta na prawach powiatu sprawuje funkcję starosty, uzgodnienie następuje z marszałkiem województwa. Oznacza to, że w sprawach tożsamych co do przedmiotu w jednym przypadku organem uzgadniającym będzie starosta, w drugim – marszałek województwa.

[26] Według art. 32 ust. 3 zd. 2 ustawy właściwy organ może wnieść wniosek o uzgodnienie w postaci papierowej lub elektronicznej za pomocą środków komunikacji elektronicznej, o których mowa w ustawie z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Mając na uwadze, że organem uzgadniającym będzie starosta lub marszałek województwa, a zatem podmiot publiczny obowiązany do udostępniania i obsługi elektronicznej skrzynki podawczej przywołany przepis jest sprzeczny z art. 39^2 k.p.a. nakazującym wyłącznie doręczenia na elektroniczną skrzynkę podawczą tego podmiotu.

inwestora o to uzgodnienie wniosek o ustalenie wskazanych okoliczności może stanowić element wniosku o pozwolenie na budowę lub zostać złożony jako odrębne pismo.

Przepisy dotyczące usuwania drzew i krzewów (art. 32 ust. 1 i ust. 2 ustawy inwestycyjnej) odnoszą się wyraźnie do pozwolenia na budowę inwestycji mieszkaniowej. Inwestycja mieszkaniowa stanowi jeden z dwóch rodzajów inwestycji, których dotyczy ustawa. Wynika to wyraźnie z treści art. 1 ust. 1[27] oraz definicji ustawowych zawartych w art. 2 pkt 2[28] i 3[29]. Z wykładni tych przepisów wynika, że inwestycja towarzysząca, a w zasadzie elementy tej inwestycji[30] mogą powstawać odrębnie, nawet w pewnym odstępie czasowym od zrealizowania inwestycji mieszkaniowej. W takim przypadku oparcie się na wykładni językowej art. 32 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy wyklucza połączenie postępowań o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z postępowaniem o wydanie pozwolenia na budowę inwestycji towarzyszącej.

[27] Art. 1 ust. 1 ustawy stanowi, że „Ustawa określa zasady oraz procedury przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, a także standardy ich lokalizacji i realizacji".

[28] Inwestycja mieszkaniowa – 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;

[29] Inwestycja towarzysząca – inwestycję w zakresie budowy, zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy: 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 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;

[30] Nie można bowiem wykluczyć odrębnego powstawania poszczególnych elementów infrastruktury takich jak: szkoła, przedszkole czy obiekty budowlane przeznaczone na działalność handlową lub usługową

Mimo, że ustawa inwestycyjna wyraźnie wyodrębnia oba rodzaje inwestycji należałoby przyjąć, iż rozwiązania przewidziane w art. 32 dotyczą również inwestycji towarzyszącej (czy poszczególnych jej elementów, o ile ich realizacja jest poprzedzona odrębnymi postępowaniami). Za takim wnioskiem przemawia przede wszystkim cel tej ustawy jakim jest przyspieszenie postępowań inwestycyjnych i uproszczenie procedur związanych z uzyskaniem kolejnych decyzji warunkujących realizację inwestycji.

Załącznikiem do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę inwestycji mieszkaniowej jest także uchwała rady gminy (miasta) o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej, jeżeli podjęto ją w trybie art. 7 ust. 6 ustawy[31]. Art. 25 ust. 6 pkt 1 ustawy inwestycyjnej wyraźnie przewiduje obowiązek dołączenia uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej (oraz inwestycji towarzyszącej). Kwestia ta nie powinna budzić większych wątpliwości skoro uchwała ta wiąże organ wydający pozwolenie na budowę (art. 25 ust. 1 ustawy)[32]. Ustawodawca nie rozstrzygnął jednak czy inwestor musi dołączyć tę uchwałę, o której podjęcie sam wnioskował czy też może skorzystać z jakiejkolwiek uchwały, która dotyczy obszaru zakładanej inwestycji. W odniesieniu do określonego terenu rada gminy może podjąć więcej niż jedną uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz towarzyszącej (art. 25 ust. 3 ustawy). Przywołane rozwiązanie przypomina konstrukcję ujętą w art. 63 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, według której w odniesieniu do tego samego terenu decyzję o warunkach zabudowy można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy, doręczając odpis decyzji do wiadomości pozostałym wnioskodawcom i właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości. Brak jakichkolwiek ograniczeń

[31] Przepis ten przewiduje, że wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji może dotyczyć również inwestycji towarzyszącej, jeżeli jest ona objęta tym samym zamierzeniem inwestycyjnym co inwestycja mieszkaniowa.

[32] Problematyczny może być jedynie wymóg dołączenia (podkr. KK) uchwały, co należy rozumieć jako złożenie wraz z wnioskiem o pozwolenie na budowę odpisu (wydruku) tej uchwały. Zasadność obciążenia takim obowiązkiem inwestora jest niejasna skoro np. przy pozwoleniu na budowę wydawanym na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego inwestor nie musi przedstawiać wypisu i wyrysu z tego planu.

o charakterze podmiotowym czy przedmiotowym w odniesieniu do art. 25 ust. 3 ustawy oznacza, że uchwały te mogą być podejmowane na wniosek tego samego lub różnych inwestorów i mogą dotyczyć rozmaitych zamierzeń inwestycyjnych, o ile mieszczą się one w definicji inwestycji mieszkaniowej. Ustawa inwestycyjna nie określa w sposób jednoznaczny charakteru prawnego uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Cechy tej uchwały pozwalają lokować ją w płaszczyźnie form działania organów administracji publicznej określanych mianem „generalnych aktów administracyjnych”[33]. Oznacza to, że tego rodzaju akt administracyjny nie ma swojego indywidualnego adresata, a zatem każdy podmiot prawa może się na ten akt powoływać i domagać się wydania na jego podstawie decyzji administracyjnej (pozwolenia na budowę). Potwierdza to brzmienie art. 25 ust. 4 ustawy przewidującego wygaśnięcie wydanych w odniesieniu do tego samego terenu uchwał o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, o ile na podstawie jednej z takich uchwał zostanie wydana decyzja o pozwoleniu na budowę[34].

Z aktualnego brzemienia przepisów ustawy inwestycyjnej nie da się wyprowadzić tezy o związaniu inwestora uchwałą, o podjęcie której występował. Oznacza to, że może on dołączyć każdą uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, na podstawie której chciałby uzyskać decyzję o pozwoleniu na budowę.

Ewentualne braki w treści wniosku o wydanie pozwolenia na budowę inwestycji mieszkaniowej organ administracji prowadzący postępowanie powinien traktować jako braki formalne w rozumieniu art. 64 § 2

[33] Taki wniosek wyprowadzić też można z dyskusji podczas Seminarium eksperckiego „Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawne i urbanistyczne”, Gdańsk 7 grudnia 2018 r. O generalnych aktach administracyjnych zobacz monografię: M. Szewczyk, E. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.

[34] Przywołany przepis stanowić będzie źródło wielu problemów interpretacyjnych. Z niewiadomych przyczyn nie odnosi się on do ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, co pozwala wnioskować, że każda decyzja nawet nieostateczna prowadzi do wymienionego skutku. Ponadto, ustawodawca posłużył się konstrukcją „wydania decyzji” nie precyzując co należy pod tym pojęciem rozumieć. Kwestia ta poruszona będzie jeszcze w dalszej części opracowania.

k.p.a. Dotyczy to również wymaganych przepisami prawa załączników do tego wniosku. Podlegają one zatem procedurze uzupełnienia przewidzianej w przywołanym przepisie kodeksu. Wezwanie powinno wskazywać rodzaj braku, na czym powinno polegać jego uzupełnienie (wniesienie podpisu, dołączenie załącznika), termin w jakim powinno to nastąpić[35] oraz konsekwencje nieuzupełnienia braków. Podkreślić należy, iż nieuzupełnienie braków formalnych nie może prowadzić do odmowy wydania pozwolenia na budowę. Procesowym skutkiem jest bowiem pozostawienie podania bez rozpatrzenia, co równoznaczne jest z sytuacją, w której podanie takie nigdy nie zostałoby wniesione. Zgodnie z przeważającym poglądem doktryny i orzecznictwa sądowego pozostawienie podania bez rozpoznania następuje w formie czynności materialno-technicznej utrwalanej w aktach sprawy w postaci adnotacji[36].

Ustawa inwestycyjna nie wprowadza w zasadzie żadnych zmian w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę[37] prowadzonym przez organ pierwszej instancji. Przebiega ono według przepisów Prawa budowlanego oraz k.p.a. tak jak każde „typowe" postępowanie w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę. Ustawodawca nie decydował się na wprowadzenie trybu uproszczonego ani żadnych innych zmian procesowych usprawniających przebieg postępowania. Jedynym nowym rozwiązaniem procesowych jest wyznaczenie z urzędu przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu, jeżeli jest to konieczne dla przeprowadzenia postępowania. Wyznaczenie przedstawiciela z urzędu dotyczy braku kuratora działającego w sprawach dotyczących spadków nieobjętych[38] oraz braku przedstawiciela dla osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności procesowych (art. 34 § 1 k.p.a.). W obu przypadkach rozwiązania k.p.a. uniemożliwiały prowadzenie postępowania do czasu wyznaczenia kuratora lub przedstawiciela przez sąd powszech-

---

[35] K.p.a. przewiduje termin nie krótszy niż siedem dni.

[36] Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania*..., s. 366–367.

[37] W szczególny sposób uregulowano postępowanie w sprawie zgody wodnoprawnej (art. 26 ustawy) oraz decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 27 ustawy).

[38] Kuratora takiego wyznacza sąd na wniosek organu administracji publicznej w sytuacji gdy nie ma osoby sprawującej zarząd majątkiem masy spadkowej (art. 34 § 5 k.p.a.).

ny. Organ administracji publicznej mógł wyznaczyć przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu jedynie dla osoby nieobecnej, o ile zachodziła konieczność podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki (art. 34 § 2 k.p.a.). Stosownie do treści art. 31 ustawy obowiązek wyznaczenia przedstawiciela dotyczy wszystkich wymienionych sytuacji. Przedstawiciel taki działa do czasu wyznaczenia przedstawiciela lub kuratora przez sąd. Tym samym, w odniesieniu do postępowań o wydanie pozwolenia na budowę na podstawie ustawy inwestycyjnej brak osoby uprawnionej do działania za stronę nie będzie stanowił przeszkody w prowadzeniu postępowania. Ustawa tego nie przesądza, ale należy przyjąć, iż wyznaczenie przedstawiciela uprawnionego do działania na podstawie art. 31 powinno nastąpić w formie postanowienia, na które nie służy zażalenie. Bez wątpienia problem reprezentacji strony należy zaliczyć do poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania i nie rozstrzygających o istocie sprawy w rozumieniu art. 123 § 2 k.p.a.

Ustawodawca zdecydował się uprościć przesłanki nadania decyzji o pozwoleniu na budowę rygoru natychmiastowej wykonalności. Na podstawie ustawy inwestycyjnej rygor ten może być nadany, gdy jest to niezbędne ze względu na ważny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony (art. 33 ust. 1 ustawy). Odstąpiono w tym zakresie od przewidzianych w k.p.a. przesłanek: niezbędności ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami. Obie przesłanki mają charakter kwalifikowany: „ważny interes" lub „wyjątkowo ważny interes", co oznacza, że rygoru natychmiastowej wykonalności nie można nadać w przypadku, gdy przemawia za tym interes społeczny bądź nawet ważny interes strony. W obu przypadkach musi to być „coś więcej" i organ administracji decydując się na nadanie takiego rygoru powinien przekonywująco to uzasadnić. Zastosowanie spójnika „lub" przesądza o tym, iż dla nadania takiego rygoru wystarczy zaistnienie jednej z przesłanek. Zarówno sam „ważny interes społeczny" jak i tylko „wyjątkowo ważny interes stron" będą wystarczające do podjęcia takiego rozstrzygnięcia. Ma ono jednak charakter fakultatywny, co oznacza, że nawet jeżeli przesłanki te zaistnieją to organ administracji nie ma obowiązku nadania rygoru natychmiastowej wykonalności. W zakresie formy nadania rygoru odnieść należy się do regulacji kodeksowych, według których

rygor może być nadany jako element decyzji o pozwoleniu na budowę lub w formie postanowienia, na które służy stronie zażalenie (zob. art. 108 k.p.a.).

Istotne zmiany wprowadził natomiast ustawodawca w postępowaniu odwoławczym. Dotyczą one konstrukcji środka prawnego oraz czasu trwania tego postępowania. W ogólnym postępowaniu administracyjnym regulowanym przepisami k.p.a. odwołanie jest odformalizowanym środkiem prawnym. W zakresie wymogów formalnych powinno ono zawierać elementy podania (art. 63 k.p.a.). Dodatkowo, z jego treści powinno wynikać niezadowolenie z wydanej decyzji (art. 128 k.p.a.). Oznacza to, że poza wyrażeniem niezadowolenia[39] odwołanie powinno jeszcze wskazywać decyzję (a zatem i organ administracji który ją wydał) od której jest wnoszone. Jedynie w niektórych przepisach szczególnych wprowadzano dodatkowe wymogi formalne, jakie powinno spełniać odwołanie. W literaturze przedmiotu wskazywano, że poszerzenie wymagań formalnych nie powinno być rozumiane jako ograniczenie praw procesowych strony, a wręcz przeciwnie może przyczynić się wnikliwego rozpoznania sprawy[40]. W odniesieniu do tego środka prawnego przy decyzji o pozwoleniu na budowę ustawodawca przyjął konstrukcję sformalizowanego odwołania. Zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy odwołanie powinno zawierać zarzuty odnoszące się do decyzji, określać istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazywać dowody uzasadniające to żądanie. Posłużenie się zwrotem „od decyzji o pozwoleniu na budowę" oznacza, że przepis ten dotyczy wyłącznie decyzji pozytywnej, udzielającej pozwolenia na budowę[41]. Szczególne wymogi formalne nie dotyczą zatem odwołania od decyzji odmawiającej udzielenia pozwolenia na budowę czy decyzji procesowej (o umorzeniu postępowania).

---

[39] W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że nie jest istotne w jaki sposób strona wyrazi to niezadowolenie, jak nazwie to odwołania ani w jakich słowach sformułuje swoje żądanie (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 września 2018 r., II SA/Sz 629/18, LEX nr 2562432).

[40] Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 349; Z. Kmieciak, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 72.

[41] W przeciwnym wypadku przepis ten powinien brzmieć: „Odwołanie od decyzji w sprawie pozwolenia na budowę […]".

Wprowadzenie dodatkowych wymogów formalnych odwołania oznacza obowiązek traktowania jakichkolwiek braków tym zakresie jako braków formalnych podlegających uzupełnieniu w trybie art. 64 § 2 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem jeżeli podanie nie spełnia innych niż wskazanie adresu strony wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Ponieważ ustawa inwestycyjna nie wprowadza żadnych odmiennych regulacji należy przyjąć, że odwołanie od decyzji o pozwoleniu na budowę wnosi się do właściwego organu odwoławczego, za pośrednictwem organu, który wydał decyzję (art. 129 § 1 k.p.a.). Właściwym do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia (art. 127 § 2 k.p.a.). Organ wyższego stopnia jest zatem adresatem odwołania i „gospodarzem" postępowania odwoławczego. Mimo utrzymania pośredniego trybu wnoszenia odwołania należy przyjąć, że to organ wyższego stopnia jest właściwym do oceny prawidłowości wniesionego środka prawnego, w tym czy spełnia ono wszystkie wymogi formalne. To organ wyższego stopnia powinien ewentualnie wezwać stronę do uzupełnienia braków formalnych i ustalić konsekwencje prawne ich nieuzupełniania. Powyższe oznacza, że stwierdzenie przez organ pierwszej instancji, iż odwołanie nie spełnia wymogów formalnych obliguje ten organ do przekazania odwołania organowi wyższego stopnia celem uruchomienia procedury uzupełniania braków formalnych[42].

Celem przyspieszenia postępowania odwoławczego przyjęto, że odwołanie od decyzji o pozwoleniu na budowę rozpatruje się w terminie 21 dni (art. 33 ust. 3 ustawy). Ustawodawca nie wyjaśnił jednak jak należy rozumieć zwrot „odwołanie [….] rozpatruje się w terminie 21 dni" ani od kiedy (od jakiego dnia) należy liczyć rozpoczęcie biegu terminu 21 dni. Brzmienie przywołanego przepisu pozostaje w oczywistej sprzeczności z istotą postępowania odwoławczego, które polega na powtórnym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy administracyjnej zakończonej decyzją nieostateczną. Przedmiotem postępowania odwoławczego

[42] Analogicznie powinien zachować się organ pierwszej instancji w przypadku ustalenia, że odwołanie wniesiono z uchybieniem terminu lub gdy uzna, iż jest ono niedopuszczalne (zob. art. 134 k.p.a.).

nie jest „rozpoznanie" odwołania, ale ponowne zastosowanie przepisów administracyjnego prawa materialnego w drodze decyzji administracyjnej[43]. Decyzja ta kształtuje sytuację prawną adresata ustalając zakres jego uprawnień i/lub obowiązków. Odwołanie jest jedynie impulsem uruchamiającym postępowanie odwoławcze[44]. W żadnym razie nie jest jego przedmiotem i nie może w związku z tym stanowić przedmiotu rozpoznania.

Wbrew zatem literalnemu brzmieniu art. 33 ust. 3 ustawy należy przyjąć, iż przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 35 § 3 k.p.a. określającego termin załatwienia sprawy w postępowaniu odwoławczym[45]. Ustawa inwestycyjna nie określa przy tym momentu, od którego rozpoczyna swój bieg termin 21 dni. Uwzględniając art. 35 § 3 k.p.a. należy przyjąć, że chodzi tu o 21 dni od dnia otrzymania odwołania przez organ odwoławczy. Nie sposób przyjąć, że początek biegu terminu należałoby wiązać np. z momentem wniesienia odwołania. W takim przypadku w terminie 21 dni musiałoby „zmieścić się" także postępowanie przed organem pierwszej instancji. Żaden z przepisów ustawy nie daje jednak podstaw by przyjąć tak daleko idące odstępstwo od reguł ogólnych. Określając początek biegu tego terminu należy mieć także na uwadze regulację art. 61 § 3 k.p.a. i art. 64 § 2 k.p.a. Za podanie zdolne do wywołania skutku w postaci uruchomienia postępowania odwoławczego uznać należy jedynie takie, które nie jest dotknięte wadami formalnymi[46].

---

[43] J. Zimmermann stwierdza, iż „decyzja organu drugiej instancji jest takim samym aktem stosowania prawa jak decyzja organu pierwszej instancji" – J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 193. Zob. też: B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego,* Wrocław 1980, s. 144; taż: *Glosa do postanowienia NSA OZ we Wrocławiu z dnia 29 czerwca 1993 r., SA/Wr 935/93*, Orzecznictwo Sądów Polskich 1993 r., z. 10, poz. 217, s. 486; M. Szewczyk, *Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne i rola w nim samorządowych kolegiów odwoławczych,* Casus 2002, nr 25, s. 10; J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA OZ we Wrocławiu z dnia 28 listopada 1991 r., SA/Wr 197/91,* Orzecznictwo Sądów Polskich 1995 r., z. 1, poz. 20, s. 42–43.

[44] A. Wiktorowska, *Zasada ogólna dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym*, Samorząd Terytorialny 1995 r., nr 6, s. 84.

[45] Zgodnie z tym przepisem załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym powinno nastąpić w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

[46] Por. wyrok NSA z dnia 7 lutego 2018 r., II OSK 1935/17, LEX nr 2465030.

Wobec niewielkiej różnicy terminów (miesiąc – 21 dni) powstaje pytanie o celowość wprowadzania takiej zmiany. W art. 33 § 3 ustawy przyjęto, iż „odwołanie rozpatruje się w terminie 21 dni". Pomijając nieporadność konstrukcji „rozpatrywania odwołania" jedyna dopuszczalna wykładnia tego przepisu musi zakładać, iż dotyczy on terminu na załatwienie sprawy (wydanie decyzji) w postępowaniu odwoławczym. Należy w tym miejscu odnieść się jeszcze do niezwykle istotnej kwestii w zakresie różnicy pojęciowej między zwrotami „wydanie" a „doręczenie" decyzji[47]. O dacie wydania decyzji przesądza bowiem data wskazana bezpośrednio w samej treści decyzji. Doręczenie decyzji wiązać należy natomiast ze stworzeniem adresatowi decyzji możności zapoznania się z jej treścią. Powoduje to szereg skutków prawnych w postaci wprowadzenia decyzji do obrotu prawnego czy związania organu administracji wydaną decyzją (zob. art. 110 k.p.a.). Przepisy k.p.a. regulujące problematykę doręczeń przewidują wystąpienie skutku doręczenia w terminie 14 dni od zawiadomienia adresata o przesyłce (zob. art. 44 k.p.a.). Przyjęcie, że termin 21 dni należy utożsamiać z doręczeniem decyzji powodowałoby, iż realny termin postępowania odwoławczego wynosiłby 7 dni. W takim przypadku można założyć, że termin z art. 33 ust. 3 ustawy praktycznie nigdy nie zostałby dochowany.

Ustawodawca nie zdecydował się też na wprowadzenie szczególnej sankcji za brak „rozpatrzenia" odwołania w ciągu 21 dni. Przyjmując, iż w tym przepisie chodzi o określenie terminu rozstrzygnięcia sprawy (rozumianego jako jej załatwienie) należy uznać, że upływ tego terminu uprawnia stronę do wniesienia ponaglenia z art. 37 k.p.a.

Szczególną formę zapewnienia stabilizacji decyzji ostatecznej o pozwoleniu na budowę stanowić ma regulacja art. 33 § 4 ustawy inwestycyjnej. Przepis ten wprowadza ograniczenia w zakresie możliwych rozstrzygnięć podejmowanych w trybach nadzwyczajnych oraz w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Stosownie do jego brzmienia w postępowaniu przed organem wyższego stopnia oraz przed sądem administracyjnym nie można uchylić decyzji o pozwoleniu na budowę w całości ani stwierdzić jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko

[47] Zob. E. Frankiewicz, *Wydanie a doręczenie decyzji administracyjnej*, Państwo i Prawo 2002 r. z. 2, s. 72; E. Szewczyk, *Remonstracja w prawie administracyjnym procesowym*, Warszawa 2018, s. 77–80.

część decyzji dotycząca części inwestycji, nieruchomości lub działki. Powyższe rozwiązanie dotyczy trybów nadzwyczajnych w ramach których weryfikowana jest prawidłowość decyzji ostatecznej lub postępowania sądowego[48]. Tym samym, nie dotyczy ono w żaden sposób trybów uchylenia lub zmiany decyzji uregulowanych w art. 154 czy art. 155 k.p.a., jak i trybu stwierdzenia wygaśnięcia decyzji na podstawie art. 162 k.p.a. Dookreślenie w końcowej części przepisu, iż chodzi w nim o sytuacje, w których wadą dotknięta jest tylko część decyzji „dotycząca części inwestycji, nieruchomości lub działki" podkreśla swoisty, „rzeczowy" charakter decyzji wydanej na podstawie ustawy inwestycyjnej. Mając na uwadze, że uchylenie decyzji następuje z powodu kwalifikowanych wad procesowych, a stwierdzenie nieważności dotyczy wad tkwiących w treści decyzji administracyjnej można założyć, że przepis ten będzie znajdował zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do tego drugiego trybu. O ile można wyobrazić sobie wadę części decyzji dotyczącej części rozstrzygnięcia[49], o tyle ograniczenie co do uchylenia dotyczyć będzie tylko takich sytuacji, gdy podstawa do wznowienia zaistnieje w odniesieniu do części decyzji. Co do zasady bowiem wszystkie kwalifikowane wady postępowania[50] prowadzą do wadliwości całego postępowania, a w konsekwencji wadą dotknięta jest cała decyzja. Jako przykład sytuacji, w której art. 33 § 4 ustawy inwestycyjnej znajdzie zastosowanie należy wskazać na wydanie decyzji o pozwoleniu bez wymaganego stanowiska innego organu, które dotyczyło jedynie części inwestycji. W takim przypadku wadą dotknięta będzie jedynie część decyzji dotycząca części inwestycji[51]. Z brzmienia

---

[48] Zgodnie z art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym (t.j.: Dz. U. z 2018, poz. 1302 ze zm.) uwzględniając skargę na decyzję ostateczną sąd administracyjny uchyla tę decyzję (pkt 1) lub stwierdza nieważność decyzji (pkt 2). Oba rozstrzygnięcia mogą dotyczyć całej decyzji jak i jej części.

[49] Np. wydanie decyzji, która w części rozstrzygnięcia rażąco narusza prawo lub jest częściowo bez podstawy prawnej (nałożenie obowiązku przy braku ustawowej podstawy)

[50] Ar. 145 § 1 k.p.a., art. 145a k.p.a. i art. 145b k.p.a.

[51] Podobnie należałoby zakwalifikować sytuację, w której zagadnienie wstępne dotyczące części inwestycji (nieruchomości) zostanie rozstrzygnięte odmiennie od oceny przyjętej przy wdaniu decyzji (zob. art. 145 § 1 pkt 7 k.p.a.) lub gdy decyzja zostanie wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione (art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.).

przywołanego przepisu wynika *a contrario*, że nie ma przeszkód (poza wynikającymi z k.p.a. lub przepisów szczególnych) by uchylić decyzję o pozwoleniu na budowę w całości lub stwierdzić jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest cała decyzja. Przedstawiona analiza konstrukcji procesowych nie daje jednak podstaw do wniosku, iż omówione przepisy realizują powyższe założenie.

Pełna ocena przyjętych rozwiązań procesowych będzie możliwa dopiero po tym, gdy zaczną one realnie funkcjonować w obrocie prawnym. Przeprowadzona analiza daje jednak podstawy do wniosków, iż nowe rozwiązania pozostają niespójne z obowiązującymi przepisami i raczej w niewielkim stopniu przyczynią się do uproszczenia i przyspieszenia postępowań w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę. Sprawne funkcjonowanie instytucji prawa materialnego gwarantują między innymi jasne i precyzyjne reguły stosowania prawa. Swoiste „narzędzie legislacyjne" jakie stanowi ustawa inwestycyjna powinna je w maksymalnym stopniu upraszczać. Nie można stwierdzić, że omówione przepisy realizują powyższe założenie.

Ewa Szewczyk[1]

Konstrukcje procesowe przyspieszające bieg postępowania w sprawach przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych

Wprowadzenie

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych z założenia ma upraszczać proces budowlany. Pozwala ona na zakładanie nowych osiedli niezależnie od obowiązywania czy treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dzięki niej proces przygotowania inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji im towarzyszących, pod względem formalnym, ma ulec skróceniu z okresu 5 lat do jednego roku. Cel ten ma zostać osiągnięty dzięki uproszczeniu procedur. Między innymi w drodze określenia innych niż zazwyczaj – krótszych – terminów na dokonywanie poszczególnych czynności procesowych, czy rozpoznawanie środków zaskarżenia. Dotyczy to między innymi rozpatrywania środków zaskarżenia przez sądy administracyjne, w tym i NSA.

Jak powszechnie wiadomo, wojewódzkie sądy administracyjne rozpatrują skargi według kolejności ich wpływu. Nie mają one – tak, jak organy administracji publicznej – ustawowo określonych terminów na rozpatrzenie sprawy i jej rozstrzygnięcie (np. art. 35 k.p.a.). Niekiedy jednak, wówczas gdy jest to uzasadnione, zwłaszcza w tych przypadkach kiedy tempo działania odgrywa niebagatelną rolę, ustawodawca nakłada na

[1] dr hab. Ewa Szewczyk – prawnik, administratywista; prof. UZ, dr hab. w Zakładzie Prawa, Administracji i Ekonomii Wydziału Zamiejscowego w Sulechowie Uniwersytetu Zielonogórskiego.

sąd obowiązek rozpatrzenia sprawy (skargi) w określonym z góry terminie. Przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przewidują żadnego konkretnego terminu dla sądu administracyjnego na rozpoznanie skargi i podjęcie rozstrzygnięcia. Jest to dość oczywiste, chociażby z tego powodu, że sprawy pozostające w kognicji sądu administracyjnego odznaczają się różnym stopniem ich złożoności i skomplikowania, trudno byłoby więc z góry wyznaczyć jednolity termin ich rozpatrywania. W tym zakresie ustawodawca poprzestał na wskazaniu w treści art. 7 p.p.s.a., że sąd administracyjny powinien podejmować czynności zmierzające do szybkiego załatwienia sprawy i dążyć do jej rozstrzygnięcia na pierwszym posiedzeniu. Jedynym odstępstwem w tym zakresie są rozwiązania dotyczące sprzeciwu. W myśl art. 64d § 1 p.p.s.a. sąd I instancji rozpoznaje sprzeciw od decyzji w terminie 30 dni od jego wniesienia. Natomiast NSA rozpoznaje skargę kasacyjną od wyroku WSA oddalającego sprzeciw od decyzji w terminie trzydziestu dni od dnia wpływu (art. 182a p.p.s.a.).

Skrócenie terminów na przekazanie skargi oraz rozpoznanie skargi i skargi kasacyjnej

Przykładem rozwiązania mającego przyspieszyć tok postępowania sądowoadministracyjnego jest unormowanie z art. 16 ust. 1 pkt 1 u.p.r.i.m., w myśl którego skargę na uchwałę rady gminy w przedmiocie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wnosi się w trybie przepisów ustawy p.p.s.a. z zastrzeżeniem, iż przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi. Powyższe rozwiązanie stanowi modyfikację w stosunku do unormowania wyrażonego w art. 54 § 2 p.p.s.a., zgodnie z którym przekazanie do wojewódzkiego sądu administracyjnego akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 30 dni. Ponadto ustawodawca w art. 16 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.p.r.i.m. wprowadza dość rzadko stosowane rozwiązanie określając, w jakim terminie WSA ma rozpatrzeć skargę oraz skargę kasacyjną. Stosownie do tych przepisów sąd administracyjny I instancji rozpatruje skargę w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę.

Natomiast skarga kasacyjna podlega rozpatrzeniu w terminie 2 miesięcy od dnia jej wniesienia.

Analogiczne rozwiązanie ustawodawca zastosował w innej „specustawie", gdzie tempo działania i skuteczność postępowania ma równie istotne znaczenie. Stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych[2] przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia wniesienia skargi, zaś rozpoznanie skargi przez wojewódzki sąd administracyjny powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jej wpływu do sądu. Przepis ust. 2 tego unormowania nakłada na NSA obowiązek rozpoznania skargi kasacyjnej w terminie 2 miesięcy liczonych od dnia jej wniesienia do tego sądu.

Dzięki tym niewątpliwie zasługującym na aprobatę rozwiązaniom prawnym ustawodawca wyraźnie skrócił czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sądu w przedmiocie rozpoznania środków zaskarżenia od decyzji drugoinstancyjnej, czy wyroku WSA. Doświadczenia autorki niniejszego opracowania płynące z prowadzonej praktyki prawniczej pozwalają stwierdzić, że obecnie średni czas oczekiwania na rozprawę przed WSA wynosi kilka miesięcy. Przykładowo w Poznaniu około 6 miesięcy. Natomiast średni czas oczekiwania na rozprawę przed NSA obecnie kształtuje się na poziomie około 2,5 roku. Pozwala to stwierdzić, że działania ustawodawcy w specustawach, w tym w u.p.r.i.m. skracające czas oczekiwania na rozprawę przed sądem administracyjnym I i II instancji należy ocenić, jak najbardziej pozytywnie. Ich brak, skutkujący koniecznością przeciętnego oczekiwania na czas rozpatrzenia środków zaskarżenia przez sąd administracyjny prowadziłby do zaprzepaszczenia zakładanych przez u.p.r.i.m. celów.

Określenie terminów wydania decyzji

Ustawodawca postanowił nadać szybsze tempo postępowaniu, którego celem jest realizacja inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, określając inaczej niż w k.p.a. terminy, w jakich powinno dojść do wydania decyzji administracyjnych. Terminy załatwiania

[2] T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 404.

spraw określa art. 35 Kodeksu, wskazując w pierwszej kolejności na termin niezwłoczny. W przypadku, gdy nie znajduje on zastosowania w danym przypadku, w pierwszej instancji, sprawa powinna być załatwiona w terminie miesiąca, a gdy jest szczególnie skomplikowana, w terminie dwóch miesięcy. Natomiast przed organem drugiej instancji sprawa powinna być załatwiona w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania (art. 35 § 3 k.p.a.). Podkreślania wymaga, że w przepisie art. 35 k.p.a. ustawodawca wskazując w jakich terminach, w zależności od stopnia złożoności sprawy oraz poziomu instancji sprawa powinna być zakończona decyzją, posługuje się określeniami: „załatwienie sprawy… powinno nastąpić … w ciągu miesiąca ...w ciągu dwóch miesięcy…". Tymczasem w art. 21 ust. 1 u.p.r.i.m., który z założenia miał prowadzić do skrócenia terminu załatwienia sprawy w przedmiocie zajęcia pasa ruchu drogowego ustawodawca postanowił: „Zarządca drogi wydaje zezwolenie w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku". Jednocześnie w art. 21 ust. 3 u.p.r.i.m. wskazano, że „W przypadku niewydania zezwolenia w terminie, o którym mowa w ust. 1, organ wyższego stopnia, a w przypadku Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad – minister właściwy do spraw transportu, wymierza zarządcy drogi, w drodze decyzji, karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki". Niewątpliwie wprowadzając przepis ustanawiający kary finansowe z tytułu niewydania decyzji o zezwoleniu na zajęcie pasa drogowego w terminie, ustawodawca tym bardziej mobilizująco próbuje wpłynąć na zdyscyplinowanie, w kwestii terminowości, organów je wydających.

Podobne rozwiązanie zastosowano w odniesieniu do uzyskania przez inwestora zgody wodnoprawnej. Stosownie do art. 26 ust. 1 u.p.r.i.m. „zgodę tę wydaje właściwy organ … w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia złożenia wniosku o jej wydanie". Niewydanie decyzji w tym terminie skutkuje wymierzeniem kary finansowej z tego tytułu przez organ wyższego stopnia w kwocie 500 zł za każdy dzień zwłoki (art. 26 ust. 4 u.p.r.i.m.).

Analogiczne rozwiązanie ustawodawca wprowadził do art. 27 ust. 3 u.p.r.i.m., z którego wynika, że decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach w odniesieniu do inwestycji mieszkaniowej „wydaje się w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku o jej wydanie". W myśl art. 27 ust. 4 zdanie 1 u.p.r.i.m. „W przypadku niewydania decyzji w terminie

wskazanym w ust. 3 organ wyższego stopnia wymierza organowi właściwemu do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w drodze decyzji, karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki".

Odpowiedni szybko powinno nastąpić załatwienie sprawy odszkodowania przysługującego od inwestora. Jak wynika z art. 36 ust. 1 u.p.r.i.m. starosta, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, bądź osoby której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe na nieruchomości wydaje decyzję o odszkodowaniu, w terminie 30 dni od złożenia wniosku.

Na tym tle jednak może powstać pytanie, jak należy rozumieć zdanie drugie art. 21 ust. 1 u.p.r.i.m., w którym mowa o „wydaniu" zezwolenia w terminie 30 dni, jak należy rozumieć art. 26 ust. 1 u.p.r.i.m., w którym mowa o wydaniu zgody wodnoprawnej, jak rozumieć „wydanie w ciągu 90 decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach", o którym mowa w art. 27 ust. 3 u.p.r.i.m., a także, jak rozumieć art. 36 ust. 1 u.p.r.i.m. stanowiący o „wydaniu" w terminie 30 dni decyzji o odszkodowaniu.

Jak już wcześniej wskazano ustawodawca kodeksowy określając terminy załatwienia sprawy i jej zakończenia decyzją stanowi właśnie o „załatwieniu sprawy" w ciągu np. miesiąca, a nie o „wydaniu" decyzji w określonym czasie. Nie mniej sam zwrot „wydanie decyzji" jest kodeksowi jak najbardziej znany.

Wydanie a doręczenie decyzji

Termin „wydanie decyzji" występuje w licznych przepisach procesowych. Miedzy innymi w jednym z kluczowych przepisów k.p.a., a mianowicie w art. 104 § 1 stanowiąc: „organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji". Prowadzi to do wniosku, że „wydanie decyzji" nierozerwalnie wiąże się z pojęciem załatwienia sprawy oraz z terminami, w jakich organ obowiązany jest sprawę załatwić. Również w doktrynie stwierdza się, że załatwienie sprawy najczęściej polega na wydaniu decyzji[3]. Samo zaś wydanie decyzji nale-

[3] R. Hauser, *Terminy załatwiania spraw w k.p.a. w doktrynie i orzecznictwie sądowym*, RPEiS 1997, s. 1, s. 3.

ży traktować, jako czynność prawną organu administracji publicznej, zamykającą ciąg czynności postępowania prowadzących do załatwienia sprawy, wyrażającą w formie pisemnej, choć niekoniecznie utrwalonej na papierze, lecz np. również na nośniku elektronicznym, treść podjętego rozstrzygnięcia. Wydanie decyzji ma charakter obligatoryjny i należy je umiejscowić między podjęciem decyzji, a jej doręczeniem[4].

Inną czynnością, o której mowa w kontekście załatwienia prawy jest „doręczenie decyzji". Nie budzi najmniejszych wątpliwości, że organ który wydał decyzję jest obowiązany ją doręczyć. Zarówno na gruncie przepisów k.p.a., jak i na gruncie innych ustaw przepisy prawa nie formułują podstaw do utożsamiania wydania decyzji z jej doręczeniem[5]. Przykładowo liczne orzeczenia NSA potwierdzają, że odróżnienie „wydania decyzji" od jej „doręczenia" na tle art. 118 Ordynacji podatkowej było zamierzonym celem ustawodawcy[6]. Analogiczne stanowisko zajął Sąd Apelacyjny w Łodzi stwierdzając w wyroku z 11 lipca 2014 r., że na gruncie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych pojęcia „wydania decyzji" oraz „doręczenia decyzji" nie są pojęciami tożsamymi i brak jest podstaw do przyjęcia, że pojęcia te zakresowo się pokrywają[7]. Taki sam pogląd prezentują sądy administracyjne na tle przepisów Kodeksu, wyprowadzając swoje stanowisko, już chociażby z treści art. 110 k.p.a.. Również z tego przepisu wynika, że ustawodawca w ramach postępowania administracyjnego wyraźnie odróżnia „wydanie decyzji" od jej „doręczenia"[8]. Nie powinno więc ulegać wątpliwości, że wydanie decyzji, a wprowadzenie jej do obrotu prawnego poprzez doręczenie (czy ogłoszenie) to dwie różne instytucje prawne[9]. Tym bardziej, że przepisy k.p.a., wyraźnie rozróżniają dwie daty: datę wydania decyzji oraz datę jej doręczenia. Z punktu widzenia chro-

---

4 Zob. szerzej: E. Frankiewicz, *Wydanie a doręczenie decyzji administracyjnej,* PiP 2002, z. 2, s. 72.

5 Zob.: B. Dolnicki, *Skutki doręczenia decyzji* w postępowaniu ogólnym i podatkowym, [w:] K. Sieniawska (red.), *Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji,* Municipium 2009, s. 80.

6 Wyrok NSA w Olsztynie z 20 grudnia 2016 r., I SA/Ol 474/16, Lex 2189361, wyrok WSA we Wrocławiu z 1 czerwca 2017 r., I SA/Wr 690/16, Lex 2387443.

7 III AUa 1940/13, Lex 1496446.

8 Wyrok NSA z 25 lipca 2012 r. II OSK 808/11, Lex 1252191.

9 Wyrok NSA z 5.2.2014 r., I OSK 838/12, Legalis.

nologii czynności postępowania administracyjnego data doręczenia co do zasady powinna być późniejsza od daty wydania decyzji. Jeśli w sprawie mamy do czynienia z wielością stron daty doręczenia decyzji poszczególnym z nich, z oczywistych względów, mogą się różnić. Natomiast data wydania decyzji w każdym przypadku jest jedna i ta sama. Widnieje ona w treści decyzji, najczęściej w jej prawym, górnym narożniku. Ustalenie daty doręczenia decyzji na ogół nie sprawia trudności, bowiem w myśl art. 46 § 1 k.p.a., datę doręczenia decyzji wskazuje odbierający pismo, potwierdzając jego odbiór. Oprócz tego możliwa jest także sytuacja, gdy data wydania decyzji i data doręczenia będą się pokrywać. Będzie to mieć miejsce wtedy, gdy decyzja zostanie doręczona stronie w siedzibie organu administracji, w dniu wydania decyzji. W tej sytuacji czynność wydania i czynność doręczenia decyzji, tak jak w każdym przypadku będzie osobną czynnością, mającą miejsce w innym momencie, pokrywać się jedynie będzie data dzienna tych czynności.

Podsumowując poglądy wyrażane w kwestii „wydania" i „doręczenia" decyzji stwierdzić wypada, że można wskazać takie orzeczenia, w których sądy, stoją na stanowisku, że wydanie i doręczenie decyzji, to dwie różne kwestie (przykładowo tak WSA w orz. z 12.06.2012 r., V SA/Wa 589/12, Legalis; NSA w orz. z 21.12.2011 r., I OSK 1171/11, ; NSA w wyr. z 16.01.2007 r., II OSK 174/06, Legalis), jak i takie, w których sądy administracyjne nadal stoją na stanowisku, że „decyzja administracyjna jest wydana z chwilą jej doręczenia" – tak WSA w Olsztynie w post. z 15.06.2010 r., II SAB/Ol 34/10, Legalis; taki sam pogląd wyraził WSA w Gdańsku w orz. z 20.08.2010 r., II SA/Gd 416/08, Legalis. Zaaprobowanie tego drugiego stanowiska mogłoby prowadzić do wniosku, że w terminach wskazanych w art. 21 ust. 1 u.p.r.i.m., art. 26 ust. 1 u.p.r.i.m., art. 27 ust. 3 u.p.r.i.m., a także art. 36 ust. 1 u.p.r.i.m. ma dojść nie tylko do wydania, ale i doręczenia decyzji.

Terminy wydania decyzji – terminy załatwienia sprawy

Analiza art. 21 ust. 1 i 2, art. 27 ust. 2 i 3 oraz art. 36 ust. 1 u.p.r.i.m. prowadzi do wniosku, że ustawodawcy nie chodziło w nich o zwrócenie uwagi na samą czynność wydania decyzji, ani tym bardziej o utożsamianie jej z doręczeniem. Warto podkreślić, że posługując się w nich

zwrotem „wydanie" decyzji ustawodawca odniósł go do terminów załatwienia spraw, których przepisy te dotyczą. Można je uznać, za swego rodzaju odpowiednik art. 35 § 3 k.p.a. zawartego w rozdziale „Załatwianie spraw". Przepis art. 35 § 4 k.p.a. stanowi, że przepisy szczególne mogą określać inne terminy załatwiania spraw niż wskazane w art. 35 § 3 kodeksu. W wielu przypadkach unormowania, do których odsyła wspomniany § 4 w art. 35, określając terminy, w jakich ma być wydana decyzja posługują się określeniem „załatwienie sprawy". Tym zwrotem bowiem posługuje się ustawodawca określając właśnie terminy załatwienia spraw. W tym znaczeniu posłużył się nim w art. 35 § 1–4, jak również przykładowo w art. 29 ust. 9 ustawy z 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa[10] wskazując, że załatwienie sprawy poprzez wydanie decyzji ustalających kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych powinno nastąpić w terminie 3 miesięcy. Oznacza to, że w myśl art. 21 ust. 1 upr. wydanie decyzji o zezwoleniu na zajęcie pasa drogowego i zakończenie postępowania w sprawie powinno nastąpić najpóźniej w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku przez inwestora. Ów termin 30-dniowy jest terminem maksymalnym. Ostatniego dnia tego terminu decyzja powinna być już złożona do akt sprawy i skierowana do doręczenia stronie. Złożenie jej w aktach sprawy i odnotowanie tego w metryce pozwoli łatwo stwierdzić zarówno organowi wyższego stopnia, jak i stronie, czy organ administracji publicznej I instancji (starosta) wywiązał się z obowiązku terminowego załatwienia sprawy zagrożonego sankcją nałożenia kary w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki.

Analogicznie kwestie te zostały unormowane w art. 27 ust. 3–4 u.p.r.i.m., zgodnie z którymi wydanie decyzji i zakończenie postępowania w sprawie środowiskowych uwarunkowań powinno mieć miejsce w maksymalnym terminie 90 dni, licząc od dnia złożenia wniosku przez inwestora. W tym przypadku również brak w aktach sprawy wydanej decyzji, zweryfikowany przez organ wyższego stopnia, 91 dnia, licząc od wszczęcia postępowania, obliguje ten organ do naliczenia kary w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki.

[10] Dz. U. z 2017 r., poz. 2137 z późn. zm.

Podobnie w art. 36 ust. 1 u.p.r.i.m., ustawodawca stanowiąc o wydaniu decyzji o odszkodowaniu w terminie 30 dni, miał na myśli zakończenie w tym terminie postępowania administracyjnego. W tym przypadku jednak staroście nie grożą kary finansowe za nieterminowe działania. Stronie przysługuje uprawnienie do skierowania do wojewody ponaglenia na niezałatwienie sprawy w terminie (art. 37 § 1 k.p.a.), a w przypadku jego bezskuteczności – skargi na bezczynność do WSA.

Formy nałożenia kary finansowej

Podobne rozwiązanie w postaci nakładania kar finansowych za każdy dzień niezałatwienia sprawy w terminie, przewidziano w przepisach ustawy z 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane. Przykładowo przewiduje je art. 35 ust. 5 stanowiąc, że karę z tytułu niewydania decyzji w sprawie pozwolenia na budowę w terminach określonych w art. 36 ust. 5 pkt 1 i 2 u.p.b. nakłada się w drodze postanowienia zaskarżalnego zażaleniem. Analogiczne unormowanie związane z nieterminowym wydawaniem decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji celu publicznego zostało przewidziane w art. 51 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W myśl tego przepisu brak wydania decyzji w terminie 65 dni liczonych od dnia wszczęcia postępowania skutkuje nałożeniem w drodze postanowienia zaskarżalnego zażaleniem przez organ wyższej instancji kary finansowej w kwocie 500 zł za każdy dzień zwłoki.

Podkreślenia wymaga to, że nałożenie kary finansowej w świetle przepisów u.p.z.p. oraz u.p.b. odbywa się w formie postanowienia, podczas gdy w przepisach u.p.r.i.m. ustawodawca odstąpił od tej formy przewidując w art. 21 ust. 3, 27 ust. 4 oraz 26 ust. 4 formę decyzji. Taki sposób różnicowania aktów, w jakich ma nastąpić skonkretyzowanie sankcji z tytułu nieterminowości działania już prima facie wydaje się nieuzasadniony choćby z tej przyczyny, że w myśl założeń przyświecających racjonalnemu prakseologicznie ustawodawcy, nie powinno dochodzić do różnicowania zachowań organów, w takich samych rodzajowo sytuacjach. Skoro bowiem forma nakładania kar finansowych z tytuł nieterminowego załatwienia sprawy utrwalona jest w obowiązujących rozwiązaniach prawnych w postaci postanowienia już od co najmniej 16 lat –

bowiem przepis art. 35 ust. 6 u.p.b. powołano do życia w 2003 r.[11] – nieuzasadnionego odstąpienia od tej formy i nadania jej postaci decyzji administracyjnej nie można ocenić pozytywnie. Nadanie innej niż dotychczas formy działania w przypadku nałożenia kary finansowej implikuje dalsze konsekwencje. W ten sposób doszło do zróżnicowania terminu, w jakim uprawniony podmiot może złożyć środek zaskarżenia na rozstrzygniecie pierwszoinstancyjne. W tym kontekście zróżnicowanie to jest tym bardziej niezrozumiałe. Celem, jaki przyświecał ustawodawcy konstruującemu założenia rozwiązań normatywnych u.p.r.i.m. była sprawność postępowania administracyjnego, w tym w drodze skrócenia niektórych terminów (zob. Wprowadzenie). Tymczasem zastosowanie formy decyzji administracyjnej do nakładania kar finansowych powoduje, że termin na wniesienie środka zaskarżenia jest dłuższy niż w przypadku kar nakładanych w drodze postanowienia, albowiem wynosi 14 dni.

Jednocześnie nie można pominąć milczeniem tego, że wątpliwości budzi również sama konstrukcja przepisów u.p.r.i.m. przewidujących nakładanie kar pieniężnych. Zwrócić bowiem należy uwagę na to, że przepis art. 35 ust. 6 u.p.b. stanowi: „w przypadku gdy organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wyda decyzji w sprawie pozwolenia na budowę…", jak i art. 51 ust. 2 u.p.z.p. przewidują obowiązek nałożenia kary „ w przypadku niewydania przez właściwy organ decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego". Oznacza to, że w każdym z tych przypadków nałożenie kary może mieć miejsce w sytuacji przekroczenia terminu wydania jakiejkolwiek decyzji, zarówno pozytywnej, jak i negatywnej. Powołane przepisy bowiem stanowią o „wydaniu decyzji w sprawie…". Tymczasem sposób sformułowania art. 21 ust. 1 i ust. 3, art. 26 ust. 1 i ust. 4 oraz art. 27 ust. 1 i ust. 4 u.p.r.i.m. może prowadzić do absurdalnego wniosku, że kary z tytułu niewydania decyzji w terminie są nakładane tylko, gdy chodzi o przypadki braku wydania decyzji pozytywnej i nie obejmują one sytuacji wydania decyzji negatywnej. Przepis art. 21 ust. 3 u.p.r.i.m. *expressis verbis* stanowi, że kara finansowa nakładana jest „w przypadku nie-

[11] Przepis art. 35 ust. 6 został wprowadzony do **u.**p.b**.** na mocy art. 1 pkt 28 lit. d) ustawy z 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718).

wydania zezwolenia w terminie", a więc w przypadku niewydania decyzji pozytywnej. Analogicznie kwestię tę regulują pozostałe przepisy u.p.r.i.m. o nakładaniu kar finansowych za nieterminowe wydawanie decyzji.

Kontrowersje związane z „rozpatrzeniem" odwołania

Brak konsekwencji i zachowania jednolitości sformułowań w ramach tego samego aktu prawnego – u.p.r.i.m., daje się też zauważyć na tle rozwiązania przyjętego w przepisie art. 33 ust. 4 u.p.r.i.m., w myśl którego „Odwołanie od decyzji o pozwoleniu na budowę rozpatruje się w terminie 21 dni". Skoro bowiem ustawodawca określając terminy załatwiania spraw w odniesieniu do zezwolenia na zajęcia pasa ruchu drogowego (art. 21 ust. 1 u.p.r.i.m.), decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 27 ust. 3 u.p.r.i.m.) oraz zgody wodnoprawnej (art. 26 ust. 1 u.p.r.i.m.) posłużył się zwrotem „wydanie decyzji" to powinien również posłużyć się nim w odniesieniu do terminu, w jakim powinno się zakończyć postępowanie drugoinstancyjne. A zatem art. 33 u.p.r.i.m. modyfikując względem art. 35 § 3 k.p.a. termin wydania decyzji w postępowaniu przed organem II instancji, powinien stanowić, że „organ odwoławczy wydaje decyzję w terminie 21 dni od dnia otrzymania odwołania wraz z aktami sprawy".

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wybranych przepisów u.p.r.i.m. nie pozostawia wątpliwości, że rozwiązania prawne zawarte w tej ustawie dotknięte są pewnymi niedoskonałościami. Są one widoczne przepisach procesowych określających terminy załatwienia spraw. Dotyczy to zarówno postępowania pierwszo, jak i drugoinstancyjnego. Pomimo tego – z punktu widzenia jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego – tworzą one możliwości rzeczywistego ułatwienia realizacji inwestycji mieszkaniowych.

Anna Buchwald[1]
Iwo Fisz[2]

Ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w ramach specustawy mieszkaniowej. Analiza i próba oceny

Wprowadzenie

Ustawa z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących ma upraszczać i ułatwiać procedury administracyjne związane z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Stosownie do projektu powyższej ustawy, przepisy te miały na celu również wprowadzenie szczególnych zasad lokalizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, których celem jest przyspieszenie przebiegu procesu inwestycyjnego, redukcja obciążeń administracyjnoprawnych związanych z realizacją inwestycji, a w konsekwencji ograniczenie ryzyka inwestycyjnego oraz przyspieszenie procesu inwestycjo-budowlanego. Z tego powodu celowym było zawarcie w ramach ustawy również regulacji dotyczących infrastruktury technicznej, służącej obsłudze obiektów mieszkalnych.

---

[1] Anna Buchwald – aplikant radcowski przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Toruniu; prawnik w kancelarii „Sienkiewicz i Zamroch. Radcowie Prawni sp.p."

[2] Iwo Fisz – radca prawny; prawnik w kancelarii „Sienkiewicz i Zamroch. Radcowie Prawni sp.p."; mediator; były członek pozaetatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu.

Treść ustawowych definicji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszące wskazuje, że urządzenia przesyłowe[3] zaliczane są do inwestycji towarzyszących. Pod tym pojęciem w ramach specustawy rozumie się inwestycję w zakresie budowy, zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy: sieci uzbrojenia terenu w rozumieniu art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne, 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 specustawy). Zgodnie z przepisem art. 2 pkt 11 p.g.k., sieci uzbrojenia terenu to wszelkiego rodzaju nadziemne, naziemne i podziemne przewody i urządzenia: wodociągowe, kanalizacyjne, gazowe, cieplne, telekomunikacyjne, elektroenergetyczne i inne, z wyłączeniem urządzeń melioracji szczegółowych, a także podziemne budowle, które w rozumieniu przepisów o statystyce publicznej nie są budynkami.

Urządzenia przesyłowe nie mieszczą się w pojęciu inwestycji mieszkaniowej. Pod pojęciem inwestycji mieszkaniowej w ustawie rozumiane jest 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 specustawy).

Dla potrzeby lokalizacji, wzniesienia i utrzymywania urządzeń przesyłowych, ustawodawca wprowadził możliwość wywłaszczenia po-

[3] Dla potrzeb niniejszego opracowania, pod tym pojęciem rozumiane są urządzenia, o których mowa w przepisie art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

przez ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Konstrukcja prawna, przewidziana w specustawie nie pozostawia wątpliwości co do tego, że jest to wywłaszczenie poprzez ograniczenie prawa do nieruchomości.

Jakkolwiek brak jest w tym zakresie odesłania do przepisów u.g.n., to stosowanie definicji zawartej w przepisie art. 112 ust. 2 u.g.n., jako regulacji sektorowej, nie powinno budzić wątpliwości. Zgodnie z powyższym przepisem, wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości.

W przypadku przepisów u.g.n. regulacje dotyczące wywłaszczenia przez ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości zawierają przepisy art. 124–126 u.g.n. Należy zaznaczyć, że ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nie jest ograniczone wyłącznie do celów związanych z urządzeniami przesyłowymi.

Przykładowo, przepis art. 126 u.g.n. przewiduje, że w przypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody, z zastrzeżeniem art. 126 ust. 5 u.g.n., starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, udziela, w drodze decyzji, zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, licząc od dnia zajęcia nieruchomości. W przypadku postępowania prowadzonego na wniosek, wydanie decyzji następuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni, licząc od dnia złożenia wniosku. Regulacja ta może być wykorzystywana dla zajęcia nieruchomości niezwiązanego z urządzeniami przesyłowymi.

W przypadku specustawy, regulacja dotycząca ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości zawężona została wyłącznie do urządzeń przesyłowych. Nie ma możliwości skorzystania z instytucji wywłaszczenia w trybie specustawy dla innych celów niż urządzenia przesyłowe.

Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości

Zgodnie z treścią przepisu art. 35 ust. 1 ustawy, właściwy organ w decyzji o pozwoleniu na budowę ogranicza sposób korzystania z nieruchomości objętej uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej

lub uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów, o których mowa w art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (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), niezbędnych do korzystania z inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej, o ile właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody.

W powyższym przepisie ustawodawca – co do zasady – powtarza rozwiązania znane z przepisów dotyczących ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości ujętych w art. 124 ust. 1 u.g.n., wprowadzając w nich jednak pewne modyfikacje. Czyni to jednak w sposób wybiórczy, nadając przepisom o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości ze specustawy charakter regulacji specyficznej.

Uprzedzając dalsze rozważania, można stwierdzić, że specustawa w zakresie regulacji dotyczących wywłaszczeń dla potrzeb urządzeń przesyłowych może nierozwiązywać problemów występujących w praktyce stosowania podobnych przepisów u.g.n. Regulacja art. 124 u.g.n. jest bowiem przedmiotem obszernego orzecznictwa sądów administracyjnych, ukazującego szerokie spektrum wątpliwości, jakie budzi stosowanie tej regulacji.

Niestety, ustawodawca powtarza w przepisie art. 35 ust. 1 specustawy archaiczny zwrot „udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów...", przedstawiający istotę tej instytucji. Podobne sformułowanie powtarzane było w poszczególnych regulacjach o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości po II wojnie światowej[4]. Przepis art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, na-

[4] Przedwojenne rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej – Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowem (Dz. U. z 1934 r. Nr 86, poz. 776 ze zmianami) również traktowało o „przeprowadzeniu drogi", „przeprowadzeniu kolei" (art. 46 ww. rozporządzenia), a także „przeprowadzeniu budowli lub urządzeń" (art. 27 ww. rozporządzenia).

stępnie przepis art. 75 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (później przepis art. 70 tejże ustawy) posługiwały się analogicznymi zwrotami o „założeniu i przeprowadzeniu" urządzeń przesyłowych.

Jednak podobieństwo tych regulacji nie może być uznana za cechę pozytywną. Jest to zwrot nieprzystający do obecnych przepisów Prawa budowlanego, które traktują o m.in. budowie (art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego) czy przebudowie (art. 3 pkt 7a Prawa budowlanego) i nie posługują się pojęciem „założenia i przeprowadzenia" urządzeń przesyłowych czy jakichkolwiek obiektów liniowych. Trzeba pamiętać, że omawiany zwrot pochodzi z zupełnie innych niż obecne realiów społeczno-gospodarczych, zaś towarzyszące tej instytucji regulacje dotyczące procesu inwestycyjno-budowlanego (np. w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego i prawa budowlanego) był wielokrotnie zmieniane.

Podstawą wywłaszczenia w trybie specustawy jest objęcie nieruchomości uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej. Oznacza to, że brak jest wymogu zgodności inwestycji obejmującej np. sieć wodociągową czy elektroenergetyczną z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego czy decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak ma to miejsce w przypadku decyzji o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości, wydawanej na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n.

Stosownie do przepisu art. 5 ust. 3 specustawy, inwestycję mieszkaniową lub inwestycję 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 uchwałą o utworzeniu parku kulturowego. Warunek niesprzeczności ze studium nie dotyczy terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane (art. 5 ust. 4 ustawy).

Wynika z tego, że realizacja inwestycji w zakresie urządzeń przesyłowych w trybie specustawy może nastąpić wbrew zapisom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o ile nie jest sprzeczna

ze studium dla obszaru, na którym planowana jest inwestycją, a także uchwałą w sprawie parku kulturowego. Może to prowadzić do sytuacji w której inwestycja sprzeczna będzie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Cel tej regulacji wydaje się jasny – ma ona pozwolić na realizację inwestycji objętej specustawą bez konieczności przeprowadzenia procedury uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Możliwość pominięcia wymogu zgodności z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest rozwiązaniem charakterystycznym dla specustawy. Przykładowo, przepis art. 11 ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych[5] przewiduje, że w sprawach określonych w niniejszej ustawie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie stosuje się, z wyjątkiem art. 57 ust. 1 i 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stosuje się odpowiednio do decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej.

Brak wymogu poprzedzenia inwestycji planem miejscowym w zakresie urządzeń przesyłowych może prowadzić do istotnych konsekwencji w zakresie prawa do odszkodowania. O ile w typowym układzie procesu inwestycyjno-budowlanego podstawą wywłaszczenia jest plan miejscowy lub decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, to w przypadku specustawy etap ten może być pominięty. Warto zatem zasygnalizować czy w przypadku braku uprzedniego przeznaczenia terenu pod urządzenia przesyłowe w akcie planistycznym, odszkodowanie przyznawane w trybie specustawy nie powinno obejmować również tzw. szkody planistycznej, czyli roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

Przepis powyższy jasno wskazuje, że jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem art. 36 ust. 2 u.p.z.p., żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą

[5] Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 404).

szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Rozważanie tej kwestii wykracza jednak poza ramy niniejszego opracowania[6]. Zasygnalizować należy jedynie kwestię tego, czy sposób ustalania odszkodowania z tytułu wywłaszczenia i jego wysokość powinna być zależna od sposobu (trybu) pozyskiwania praw do nieruchomości na skutek wywłaszczenia.

W przepisach specustawy nie powtórzono ponadto regulacji przepisu art. 124 ust. 1a u.g.n., traktującego o możliwości udzielenia zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości. Zgodnie z powyższym przepisem, w przypadkach określonych w art. 108 k.p.a. lub uzasadnionych ważnym interesem gospodarczym starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, na wniosek podmiotu, który będzie realizował cel publiczny, udziela, w drodze decyzji, zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości po wydaniu decyzji, o której mowa w przepisie art. 124 ust. 1 u.g.n. Decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.

Stosownie natomiast do przepisu art. 108 § 1 k.p.a., decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W tym ostatnim przypadku organ administracji publicznej może w drodze postanowienia zażądać od strony stosownego zabezpieczenia.

Przepis art. 124 ust. 1a u.g.n. reguluje szczególną instytucję, pozwalającą na przyspieszenie możliwości wykonania decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości. Wynika to z faktu, że decyzja z art. 124 ust. 1 u.g.n. – jako wydana na podstawie przepisów działu III u.g.n. – podlega ograniczeniom co do jej wykonalności. Stosownie bowiem do przepisu art. 9 u.g.n., w sprawach, o których mowa w przepisach działu III, z wyłączeniem art. 97 ust. 3 pkt 1 u.g.n., art. 122 u.g.n., art. 124 ust. 1a u.g.n., art. 124b ust. 1 u.g..n., art. 126 u.g.n. i art. 132 ust. 1a u.g.n., wykonanie decyzji następuje po upływie 14 dni od dnia, w którym upłynął

[6] Zob. art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p., art. 58 ust. 2 u.p.z.p., art. 35 ust. 5 i 7 ustawy oraz art. 36 ust. 2 ustawy.

bezskutecznie trzydziestodniowy termin do wniesienia skargi na decyzję do sądu administracyjnego. W przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego w tych sprawach organ, który wydał decyzję, wstrzymuje z urzędu jej wykonanie, w drodze postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie.

Specustawa nie przewiduje wstrzymania wykonania decyzji wywłaszczeniowych wzorem przepisu art. 9 u.g.n. ani w tym zakresie nie odsyła do stosowania regulacji u.g.n. Oznacza to powrót do modelu wykonalności decyzji administracyjnych znanego z k.p.a., z uwzględnieniem przepisu art. 33 ust. 1 specustawy, zgodnie z którym decyzji o pozwoleniu na budowę może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ważny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony.

Ustawodawca w treści specustawy całkowicie zrezygnował z regulacji swoistej dla urządzeń łączności i sygnalizacji w postaci uzgodnienia projektu decyzji z Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej. W przypadku przepisu art. 124 ust. 1 u.g.n., konieczność dokonania takiego uzgodnienia odnosi się do urządzeń łączności publicznej[7]. W takim przypadku, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej uzgadnia lub odmawia uzgodnienia projektu decyzji przedkładanego przez organ orzekający. Uzgodnienie dokonywane jest w trybie art. 106 k.p.a., natomiast Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej zobowiązany jest do wyrażenia swojego stanowiska w formie postanowienia, wobec którego przysługuje prawo złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy[8]. Uzgodnieniu podlega również decyzja wydawana przez organ odwoławczy na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., jeżeli przedmiotem jej rozstrzygnięcia byłoby zmodyfikowanie orzeczenia wydanego przez organ pierwszej instancji. Zastosowanie konieczności uzgadniania projektu decyzji z innym organem niwelowałoby główne cele specustawy, polegające na przyspieszeniu oraz odformalizowaniu postępowania.

---

[7] Art. 124 ust. 1b u.g.n.

[8] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Legalis 2017, teza 17 do art. 124 ust. 1b u.g.n.

Rokowania

Zgodnie z treścią przepisu art. 35 ust. 2 ustawy, w odniesieniu do nieruchomości, które mają zostać ograniczone w sposobie korzystania, do wniosku o pozwolenie na budowę inwestor dołącza oświadczenie o przeprowadzonych rokowaniach i braku zgody właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, chyba że wniosek dotyczy nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

Składanie jednego wniosku dotyczącego zarówno pozwolenia na budowę, jaki i ograniczenia własności na potrzeby budowy urządzeń przesyłowych, niewątpliwie przyspiesza proces budowy i pozwala uniknąć prowadzenia kilku konsekutywnych postępowań. Tę zmianę względem regulacji przepisu art. 124 ust. 1 u.g.n należy ocenić pozytywnie.

Należy dostrzec, że łączenie rozstrzygnięć w ramach jednego aktu administracyjnego jest typową cechą dla specustaw[9]. Pozwala to na przyspieszenie uzyskania finalnego rozstrzygnięcia dzięki skróceniu czasu procedowania spraw i uniknięcia problematycznej sekwencyjności poszczególnych postępowań. Ponadto, skumulowanie tych rozstrzygnięć obniża ryzyko ich wzruszenia. Należy bowiem wskazać, że w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję, która została następnie uchylona lub zmieniona (art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.). W obecnym stanie prawnym, wzruszenie jednego rozstrzygnięcia może potencjalnie doprowadzić do podważenia dalszych decyzji, na nim opartych, a w konsekwencji do zablokowania procesu inwestycyjno-budowlanego na długi czas.

Istotną zmianą wobec regulacji istniejącej w art. 124 ust. 3 u.g.n. jest brak konieczności wykazywania faktu przeprowadzenia rokowań z właścicielem czy użytkownikiem wieczystym nieruchomości poprzez przedłożenie stosownej dokumentacji. W treści przepisów ustawy brakuje jednak jednoznacznie zdefiniowanej sankcji za złożenie niepraw-

[9] Zob. art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (t.j.: Dz.U. z 2018 r., poz. 404, dalej jako specustawa przesyłowa), art. 24 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (t.j.: Dz.U. z 2017 r., poz. 2302).

dziwego oświadczenia, w szczególności przepisy specustawy nie wskazują, że jest ono składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywych zeznań[10].

Równocześnie, przepis art. 75 § 2 k.p.a. przewiduje, że jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Przepis art. 83 § 3 k.p.a., traktujący o obowiązku uprzedzenia świadka o prawie odmowy zeznań i odpowiedzi na pytania oraz o odpowiedzialności za fałszywe zeznania, stosuje się odpowiednio. Powstaje zatem wątpliwość czy oświadczenie o przeprowadzonych rokowaniach i braku zgody właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, należy uznawać za oświadczenie, o którym mowa w przepisie art. 75 § 2 k.p.a. czy też ma ono samodzielny charakter i jest charakterystyczne wyłącznie dla przepisów specustawy.

W naszej ocenie, okoliczność złożenia oświadczenia przez wnioskodawcę nie wyłącza dopuszczalności badania czy rokowania te rzeczywiście się odbyły, to jest weryfikacji prawdziwości złożonego oświadczenia w toku postępowania. Analogicznie jak w przypadku oświadczenia składanego w trybie przepisu art. 32 ust. 4 pkt 2 Prawa budowlanego o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, oświadczenie to nie powinno mieć bezwzględnie wiążącego charakteru dla organu administracji.

W przypadku powzięcia wątpliwości co do jego prawdziwości, organ powinien zbadać czy rokowania zostały przeprowadzone, podobnie jak uprawnione jest badanie czy tytuł prawny do nieruchomości rzeczywiście inwestorowi przysługuje. Powyższą kwestię objaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 10 października 2017 r.[11], gdzie wskaza-

[10] Nie sposób nie dostrzec, że wprowadzenie sankcji powodowałoby dalsze komplikacje, biorąc pod uwagę brak ustawowo zdefiniowanych kryteriów prowadzenia rokowań i znaczną rozbieżność orzecznictwa sądowoadministracyjnego w tym zakresie, por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 maja 2018 r., I OSK 2866/17, CBOSA oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 lipca 2017 r., I OSK 2668/15, CBOSA.

[11] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 października 2017 r., II OSK 2402/16, CBOSA.

no, że: „Co do zasady złożenie takiego oświadczenia jest wystarczające dla wykazania ww. prawa jednakże organ administracji może dokonać jego weryfikacji, jeśli ujawnią się okoliczności dające podstawę do podważenia wiarygodności zawartych w nim twierdzeń. Oświadczenie inwestora o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest dowodem, który podlega ocenie przez organ administracji jak każdy inny dowód. Weryfikacja przydatności dowodowej ww. oświadczenia może nastąpić tak w postępowaniu zwykłym jak i w postępowaniu nadzwyczajnym. Tym samym także oświadczenie złożone przez skarżących kasacyjnie mogło być weryfikowane przez organ administracji. W celu dokonania tej weryfikacji organ mógł oprzeć się na dowodach pozyskanych samodzielnie bądź też zwrócić się do inwestorów o przedstawienie niezbędnych do weryfikacji oświadczenia dokumentów. Art. 32 ust. 4 pkt 2 ustawy Prawo budowlane nie może być rozumiany w ten sposób, że złożenie oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomości na cele budowlane powoduje, iż organ administracji jest tym oświadczeniem związany i nie może zobowiązać inwestora do przedłożenia dodatkowych dokumentów niezbędnych do dokonania jego weryfikacji. Podstawą prawną do takiego żądania jest art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., dalej jako K.p.a.) nakładający na organ administracji obowiązek podejmowania z urzędu wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego". Stanowisko to zasługuje w pełni na aprobatę.

W ustawie brak jest, podobnie jak w przepisie 124 ust. 3 u.g.n., określenia przedmiotu rokowań i warunków ich prowadzenia. Nowa regulacja nie rozwiewa niestety aktualnych w orzecznictwie wątpliwości dotyczących m.in. zakresu prowadzonych rokowań. W orzecznictwie wyrażono bowiem pogląd, że „(...) rokowania nie obejmujące wszystkich istotnych elementów i warunków przyszłej umowy należy uznać za pozorne (...)"[12]. Pogląd ten należy poddać krytyce, bowiem to od obu stron zależy co do jakich elementów będą prowadzić rokowania. Jeśli druga strona odmawia poruszania określonej problematyki albo gdy strony

[12] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia z 6 kwietnia 2018 r., II SA/Łd 1020/17, CBOSA z glosą krytyczną A. Buchwald i I. Fisza, *Rokowania w postępowaniu o ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości – glosa*, Nieruchomości C.H. Beck 2018, nr 8, Legalis.

nie porozumiały się co do zasadniczej kwestii, to spełnienie przez inwestora wymogu stawianego w powyższym orzeczeniu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi jest niemożliwe. Nie sposób bowiem oczekiwać ustalania przez strony szczegółowych kwestii zajęcia terenu (np. harmonogramu) w sytuacji, gdy strony nie porozumiały się co do faktu zajęcia nieruchomości lub świadczenia z tego tytułu na rzecz właściciela nieruchomości.

Regulacja pomija także kwestie rodzaju prawa, którego ustanowienie powinno być negocjowane[13]. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 24 lutego 2016 r. wskazano „Podkreślenia wymaga, że ustawa o gospodarce nieruchomościami nie definiuje pojęcia rokowań ani ich formy. Pojęcie to występuje również w prawie cywilnym (choć obecnie zastąpione terminem "negocjacje"), gdzie oznacza przygotowania do zawarcia umowy. Celem rokowań jest zawarcie umowy, które następuje po osiągnięciu porozumienia co do wszystkich jej składników (por. K. Piasecki (w:) Kodeks cywilny. Księga pierwsza. Część ogólna. Komentarz, Zakamycze 2003). Rokowania nie oznaczają składania oświadczeń woli, lecz mają charakter przygotowawczy, a ich przedmiotem winny być wszystkie składniki przyszłej umowy. (…) W związku z powyższym wskazać należy, iż niewątpliwie ustanowienie służebności przesyłu jest alternatywnym trybem pozyskania przez inwestora tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości w zakresie posadowienia i lokalizacji niezbędnych urządzeń przesyłowych. Tryby administracyjny i cywilnoprawny ograniczenia własności na potrzeby urządzeń przesyłowych są rozłączne, a uzyskanie decyzji o udzieleniu zezwolenia na ograniczenie nieruchomości w trybie administracyjnym z art. 124 ust. 1 ustawy wyłącza możliwość ustanowienia służebności przesyłu (vide: uchwała SN z 6 czerwca 2014 r., III CZP 107/13, Lex nr 1488917). Co za tym idzie ewentualne prowadzenie rokowań związanych z toczącym postępowaniem o ustanowienie służebności przesyłu nie oznacza przeprowadzenia rokowań poprzedzających wydanie zezwolenia na podstawie art. 124 u.g.n."[14]. Podobny pogląd

[13] Ibidem.

[14] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 24 lutego 2016 r., II SA/Go 35/16, CBOSA.

wyrażono m.in. w przytoczonym już wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 6 kwietnia 2018 r.[15]

Stanowisko to zdaje się opierać na założeniu, że „zgoda" w rozumieniu przepisu art. 124 ust. 1 u.g.n. jest swoistego rodzaju prawem do nieruchomości. Jest to założenie błędne. Przepis art. 124 ust. 1 u.g.n. nie kreuje żadnego odrębnego rodzaju prawa do nieruchomości, zaś w orzecznictwie dawno już przesądzono, że „zgoda" w rozumieniu tego przepisu to umowa[16].

Nie powinno ulegać wątpliwości, że służebność przesyłu została wprowadzona do polskiego porządku prawnego w celu regulowania sytuacji prawnej urządzeń przesyłowych na cudzych gruntach[17]. Twierdzenie, że rokowania na temat ustanowienia prawa dedykowanego właśnie urządzeniom przesyłowym nie spełnia wymogów przeprowadzenia rokowań z art. 124 ust. 3 u.g.n. pomija całkowicie potrzeby obrotu gospodarczego i stanowi nieuprawnioną, zawężającą interpretację przepisu art. 124 ust. 1 u.g.n., opartą na wadliwej wykładni pojęcia „zgody".

Ułatwienia w zakresie postępowania

Wzorem innych specustaw omawiana regulacja przewiduje ułatwienia w zakresie ustalania danych stron postępowań oraz nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Dane dotyczące osób, którym przysługują prawa rzeczowe na nieruchomości, w tym ich adresy, ustala się na podstawie katastru nieruchomości. Doręczenie na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne. Dane te mogą być ustalone również na podstawie innych okoliczności, jeśli są one znane organowi z urzędu lub zostały wskazane przez stronę. W przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym lub braku danych w katastrze nieruchomości pozwalających na ustalenie danych osobo-

[15] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 6 kwietnia 2018 r., II SA/Łd 1020/17, CBOSA.

[16] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 20 października 2004 r., II SA/Lu 90/04, Legalis nr 222278, i powołane tam orzecznictwo.

[17] Druk sejmowy nr VI.81 z 6 listopada 2007 r., s. 11–13.

wych, w szczególności adresu zamieszkania właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości oraz nieuzyskania tych danych w trybie ust. 3, zawiadomienia dokonuje się w drodze obwieszczenia, o którym mowa w art. 49 k.p.a.[18] Niejasne jest jednak, czy omawiane regulacje znajdują zastosowanie już na etapie rokowań, kiedy to ustalenie adresu właściciela (użytkownika wieczystego) może być głównym problemem inwestora.

Treść regulacji art. 30 specustawy sugeruje raczej, podobnie jak tytuł rozdziału 5 „Postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących", że dotyczy on wyłącznie prowadzonych postępowań, zatem jego przydatność dla inwestora jest ograniczona.

W szczególności regulacja ta nie rozwiązuje faktycznie występujących problemów związanych z niekompletnością danych adresowych właściciela nieruchomości ujawnionych w ewidencji gruntów i budynków. Nie zawsze bowiem ujawniony jest tam pełen adres właściciela. Zwłaszcza w przypadku starszych wpisów, zdarza się podanie jedynie miejscowości czy wręcz tylko kraju zamieszkania.

Co więcej, specustawa nie rozwiązuje występujących od lat problemów związanych z nieruchomościami, w przypadku których jako właściciela (użytkownika wieczystego) ujawniono osobę prawną lub ułomną osobę prawną, która nie istnieje. Nieruchomości takie nie są objęte pojęciem nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym[19], a generują istotne problemy praktyczne w przypadku konieczności ich wywłaszczenia.

Obecnie brakuje jednoznacznie określonego sposobu postępowania z nieruchomościami tego rodzaju. W praktyce wykształciło się kilka różnych podejść do problemu, z których żaden nie ma niebudzącego

[18] Art. 30 ustawy.

[19] Stosownie do przepisu art. 113 ust. 6 u.g.n., przez nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym rozumie się nieruchomość, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe. Zgodnie z przepisem art. 113 ust. 7 u.g.n., powyższą regulację stosuje się również, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie żyje i nie przeprowadzono lub nie zostało zakończone postępowanie spadkowe.

wątpliwości oparcia w przepisach prawa, ani też nie należy dla prostych dla inwestora. Przykładowo, w uchwale Sądu Najwyższego z 24 stycznia 2007 r.[20] stwierdzono, że „Jeżeli po wykreśleniu z rejestru spółki z ograniczoną odpowiedzialnością okaże się, że pozostała po niej część majątku nieobjęta likwidacją, dopuszczalne jest ustanowienie likwidatora w celu dokończenia likwidacji". We wcześniejszym orzecznictwie wskazywano natomiast, że „Majątek spółki z o.o. ujawniony dopiero po zakończeniu postępowania likwidacyjnego i po wykreśleniu spółki z rejestru handlowego, a nie objęty likwidacją, należy do wspólników"[21]. W praktyce, spotyka się również próby stosowania analogii do przepisu art. 666 k.p.c. (dotyczącego spadków nieobjętych) oraz art. 184 § 1 k.r.o.(dotyczącego kurator dla osoby nieobecnej) czy wznowienia postępowania likwidacyjnego. Żadne z tych rozwiązań nie może jednak być uznane za niebudzące wątpliwości.

Budowa i eksploatacja urządzeń

Ustawodawca, podobnie jak w przypadku przepisu art. 124 ust. 1 u.g.n., nie uregulował precyzyjnie treści wydawanej decyzji. Warto w tym zakresie wskazać choćby na regulacje dotyczące konieczności sporządzenia załącznika do decyzji w postaci mapy do celów prawnych czy dopuszczalności orzeczenia w treści decyzji o wywłaszczeniu w zakresie tymczasowym, dla potrzeb budowy urządzeń (szerszym) oraz trwałym, dla potrzeb utrzymywania istniejących już urządzeń (węższym)[22].

W wyroku z 16 grudnia 2016 r.[23] Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że „Naczelny Sąd Administracyjny podziela pogląd wyrażony w skardze kasacyjnej, że wymogi, jakim musi odpowiadać rozpatrywana mapa, zostały określone przez § 75 rozporządzenia(…) ustalenia

[20] Uchwała Sądu Najwyższego z 24 stycznia 2007 r., III CZP 143/06, OSNC 2007, nr 11, poz. 166, s. 53.

[21] Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 26 maja 1936 r., C II 331/36, Legalis nr 10894.

[22] Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 9 lutego 2018 r., II SA/Wr 11/18, CBOSA.

[23] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 grudnia 2016 r., II OSK 213/16, CBOSA.

standardów kartograficznych na potrzeby m.in. typowych postępowań administracyjnych, do których z pewnością należy postępowanie w sprawie wywłaszczenia. Wedle § 75 rozporządzenia na potrzeby takie sporządza się mapy do celów prawnych (pkt 1) oraz rejestry lub wykazy zawierające dane dotyczące gruntów lub ich części składowych (pkt 2). Odpowiada to treści art. 116 ust. 2 pkt 3 ustawy, w której zastrzeżono przecież, iż wnioskujący o wywłaszczenie powinien przedłożyć mapę właśnie z rejestrem nieruchomości objętych wnioskiem o wywłaszczenie". Pogląd ten został potwórzony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 10 sierpnia 2017 r.[24]

Skrajnie odmienne stanowisko zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 31 maja 2017 r.[25], gdzie wskazano, że „Oczywiste jest, że zakres ograniczenia w decyzji administracyjnej prawa własności musi być ściśle określony. (...)W niniejszej sprawie warunki te zostały spełnione. Osiągnięto je poprzez określenie zakresu ograniczenia w formie graficznej w postaci mapy. Mapy tej nie musiał sporządzić geodeta, nie musiała ona też spełniać wymogów stawianych przez wskazane przez autora skargi kasacyjnej przepisy. Mapa ta bowiem pełni jedynie funkcję uzupełniającą do decyzji. Podstawą wpisu w księdze wieczystej jest wyłącznie decyzja. Załącznik do niej w niniejszej sprawie obrazuje jedynie określenie zakresu ograniczenia w formie graficznej".

W przytoczonych orzeczeniach zaprezentowano zupełnie odmienne stanowiska co do konieczności załączenia do decyzji wywłaszczeniowej z art. 124 ust. 1 u.g.n. mapy do celów prawnych. Należy przy tym wskazać, że pierwszy z podanych wyroków dotyczył sprawy ze skargi na bezczynność organu, związanej z przyjęciem, że dołączenie mapy do celów prawnych jest wymogiem formalnym wniosku, zaś jego niespełnienie pomimo wezwania z art. 64 § 2 k.p.a., skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpoznania. Kwestia obowiązku złożenia mapy do celów prawnych wraz z wnioskiem determinuje zatem możliwość skutecznego wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości.

---

[24] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 10 sierpnia 2017 r., II SA/Sz 534/17, CBOSA.

[25] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 maja 2017 r., I OSK 2618/16, CBOSA.

Właściciel lub użytkownik wieczysty jest zobowiązany udostępnić nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii urządzeń przesyłowych, przewodów i obiektów z przepisu art. 35 ust. 1 specustawy. Obowiązek ten podlega egzekucji administracyjnej.

Jest to regulacja analogiczna do przepisu art. 124 ust. 6 u.g.n. Wprowadzone w specustawie rozwiązanie utrwala problem braku uprawnienia do przeprowadzenia remontu po stronie inwestora na podstawie wskazanego przepisu. W przypadku konieczności przeprowadzenia remontu, inwestor musi uzyskać nowy tytuł prawny do nieruchomości, tak samo jak w przypadku przepisów u.g.n.

Ponadto, uregulowanie obowiązku udostępnienia nieruchomości w przepisie art. 36 ust. 6 specustawy nie likwiduje istniejących obecnie problemów co do źródła obowiązku udostępnienia nieruchomości. Konkretyzacja zakresu tego obowiązku (zwłaszcza terytorialnego) wymaga bowiem odwołania do treści decyzji wywłaszczeniowej. Powoduje to problemy chociażby przy określeniu podstawy prowadzenia egzekucji i utrwala rozbieżności w kwestii wykonania decyzji z momentem zakończenia budowy urządzeń przesyłowych, tj. z pominięciem faktu ich trwałego utrzymywania.

Kwestię tę rozwinął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 10 lipca 2018 r.[26], gdzie wskazano, że „W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzja dotycząca ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości wydana w oparciu o art. 124 u.g.n. stanowi – dla podmiotu na rzecz którego została wydana - trwały administracyjny tytuł prawny do nieruchomości, który pozwala na:
– założenie urządzeń przesyłowych, o których mowa w tym przepisie,
– korzystanie z nieruchomości już po założeniu urządzeń w sposób ciągły przez umieszczenie (istnienie) w przestrzeni nieruchomości tych urządzeń,
– korzystanie z nieruchomości już po założeniu urządzeń w sposób incydentalny przez usuwanie awarii lub czynności polegających na konserwacji urządzeń".

[26] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 lipca 2018 r., I OSK 2034/16, CBOSA.

Przepisy specustawy nie powtarzają również regulacji przepisu art. 124 ust. 7 u.g.n., która przewiduje ujawnienie w księdze wieczystej ostatecznej decyzji wywłaszczeniowej. Jest to odejście do regulacji zarówno u.g.n., jak i dalej idących regulacji np. specustawy przesyłowej[27], gdzie przewidziano ujawnienie wzmianki o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej.

Omawiana regulacja nie zawiera postanowień co do obowiązku usunięcia urządzeń przesyłowych w przypadku ich trwałego wyłączenia z eksploatacji. Z momentem ich trwałego unieczynnienia odpada bowiem przesłanka realizacji celu publicznego, która jest podstawą wywłaszczenia. W braku wyraźnej regulacji w art. 124 ust. 1 u.g.n. kwestia ta bywa rozpatrywania w świetle przepisu art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a., to jest wygaśnięcia decyzji z uwagi na jej bezprzedmiotowość, jednak przeciwko takiemu rozwiązaniu opowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 31 sierpnia 2016 r.[28], gdzie wskazano, że „W ocenie Sądu już badanie bezprzedmiotowości decyzji wydanej na podstawie art. 35 ustawy z dnia 12 marca 1958r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości prowadzi do wniosku, że nie jest możliwe stwierdzenie jej wygaśnięcia w oparciu o art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a., gdyż, jak trafnie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 września 2007r. sygn. akt II OSK 1179/06: "Artykuł 162 § 1 pkt 1 k.p.a. z natury rzeczy dotyczy decyzji, które albo nie zostały jeszcze wykonane i na skutek określonych zdarzeń faktycznych wykonanie ich stało się bezprzedmiotowe (niemożliwe), albo decyzji które są w trakcie wykonywania lub wykonane w części, ale dalsze ich wykonywanie może być uznane za bezprzedmiotowe". W doktrynie przyjmuje się, że stać się tak może "z powodu wygaśnięcia podmiotu, zniszczenia lub przekształcenia rzeczy, rezygnacji z uprawnień przez stronę, czy też na skutek zmiany stanu faktycznego uniemożliwiającego wykonanie decyzji albo z powodu zmiany w stanie prawnym, ale tylko w przypadku, gdy powoduje on taki skutek"[29]. Tymczasem w niniejszej sprawie, co

[27] Art. 7 ust. 6 specustawy przesyłowej.

[28] Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 31 sierpnia 2016 r., II SA/Gl 305/16, CBOSA.

[29] Tak: J Borkowski i B Adamiak, *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, wydanie C.H. Beck Warszawa 2002, s. 746.

nie jest kwestionowane przez strony, decyzja została już wykonana, bowiem linia napowietrzna 15 kV powstała. Zatem nie można mówić o bezprzedmiotowości tej decyzji, gdyż jej przedmiotem było właśnie dokonanie ograniczenia w zakresie prawa własności nieruchomości, poprzez umożliwienie wejścia na teren działek objętych inwestycją i budowę na nich linii napowietrznej, której to budowa ponad wszelką wątpliwość została zakończona. Nie są zatem zasadne twierdzenia zawarte w skardze wskazujące na to, że zrealizowanie celu dla którego została wybudowana linia napowietrzna, a następnie jej częściowe wyłączenie z eksploatacji, oznacza bezprzedmiotowość tej decyzji, a w konsekwencji umożliwia stwierdzenie jej wygaśnięcia".

Trzeba bowiem dostrzec, że w przypadku wystąpienia przez właściciela nieruchomości z żądaniem nakazania usunięcia urządzeń, przedsiębiorca przesyłowy mógłby bronić się w procesie cywilnym prawem wynikającym z faktu wydania decyzji oraz regulacji art. art. 36 ust. 6 specustawy (art. 124 ust. 6 u.g.n.). Decyzja administracyjna, ograniczająca sposób korzystania z nieruchomości, wiąże sąd cywilny, stąd powództwo takie podlegałoby oddaleniu. Z tego powodu, właściciel powinien najpierw podważyć decyzję wywłaszczeniową, zaś w naszej ocenie właściwym sposobem jest właśnie stwierdzenie wygaśnięcia tej decyzji w oparciu o przepis art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. (odmiennie niż przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w powyżej przytoczonym orzeczeniu). Wprowadzenie precyzyjnej regulacji, przesądzającej kwestię wygaśnięcia decyzji wywłaszczeniowej, usunęłoby wątpliwości w tym zakresie.

Jako co najmniej zaskakujący należy ocenić zakres odesłania do przepisów u.g.n., obejmujący wyłącznie przepisy o odszkodowaniach (art. 36 ust. 7 specustawy). Powoduje to wątpliwości co do stosowania przepisów u.g.n. o wywłaszczeniach. Skoro zastosowania nie znajduje przepis art. 113 ust. 2 u.g.n. (wobec braku stosownego odwołania), to powstaje pytanie czy dopuszczalne byłoby wywłaszczenie nieruchomości Skarbu Państwa. Wydaje się, że na tak postawione pytanie należałoby odpowiedzieć przecząco, choć wskazanie niebudzącej wątpliwości podstawy prawnej takiego stanowiska nie jest oczywiste.

W przepisie art. 37 specustawy uregulowano roszczenie o wykup nieruchomości, której dotyczy wywłaszczenie. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli założenie lub przeprowadzenie ciągów, przewodów, urządzeń

i obiektów, o których mowa w art. 35 ust. 1 specustawy, uniemożliwia właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, właściciel albo użytkownik wieczysty może żądać, aby inwestor nabył od niego w drodze umowy własność albo użytkowanie wieczyste nieruchomości lub jej części.

Jest to regulacja zbliżona do przepisu art. 124 ust. 5 u.g.n., który stanowi, że jeżeli założenie lub przeprowadzenie ciągów, przewodów i urządzeń, o których mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n., uniemożliwia właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, właściciel lub użytkownik wieczysty może żądać, aby odpowiednio starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, lub występujący z wnioskiem o zezwolenie, o którym mowa w ust. 2, nabył od niego na rzecz Skarbu Państwa, w drodze umowy, własność albo użytkowanie wieczyste nieruchomości.

W obu przypadkach, realizacja roszczenia o wykup nieruchomości następuje na drodze procesu cywilnego. Nie ma podstawy, aby w tym zakresie orzekać w drodze decyzji administracyjnej.

Porównanie treści tych przepisów jednoznacznie wskazuje, że w przypadku specustawy, podmiotem legitymowanym biernie jest inwestor. Jest to zasadnicza zmiana względem budzącej w tym zakresie wątpliwości regulacji art. 124 ust. 5 u.g.n.[30] Trafnie również doprecyzowano, że przedmiotem roszczenia może być część nieruchomości. Tego rodzaju konstrukcja była akceptowana już pod rządami przepisu art. 124 ust. 5 u.g.n.[31], jednak doprecyzowanie tej kwestii w przepisie art. 37 specustawy należy ocenić pozytywnie.

---

[30] M. Wolanin [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin (red.), Legalis 2017, teza 30 do art. 124 u.g.n.

[31] *Ibidem*; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 2010 r., III CZP 81/10, Legalis nr 262465.

Podsumowanie

Regulacja specustawy stanowi swoisty amalgamat rozwiązań typowych dla u.g.n., jak i dla specustaw (gazowej czy przesyłowej), oparty na dość niekonsekwentnym rozkładzie akcentów, położonym na poszczególne elementy regulacji o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości.

Z pewnością jest to niewykorzystana szansa na zmierzenie się z praktycznymi problemami stosowania przepisów o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości. Instytucja ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, zwłaszcza w ostatnich latach, generuje bowiem ogromną liczbę problemów praktycznych, czego dowodem jest obszerne orzecznictwo jej dotyczące. Niejasne przepisy specustawy mieszkaniowej mogą doprowadzić do wzrostu liczby tych problemów, a nie do ich eliminacji.

Sławomir Pawłowski[1]

Specustawa mieszkaniowa a inne specustawy. Podobieństwa i różnice

Wprowadzenie

Specyfiką ostatnich lat polskiej legislacji w zakresie przygotowywania i realizacji inwestycji celu publicznego jest pominięcie trybu określonego w *lex generalis* dla tej problematyki, tj. ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz ustawie – Prawo budowlane, i uchwalanie ustaw przyspieszających i ułatwiających ich realizację. Trend ten zapoczątkowały akty prawne, których celem była sprawna budowa dróg publicznych, tu znamienna i wiele mówiąca jest ich ewolucja, która, co zaskakujące, trwa po dziś dzień. Jest to najlepiej widoczne na przykładzie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, w której dokonywane liczne modyfikacje przejawiają się także w zmianie tytułu tego aktu prawnego.

Wydaje się, że pojawianie się kolejnych specustaw, które z racji swojego holistycznego podejścia można postrzegać nie jako *lex specialis*, ale niemalże jako samodzielne *lex generalis*, prawodawca zyskiwał coraz większą pewność i przeświadczenie, że jest to właściwy tryb nadrabiania zaległości infrastrukturalnych. Niewątpliwie coraz większa liczba specustaw doprowadza do marginalizacji obowiązujących *lex generalis*, co jednoznacznie należy ocenić negatywnie. Z tego i innych względów

[1] dr hab. Sławomir Pawłowski – prawnik, administratywista; adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauka Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu.

podjęto próbę uchwalenia jednego, co ważne, spójnego aktu prawnego, który miał zakończyć ten trend i przyczynić się do unifikacji prawa, a tym samym realizować postulat pewności prawa. Powołano komisję kodyfikacyjną prawa budowlanego, a rezultatem jej działań jest projekt ustawy – Kodeks urbanistyczno-budowlany (KUB)[2]. Ostatecznie została ona rozwiązana w styczniu 2016 r., niemniej ze strony rządowej padły zapewnienia, że zamierza kontynuować prace nad nim. Mimo zaprezentowania kolejnych jego dwóch wersji ostatecznie pomysł ten zarzucono. Tymczasem, zapewne z powoduje jego braku uchwalenia, w ostatnich latach pojawiły się kolejne szczególne regulacje, tj. dotyczące budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego[3], „przekopania" Mierzei Wiślanej[4], czy przebudowy toru wodnego Świnoujście – Szczecin[5].

Celem niniejszego opracowania jest zbadanie, czy ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących wpisuje się w powyższy trend, czy też należy do nowej kategorii specustaw.

Powiększanie zasobu mieszkaniowego jako cel publiczny

Art. 6 u.g.n. w żadnym punkcie nie wymienia realizacji inwestycji mieszkaniowych jako inwestycji celu publicznego. Nie czyni tego także u.p.r.i.m. w zw. z art. 6 pkt 10 u.g.n. Nie oznacza to jednak, że inwestycja ta takiego charakteru mieć nie może. W Polsce taka kwalifikacja była obecna chociażby w poprzednim ustroju, gdzie przykładowo art. 46 ust. 2 pkt 4 ogólnej ustawy wywłaszczeniowej z 1985 r. za taką inwestycję

[2] Projekt (wersja) z dnia 27 października 2015 r. (Projekt zaakceptowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego na posiedzeniu w dniu 27.10.2015 r., jako podstawa dalszych prac. Projekt jest zgodny ze stanem prawa w dniu 27.10.2015 r.).

[3] Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1089).

[4] Ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (Dz.U. z 2017 r., poz. 820 z późn. zm.).

[5] Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy lub przebudowy toru wodnego Szczecin–Świnoujście do głębokości 12,5 metra (Dz. U. z 2017 r., poz. 820 z późn. zm.).

uznawał zorganizowane budownictwo wielorodzinne[6]. Takie rozumienie jest dziś również uzasadnione, gdyż w świetle art. 75 ust. 1 Konstytucji RP[7] władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności wspierają rozwój budownictwa socjalnego. Mimo, że w tej normie nie wyrażono wprost „prawa do mieszkania", to jednak jak najbardziej wspiera on działania na rzecz jego realizacji[8]. Przykładowo P. Sarnecki stwierdza, że w tym przepisie mamy do czynienia „z normą programową, aczkolwiek o skorygowanym już nieco charakterze, nachylonym jakby w kierunku norm bezpośredniego zastosowania"[9]. Zgodnie natomiast podnosi się, że z tego przepisu nie wynikają żadne prawa podmiotowe, tym bardziej roszczenie po stronie jednostki[10] – jego adresatem są władze RP.

Współcześnie refleksem powyższego przepisu są działania na rzecz wdrożenia społecznych mieszkań czynszowych. Mianowicie w świetle postanowień projektu KUB z 2015 r. inwestycją celu publicznego miało być społeczne czynszowe budownictwo mieszkaniowe (art. 153 § 1 pkt 15), z kolei KUB z 2016 r. za cel publiczny uznał realizację i funkcjonowanie publicznego zasobu mieszkaniowego (art. 20. § 1 pkt 1)[11]. Natomiast w świetle ostatniej wersji, tj. z 2017 r., inwestycjami celu publicznego miały być inwestycje służące zaspokojeniu zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej lub ponadlokalnej, polegające na realizacji i zapewnieniu funkcjonowania m.in. publicznego zasobu mieszkaniowego, a na obszarach rewitalizacji – społecznego budownictwa czynszowego (art. 30. § 1 pkt. 1)[12]. Ostatecznie jednak z racji braku jego uchwalenia cel ten nie został do nich zaliczony.

---

6 Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu.

7 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

8 L. Garlicki, M. Derlatka, *Komentarz do art. 75 Konstytucji RP* [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, wyd. 2, Warszawa 2016.

9 P. Sarnecki, *Normy programowe w konstytucji i odpowiadające im wolności obywatelskie* [w:] A. Szmyt, L. Garlicki (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003, s. 258.

10 Zob. wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, s. 3; podobnie uchwała SN z dnia 19 maja 2000 r., III CZP 4/00, OSNIC 2000, nr 11, s. 11.

11 Projekt z dnia 30 września 2016 r., http://www.konsultacje.gov.pl/node/4338 (dostęp: 15.11.2016).

Niezależnie od normatywnego ujęcia powyższego celu społeczne mieszkania czynszowe w Europie Zachodniej stanowią istotną cześć zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. We Francji funkcjonuje budownictwo społeczne, które „zdominowane jest przez organizację Mieszkań o Umiarkowanych Czynszach (HLM), o charakterze *non profit*, a mieszkania społeczne stanowią około 17% całego zasobu mieszkaniowego. Przy tym „czynsze społeczne są ok. 30-40% niższe niż w zasobach prywatnych, ale np. w Paryżu różnica ta może być dwu-, a nawet trzykrotna”[13]. Także w Holandii jest to rozpowszechniony system. W tym przypadku to państwo posiada największy udział procentowy społecznych mieszkań czynszowych wśród krajów UE. Mieszkania tego typu to około 32% całego zasobu mieszkaniowego (zarządzają nimi organizacje *non profit*). W 2008 r. średni czynsz kształtował się na poziomie 70% czynszu maksymalnego. Co roku rząd ustala również wielkość maksymalnej podwyżki czynszu. Nadto system czynszów regulowanych w Holandii funkcjonuje w połączeniu z rozpowszechnionym systemem dodatków mieszkaniowych. Czynsze w zasobach prywatnych są o około 20% wyższe niż w społecznych. W kolei w Szwecji brak klasycznego zasobu społecznych mieszkań czynszowych, co nie znaczy, że nie został wdrożony inny system wsparcia[14].

Mimo dopuszczalnej legitymizacji w polskim systemie prawnym budownictwa socjalnego jako uzasadnionego celu społecznie użytecznego specustawa mieszkaniowa inwestycji mieszkaniowych nie traktuje w ten sposób. W szczególności brak jest zwrotu, że inwestycje te są celem publicznym w rozumieniu przepisów u.g.n.[15]. Co więcej w art. 4 jednoznacznie wskazuje się na pierwszeństwo specustaw realizujących cele publiczne przed stosowaniem u.p.r.i.m., co skłania do wniosku, że na podstawie tej ustawy się ich nie osiąga. Potwierdza to brak wzmianki w u.p.r.i.m. o traktowaniu ich jako elementu publicznego zasobu mieszkaniowego.

---

[12] Projekt z dnia 23 listopada 2017 r.

[13] Uzasadnienie do projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, Sejm RP VIII kadencji, nr druku 2667.

[14] *Ibidem*.

[15] Zob. np. art. 3 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych.

Nie oznacza to jednak, że takie cele są analizowanej ustawie obce. Mianowicie o ile nie można obecnie przypisać inwestycji mieszkaniowej statusu inwestycji celu publicznego w rozumieniu art. 6 u.g.n., to już w stosunku do inwestycji towarzyszących pewności takiej nie ma. Wręcz przeciwnie, ustawodawca w legalnej definicji tego pojęcia, w art. 2 pkt 2 u.p.r.i.m., wyliczając poszczególne rodzaje takich zamierzeń wielokrotnie nawiązuje do katalogu zawartego w art. 6 u.g.n. Będą nimi z pewnością budowa, zmiana sposobu użytkowania lub przebudowa 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 sportu i rekreacji, a także w uzasadnionych przypadkach obiektów służących działalności pożytku publicznego. Pewne wątpliwości w tej mierze budzi zamiar realizacji „terenów zieleni urządzonej", gdyż zyskują one tylko wtedy charakter inwestycji celu publicznego, gdy będą publicznie dostępne i staną się w istocie parkami.

Powyższe doprowadza do pytania, czy specustawa mieszkaniowa, tak jak inne specustawy, umożliwia wywłaszczanie nieruchomości. O tym traktować będzie kolejny punkt opracowania.

Inwestycja towarzysząca jako inwestycja celu publicznego

Prima facie inwestycja towarzysząca nie będzie doprowadzała do wywłaszczenia *sensu stricto* (a więc związanego z przewłaszczeniem), gdyż prawodawca takiego następstwa wprost nie ustanowił. Nadto z tytułu rozdziału VI u.p.r.i.m. można wnioskować, że inwestycje te mogą jedynie wywołać skutek w postaci ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości. Podobne rozumienie tego typu publicznoprawnych ingerencji w prawo własności było już prezentowane w projektach KUB. Potwierdzeniem powyższego kierunku wykładni jest ust. 3 art. 35 u.p.r.i.m. stanowiący, że w odniesieniu do objętych jego dyspozycją nieruchomości, do wniosku o pozwolenie na budowę nie dołącza się oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W konsekwencji prawo własności innych jednostek nie tylko nie będzie odjęte, ale przede wszystkim nie jest niezbędne dla ich realizacji.

Jednakże kolejne wejrzenie w art. 35–37 u.p.r.i.m. doprowadza do odmiennych wniosków.

Po pierwsze, art. 35 u.p.r.i.m. w poszczególnych ustępach w sposób nie budzący wątpliwości nawiązuje do art. 124 u.g.n., który jest z kolei przykładem wywłaszczenia przez ograniczenie (art. 112 ust. 2 u.g.n.). W pierwszym ustępie normowana jest możliwość władczego zajęcia nieruchomości na potrzebę budowy obiektów liniowych, o których mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n., jeśli właściciel nie wyrazi na to zgody. Musi to zostać poprzedzone przeprowadzeniem rokowań w tej sprawie, chyba, że dotyczy to nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (ust. 2, 3, 5). Słusznie przy tym doprecyzowano czas na ich przeprowadzenie, czego generalnie brak w u.g.n, który wynosi 30 dni. Ostatecznie inwestor jest zobowiązany do przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego lub jeśli jest to niemożliwe do wypłaty odszkodowania (ust. 7). Dotychczasowy właściciel jest także zobowiązany do udostępnienia nieruchomość w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii tych obiektów liniowych, co następuje za odszkodowaniem. Tu jednak zauważalny jest błąd legislacyjny, gdyż obowiązek ten jest unormowany w art. 36 u.p.r.i.m. – przepisie dotyczącym kwestii odszkodowawczych, tymczasem powinien być zawarty właśnie w art. 35, w ostatnim ustępie, jako możliwa, potencjalnie realna konsekwencja realizacji inwestycji towarzyszącej jaką jest jej utrzymanie w należytym stanie. Rozwiązanie takie przewiduje oczywiście u.g.n. w art. 124b, które stanowi dopełnienie normy zawartej w art. 124 u.g.n.

Po drugie, i co najważniejsze, u.p.i.r.m. zawiera w art. 37 odpowiednik uprawnienia z art. 124 ust. 5 u.g.n. Mianowicie, jeśli wskutek wykonanych prac niemożliwe jest dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, to właściciel albo użytkownik wieczysty może żądać od inwestora nabycia od niego w drodze umowy własności albo użytkowania wieczystego nieruchomości lub jej części. Przepis ten jednoznacznie przesądza, że wskutek publicznoprawnej ingerencji w prawo własności może zostać naruszona jego istota, co jest niedopuszczalne w świetle art. 64 ust. 3 oraz 31 ust. 3 zd. drugie Konstytucji RP. A naru-

szenie istoty prawa własności nie jest już jego konstytucyjnym ograniczeniem, ale wywłaszczeniem[16].

Powyższe przesądza, że konsekwencją realizacji inwestycji towarzyszącej może być skutek podobny do tego wywołanego uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, określony w art. 36 u.p.z.p. Mowa tu w takiej sytuacji o wywłaszczeniu w rozumieniu *sensu largo*, tj. takim, gdy władcze działanie organów władzy publicznej nie doprowadza co prawda do bezpośredniego odjęcia prawa i tym samym przewłaszczenia, ale ostatecznie czyni dla właściciela niemożliwym wykonywanie jego podstawowych uprawnień właścicielskich[17]. Skutkiem realizacji inwestycji towarzyszącej może być zatem wywłaszczenie *de facto*[18].

W analizowanej kwestii mieści się jeszcze jedno, ważne zagadnienie. Mianowicie, czy w konsekwencji stosowania rozdziału VI u.p.r.i.m. nie dochodzi do wywłaszczenia na rzecz podmiotu prawa prywatnego[19]. W tym zakresie ogólna reguła z art. 113 ust. 1 u.g.n. stanowi, że nieruchomość może być wywłaszczona tylko na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego – z pewnością reguła ta ma zastosowanie do wywłaszczenia *sensu stricto*. Z kolei przy wywłaszczeniu przez ograniczenie (art. 124-126 u.g.n.) podmiotami tymi są już inne podmioty prawa publicznego[20]. Tymczasem wskutek realizacji

---

[16] S. Pawłowski, *Modyfikacje klasycznej koncepcji wywłaszczenia, a gwarancje praw jednostki*, Poznań 2018, s. 75-88.

[17] *Ibidem*, s. 78, 259, 261, 314, 415, 670,

[18] Por. M. Gdesz, *Wywłaszczenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny", 2014, nr 4.

[19] Zob. S. Pawłowski, *Dopuszczalność wywłaszczenia praw majątkowych na rzecz prywatnego przedsiębiorcy celem stworzenia nowych miejsc pracy – analiza porównawcza na gruncie regulacji polskiej i słowackiej* [w:] B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska (red.), *Administracja publiczna a gospodarka*, Warszawa 2018, s. 198–216 oraz K. Tomaszewski, *Prywatyzacja realizacji celów publicznych*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2013, nr 6.

[20] NSA stoi na stanowisku, że podmiotami uprawnionymi do uzyskania zezwolenia, o którym mowa w art. 124 u.g.n., są również zakłady i przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (wyrok NSA w Warszawie z 30 sierpnia 2001 r., I SA 668/00, Lex nr 54755). Zob. także wyroki NSA z dnia 8 kwietnia 2011 r., II OSK 1133/11, wyrok NSA 15 maja 2008 r., II OSK 548/11, wyrok NSA z dnia 3 listopada 2010 r., II OSK 1412/09, a także wyrok WSA w Białymstoku z 10 czerwca 2010 r., II SA/Bk 288/10, CBOSA.

uprawnienia z art. 37 u.p.r.i.m. przysporzenie może potencjalnie nastąpić na rzecz inwestora. Co prawda szczegółowe wyliczenie rodzajów inwestycji towarzyszących skłania do wniosku, że ich właścicielem stanie się najczęściej gmina. Z pewnością nie dotyczy to jednak obiektów budowlanych przeznaczonych na działalność handlową lub usługową służących obsłudze mieszkańców budynków będących przedmiotem inwestycji mieszkaniowej. A to może budzić już uzasadnione wątpliwości, gdyż działania inwestora mają przede wszystkim charakter komercyjny, a inwestycja mieszkaniowa nie jest inwestycją celu publicznego.

Inne podobieństwa do klasycznych specustaw

Specustawa mieszkaniowa w wielu miejscach nawiązuje, czy też przypomina rozwiązania zawarte w klasycznych specustawach. Z punktu widzenia trwałości regulacji ustawowych zauważalny jest zakładany i wprost wskazany czas jej wygaśnięcia, który został oznaczony na 31 grudnia 2028 r. (art. 59). Analogiczne rozwiązanie zostało po raz pierwszy zastosowane w specustawie drogowej, choć pierwotnie ograniczony czas jej stosowania do 2007 r. został 3-krotnie przedłużany (2013, 2020, 2023). Implikuje to, że nie należy zbyt wielkiej wagi przykładać do daty wskazanej w ustawie, gdyż bardzo łatwo może ona zostać zmieniona (sic!)[21]. Tym samym ustawa ta staje się kolejną ustawą epizodyczną, tzn. ustawą, w której zamieszcza się regulacje wprowadzające odstępstwa od określonych przepisów, a których okres obowiązywania jest wyraźnie określony[22].

Specyfika specustaw przejawia się między innymi w tym, że na ich postawie wydawane są tzw. decyzje zintegrowane (wprost tak nazwane w projektach KUB), które kumulują w sobie szereg pojedynczych decyzji administracyjnych wydawanych w klasycznym trybie realizacji in-

[21] W uzasadnieniu przedłużenia daty obowiązywania specustawy drogowej wskazano, że ustawa jest skuteczna, stąd należy przedłużyć czas jej obowiązywania! – zob. uzasadnienie do projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, Sejm RP VIII kadencji, nr druku 2667.

[22] § 29a – § 29c Zasad techniki prawodawczej.

westycji celu publicznego. W specustawie mieszkaniowej brak bezpośrednio takiego przełożenia, co jest logiczną konsekwencją tego, że co do zasady na jej podstawie nie do chodzi do realizacji takich inwestycji. Jednakże głębsza refleksja nad unormowaną w tym akcie prawnym decyzją o pozwoleniu na budowę wskazuje na jej złożony charakter. Mianowicie art. 32 ust. 1 u.p.r.i.m. uprawnia starostę do zawarcia w niej także rozstrzygnięcia, w zakresie niezbędnym do realizacji inwestycji, o dopuszczalności usunięcia drzew lub krzewów znajdujących się na nieruchomościach objętych uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej uwzględniając przy tym przepisy ustawy o ochronie przyrody. Co więcej, zgodnie z art. 35 ust. 1 u.p.r.i.m. decyzja o pozwoleniu na budowę może zawierać także dodatkowe rozstrzygnięcia w zakresie ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w związku z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Tu nadmienić należy, że w *lex generalis* takie ograniczenia ustanawiane są w odrębnym postępowaniu administracyjnym (art. 124 ust. 1 u.g.n.). Nadto, podobnie jak w specustawach, przed władczym rozstrzygnięciem w tym zakresie wymaga się przeprowadzenia rokowań, celem podjęcia próby konsensualnego pozyskania niezbędnych praw do nieruchomości.

Kolejne podobieństwo to dodatkowa możliwość nadania decyzji o pozwoleniu na budowę rygoru natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ważny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony (art. 33). Następuje to nie na zasadach wskazanych w k.p.a., ale podstawę do tego rygoru stanowi przepis analizowanej ustawy (art. 33) – takie przepisy również zawarte są w specustawach. Wszystko to sprawia, że mimo braku formalnego wprowadzenia decyzji zintegrowanych w specustawie mieszkaniowej zauważalna jest wyraźna tendencja do zwiększania ilości rozstrzygnięć zawartych w pozwoleniu na budowę. Trend ten należy bacznie obserwować.

Odrębności od klasycznych specustaw

Jedna z naczelnych różnic pomiędzy u.p.r.i.m. a specustawami przejawia się w tym, że nie wyłączono w niej w sposób generalny stosowania u.p.z.p. Oznacza to przede wszystkim brak bezpośredniej ingerencji

w uprawnienia planistyczne gminy, gdyż organem uprawnionym do podjęcia uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej jest rada gminy. Należy przy tym nadmienić, że pierwotne zamierzenia co do tego aspektu były odmienne. Mianowicie art. 20 projektu z dnia 15 marca 2018 r. stanowił, że do inwestycji mieszkaniowej nie stosuje się ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[23]. Rozstrzygnięcie w tym przedmiocie (decyzja administracyjna) zostało przekazane wojewodzie, a organem wyższego stopnia miał być minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Wszystko to w sposób oczywisty ingerowało we władztwo planistyczne gminy poprzez pozbawienie uprawnień w tym przedmiocie. Obecnie ustawodawca w art. 1 ust. 2 u.p.r.i.m. stwierdził wprost, że ustawa ta nie wyłącza możliwości przygotowania lub realizacji całości lub części inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących na zasadach ogólnych, określonych w szczególności w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wszystko to wskazuje, że jego intencją nie była możliwość niejako zewnętrznego narzucenia organom gminy miejsca i zasad realizacji inwestycji mieszkaniowych o jakich mowa w tej ustawie.

Co więcej wymagana jest niesprzeczność uchwały lokalizacyjnej ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego (art. 5 ust. 3). Tym samym o ile gmina może zignorować miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, niejako orzec przeciwko niemu, to jednak w świetle tej ustawy jest związana ogólnym zamysłem planistycznym wyrażonym w studium.

Specustawa mieszkaniowa zawiera też element partycypacji społecznej, choć o ograniczonym zakresie, który wyraża się w możliwości składania uwag do wniosku inwestora o ustalenie lokalizacji inwestycji (art. 7 ust. 10, 11, 16) – takie uprawnienie co do zasady jest wyłączone z klasycznych specustaw, gdyż byłby to *de facto* ruch wbrew ich logice utworzenia – skoro mają uprościć i przyspieszyć postępowanie, to nie

[23] Zob. art. projektu z dnia 15 marca 2018 r. ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, https://s-trojmiasto.pl/download/specustawa-15-03-2018.pdf (dostęp: 23.11. 2018).

jest zasadne przeprowadzanie konsultacji ze społecznością lokalną i następnie ich uwzględnianie w projekcie uchwały, gdyż wydłużałoby i komplikowało cały proces.

Zastanawiająca jest przy tym sama forma rozstrzygnięcia. W specustawach przyjmuje ona postać decyzji administracyjnej, choć wyjątkowo złożonej. Z kolei w specustawie mieszkaniowej jest to uchwała, która w istocie przyjmuje postać generalnego aktu administracyjnego[24]. Tymczasem ustawodawca postrzega tą uchwałę jako akt prawa miejscowego, gdyż jej wejście w życie jest związane z opublikowaniem w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 8 ust. 3).

Kolejna różnica przejawia się w obowiązywaniu w czasie wydawanych na podstawie specustaw decyzji zintegrowanych oraz uchwały lokaliza- cyjnej. W stosunku do tych pierwszych brak jest ograniczeń w tym przedmiocie, stąd obowiązują dopóty dopóki nie zostaną w legalny sposób usunięte z sytemu prawnego, co należy uznać za niewłaściwe rozwiązanie. Z kolei uchwała lokalizacyjna, zgodnie z art. 8 ust. 3 u.p.r.i.m. wygasa, jeżeli przed upływem 3 lat od dnia opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym decyzja o pozwoleniu na budowę inwestycji mieszkaniowej nie stała się ostateczna.

Podsumowanie

Początkowo ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, z racji treści pierwotnego projektu, poniekąd słusznie została okrzyknięta „lex developer". Liczba ułatwień ukierunkowanych właśnie na tę grupę inwestorów była znacząca. Jednakże projekt ten, po jednoznacznie krytycznych ocenach środowisk konsultujących, znacząco odbiegł od początkowych założeń i ostatecznie uchwalona ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. nie preferuje już tak jednostronnie tej grupy. Przede wszystkim zakres ingerencji we władztwo planistyczne gminy jest o wiele mniejszy, co wiąże się przed wszystkim z tym, że organem właściwym po podjęcia uchwały lokalizacyjnej, czy standardów urbanistycznych jest rada gminy a nie

[24] Zob. E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.

wojewoda. Tym samym właściwsza skrócona nazwa tego aktu prawnego to „specustawa mieszkaniowa".

Jednocześnie, o ile w niektórych przepisach analizowana ustawa nawiązuje do klasycznych specustaw, to jednak do tej grupy aktów praw-nych zasadniczo zaliczyć jej nie można. Do takiego wniosku skłania przede wszystkim fakt, że o ile sprzyja ona realizacji celów doniosłych społecznie, powiększaniu zasobu mieszkaniowego, to w tym akcie prawnym ma on wyłącznie charakter komercyjny. Nie ma tu mowy o celach publicznych w rozumieniu u.g.n., w szczególności o budownictwie społecznym, czy czynszowym, jako rodzajach budownictwa socjalnego z art. 75 Konstytucji RP. A to ujęcie oddziałuje na cały akt prawny. Niemniej ustawa ta może wywołać skutki wywłaszczeniowe poprzez realizację inwestycji towarzyszących, co w pewnym stopniu zbliża ją do klasycznych specustaw. Skoro zatem wprost nie realizuje celów publicznych, to wydaje się, że tworzy nową kategorię tzw. specustaw – pozostaje jednak pytanie, czy w ogóle potrzebną. W szczególności może ona sprzyjać jednoznacznie negatywnie ocenianemu zjawisku, rozpraszaniu zabudowy, który to proces został w Koncepcji Zagospodarowaniu Przestrzennego Kraju 2030 wprost oceniony w ten sposób[25].

[25] Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r.w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. 2012, poz. 252), Cel 6. Przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego.