Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Komentarz

Redakcja naukowa:
Katarzyna Szlachetko
Ewa Skorczyńska
Jakub H. Szlachetko

INSTYTUT METROPOLITALNY

Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Komentarz

Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Komentarz

Redakcja naukowa:
Katarzyna Szlachetko
Ewa Skorczyńska
Jakub H. Szlachetko

Zespół autorski:
Joanna Człowiekowska, Mariusz Krawczyk, Maciej Kruś, Kamil Olzacki, Sławomir Pawłowski, Ewa Skorczyńska, Jakub H. Szlachetko, Katarzyna Szlachetko, Damian Zelewski

Gdańsk 2021

Projekt graficzny okładki
Przemysław Wróbel

Skład i łamanie
Anna Król

Publikacja sfinansowana ze środków Instytutu Metropolitalnego

Stan prawny na dzień 1 października 2020 r.

© Copyright by Instytut Metropolitalny

ISBN 978-83-62198-29-0

Spis treści

Wykaz skrótów 6
Wstęp 12

Rozdział 1.
Przepisy ogólne 13

Rozdział 2.
Przygotowanie i realizacja inwestycji mieszkaniowych 80

Rozdział 3.
Standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych . . 234

Rozdział 4.
Przygotowanie i realizacja inwestycji towarzyszących 293

Rozdział 5.
Postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących 320

Rozdział 6.
Ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w związku z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących 377

Rozdział 7.
Zmiany w przepisach obowiązujących 452

Rozdział 8.
Przepisy przejściowe i końcowe 501

Wykaz literatury 518
Wykaz aktów normatywnych 527
Wykaz orzecznictwa 533

Wykaz skrótów

Akty normatywne

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

K.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1145 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.)

K.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1460 z późn. zm.)

P.l. – *ustawa* z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2019 r., poz. 1580)

P.o.ś. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (T.j. Dz.U. 2019 r., poz. 1396 z późn. zm.)

P.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 z późn. zm.)

U.d.p. – ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U z 2018 r., poz. 2068 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.i.o.ś. – ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie

środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2081 z późn. zm.)

U.o.a.n.n.a. – ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461)

U.o.g.r.l. – ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1161)

U.o.m. – ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2169 z późn. zm.)

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

U.o.p.l.m. – ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1182 z późn. zm.)

U.o.z.o.z. – ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zbytkami (T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2067 z późn. zm.)

U.p.b. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (T.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1186 z późn. zm.)

U.p.e. – ustawa z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 755 z późn. zm.)

U.p.e.a. – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1438 z późn. zm.)

U.p.g.g. – ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 868 z późn. zm.)

U.p.g.k. – ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 725 z późn. zm.)

U.p.o. – ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1148 z późn. zm.)

U.p.p.m. – ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1933 z późn. zm.)

U.p.t.z. – ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2475 z późn. zm.)

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

U.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.)

U.ś.u.d.e. – ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 123 z późn. zm.)

U.t.k. – ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 710 z późn. zm.)

U.w.l. – ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 737 z późn. zm.)

U.z.p. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (T.j. Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139)

U.z.z.w.z.o.ś. – ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (T.j. Dz.U. 2019, poz. 1437 z późn. zm.)

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 z późn. zm.)

Specustawa mieszkaniowa, lex deweloper 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 z późn. zm.)

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 2019 r., poz. 933)

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 z późn. zm.)

Rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków – rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 393)

Rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego – Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1935)

Rozporządzenie 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)

Rozporządzenie w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – rozporządzenie 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)

R.w.t.b. – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1065)

R.w.t.d. – rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 124 z późn. zm.)

Z.t.p. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283)

Publikatory
Dz.U. – Dziennik Ustaw
Dz.U. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz.Urz.Woj. – Dziennik Urzędowy Województwa

Inne stosowane skróty
NSA – Naczelny Sąd Administracyny

SN – Sąd Najwyższy
TK – Trybunał Konstytucyjny
WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny
CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

Wstęp

Dnia 22 sierpnia 2018 r. weszła w życie ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, zwana także: „specustawą mieszkaniową" czy też „lex deweloper". Wydaje się, że oba te określenia oddają – do pewnego stopnia – funkcję i istotę nowej regulacji ustawowej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że komentowana ustawa ma charakter szczególny, zawiera przepisy wyłączające stosowanie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – kluczowej dla systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, a ponadto modyfikuje przepisy innych regulacji, w tym zwłaszcza ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane i ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

W niniejszym komentarzu przedstawiono wyniki dokonanej wykładni przepisów tej ustawy, podpartej analizą systemową prawa, orzecznictwa sądowego i administracyjnego, a także literaturą przedmiotu. Zwracając uwagę na niedoskonałości komentowanej ustawy w jej szczegółowych rozwiązaniach, a także zgłaszając zastrzeżenia co do jej ogólnych założeń, sformułowano w przedmiotowej publikacji szereg postulatów *de lege lata* i *de lege ferenda*, które mogą być użyteczne zarówno dla podmiotów stanowiących i stosujących prawo, jak i sądów administracyjnych. Z przedstawionych analiz wyłania się m.in. potrzeba szczególnej ochrony podmiotów administrowanych, na których sytuację prawną omawiana regulacja oddziałuje, a także potrzeba dokonywania takiej wykładni przepisów prawa, która nie prowadziłaby do dezintegracji procesu gospodarowania przestrzenią.

dr Katarzyna Szlachetko
dr Ewa Skorczyńska
dr Jakub H. Szlachetko

Rozdział 1.

Przepisy ogólne

Katarzyna Szlachetko, Jakub H. Szlachetko

Art. 1. 1. Ustawa określa zasady oraz procedury przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, a także standardy ich lokalizacji i realizacji.

2. Ustawa nie wyłącza możliwości przygotowania lub realizacji całości lub części inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących na zasadach ogólnych, określonych w szczególności w przepisach ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018r. poz. 1945, z późn. zm.).

3. W zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, z późm. zm.).

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących jest zaliczana do kategorii tzw. specustaw inwestycyjnych, które regulują proces inwestycyjny na zasadzie *lex specialis*, tj. w sposób szczególny względem ogólnych regulacji[1]. Do charakterystycznych

---

[1] B. Błońska, *Specustawy jako źródła szczególnych regulacji administracyjnoprawnych – na przykładzie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* [w:] T. Górzyńska, M. Błachucki (red.), *Źródła prawa administracyjnego*

cech specustaw należy: skonkretyzowanie celu, dla którego zostały wydane, zamknięty przedmiotowo zakres stosowania oraz pierwszeństwo wobec ustaw ogólnych. Ponadto specustawy często cechuje incydentalność ze względu na z góry wyznaczony okres ich obowiązywania[2]. Zważywszy na szczególny charakter regulacji specustaw, istotne jest ograniczenie ich stanowienia do wyjątkowych sytuacji, które wymagają odstępstwa od ogólnych regulacji prawnych. Nieuzasadnione wprowadzanie do porządku prawnego specustaw prowadzi do negatywnego zjawiska „fragmentaryzacji" prawa administracyjnego, narażając ustawodawcę na zarzut instrumentalizacji prawa w celu osiągnięcia bieżących, partykularnych celów politycznych[3].

Ze względu na zakres przedmiotowy, w języku powszechnym komentowana ustawa jest określana mianem „specustawy mieszkaniowej", zamiennie z wyrażeniem „lex deweloper". Regulacja specustawy mieszkaniowej przewiduje możliwość wyłączenia stosowania szeregu przepisów prawa (zwłaszcza przewidzianych w u.p.z.p. i w u.p.b.). *Ratio legis* wprowadzenia odstępstw od ogólnych zasad i procedur realizacji procesu inwestycyjno-budowlanego budzi jednak wątpliwości, o czym dalej.

Zgodnie z przepisem § 21 ust. 1 pkt 1 załącznika do z.t.p., w przepisach ogólnych ustawy należy określić zakres regulowanych spraw i podmioty, których ona dotyczy, lub sprawy i podmioty wyłączone

---

a ochrona praw i wolności obywateli, Warszawa 2014, s. 97.

[2] P. Ostojski, *Instrumentalizacja prawa o postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017, s. 149.

[3] Zob. więcej: M. Hadel, *Fragmentaryzacja prawa administracyjnego w wyniku obowiązywania „specustaw"*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2018, nr 2, s. 150-163; H. Nowak, *Wpływ czynników pozaprawnych na prawo zagospodarowania* przestrzeni, Przegląd Prawa Publicznego 2018, nr 7-8, s. 137-138; J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 29-30.

spod jej regulacji. Ustawodawca realizuje ten standard legislacyjny w art. 1 ust. 1 stanowiąc, że specustawa mieszkaniowa określa:

- zasady oraz procedury przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (szczegółowo uregulowane w rozdziale 2), a także

- standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych, zwane także po prostu „standardami urbanistycznymi" (szczegółowo uregulowane w rozdziale 3).

Kluczowe dla wykładni, stosowania i przestrzegania przepisów komentowanej specustawy jest pojęcie „inwestycji mieszkaniowej" (która stanowi „centralną" instytucję tej regulacji), a w dalszej kolejności pojęcie „inwestycji towarzyszącej". Precyzyjna rekonstrukcja zakresu desygnatów wskazanych pojęć stanowi *conditio sine qua non* dalszych działań komentatorskich. Określone zadanie jest o tyle ułatwione, że ustawodawca definiuje obie kategorie inwestycji odpowiednio w art. 2 pkt 2 oraz art. 2 pkt 3 specustawy. Abstrahując od szczegółowych rozważań w tym zakresie [zob. komentarz do art. 2], w tym miejscu należy tylko wspomnieć, że nie każda inwestycja w wyniku, której powstaje budynek lub lokal mieszkalny jest inwestycją mieszkaniową w rozumieniu ustawy. Komentowana regulacja dotyczy wyłącznie tych inwestycji, w wyniku których powstaje:

- 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.

Charakter inwestycji, których przygotowanie, realizacja, a także standardy lokalizacji i realizacji stanowią przedmiot specustawy

mieszkaniowej, budzi wątpliwości z perspektywy oceny zasadności wydania *lex specialis*. Wprowadzenie regulacji szczególnych (w formie kompleksowych specustaw lub przepisów szczególnych w ramach ogólnej regulacji) zdaje się być uzasadnione w kontekście inwestycji celu publicznego, zwłaszcza o charakterze strategicznym (np. lotnisk użytku publicznego, UEFA EURO 2012, obiektów energetyki jądrowej i inwestycji towarzyszących, terminalu regazyfikacyjnego, sieci telekomunikacyjnych, budowli przeciwpowodziowych) oraz liniowym (np. dróg publicznych, transportu kolejowego, sieci przesyłowych). Tymczasem w uzasadnieniu do projektu specustawy bezpośrednio wskazano, że celem nowej regulacji jest:

- zniesienie ograniczeń barier administracyjno-prawnych w zakresie budowy mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach;

- redukcja deficytu mieszkań, która zapewni zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych na poziomie przeciętnie występującym w rozwiniętych krajach Unii Europejskiej;

- poprawa parametrów określających jakość warunków mieszkaniowych[4].

Przedstawione cele służą przede wszystkim realizacji interesów prywatnych deweloperów, którzy są nastawieni na generowanie zysku[5]. Interes publiczny polegający na „zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych" jest realizowany jedynie pośrednio, gdyż jak trafnie wskazuje A. Jakubowski „inwestorzy prywatni korzystający

[4] Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących z dnia 26 czerwca 2018 r., druk nr 2667, s. 1.

[5] Choć z „dobrodziejstwa" specustawy mieszkaniowej mogą również korzystać inwestorzy publiczni.

z reżimu specustawy mieszkaniowej nie muszą uwzględniać innych wymogów wynikających z tego interesu, np. dotyczących ochrony środowiska, zabytków czy ładu przestrzennego”[6].

Specustawa mieszkaniowa stanowi *sui generis* narzędzie wykonawcze efektywnego wdrożenia Narodowego Programu Mieszkaniowego Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 roku. *Ratio legis* specustawy mieszkaniowej jest kontrowersyjne, ponieważ generalnie zabudowa mieszkaniowa w zdecydowanym stopniu przeważa nad pozostałymi rodzajami zabudowy terenu jak np. usługowa, przemysłowa czy zagrodowa. W związku z tym pojawia się pytanie, dlaczego to, co jest powszechne i dominujące ma stanowić przedmiot regulacji szczególnej? Dlaczego nie jest w tym zakresie wystarczające zastosowanie regulacji ogólnych? Zamierzeniem prawodawcy jest m.in. uwalnianie gruntów stanowiących tereny powojskowe, poprzemysłowe i kolejowe oraz rolne pod budownictwo mieszkaniowe. W tym celu przepisy komentowanej ustawy przewidują, że:

- inwestycję mieszkaniową lub towarzyszącą realizuje się niezależnie od ustaleń planu miejscowego (pod warunkiem niesprzeczności ze studium 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;

- ustalenie lokalizacji mieszkaniowej może obejmować tereny wymagające uzyskania zgody na przeznaczenie gruntów rol-

[6] A. Jakubowski [w:] A. Jakubowski (red.), *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 7.

nych w granicach administracyjnych miast na cele nierolnicze, wynikającej z przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych[7].

Potrzeba uwalniania w Polsce gruntów pod zabudowę mieszkaniową jest co najmniej dyskusyjna, zważywszy na ustalenia aktów polityki przestrzennej. Obowiązujące gminne studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przewidują zabudowę mieszkaniową na potrzeby ok. 180 mln ludzi, a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (które obejmują ok. 60% powierzchni kraju) przewidują zabudowę mieszkaniową dla ok. 60 mln ludzi[8]. Wobec tego „potrzeba uwalniania gruntów" pod budownictwo mieszkaniowe nie jest przekonywującym uzasadnieniem regulacji specustawy.

Założeniem komentowanej specustawy jest wprowadzenie rozwiązań prawnych, które zapewnią „znaczące przyspieszenie przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących"[9], co zostało podkreślone już w samym tytule ustawy, która ma przewidywać „ułatwienia" w przygotowaniu i realizacji określonych inwestycji. Wskazane założenia mają zostać urzeczywistnione przez uproszczenie i usprawnienie postępowania administracyjnego związanego z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, a także przez wprowadzenie szczególnych zasad lokalizacji tych inwestycji w celu przyspieszenia przebiegu procesu inwestycyjnego. Niestety, ustawodawca dążąc do efektywności postępowania administracyjnego ustanowił niejasne, a wręcz hybrydowe rozwiązania prawne, które w praktyce mogą wywoływać skutek odwrotny od zamierzonego. Analiza tych rozwiązań stanowi przedmiot rozważań do szczegółowych przepisów komentowanej specustawy.

---

[7] *A contrario* do art. 7 ust. 3 u.p.r.i.m.

[8] Zob. więcej P. Śleszyński (red.), *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*, Polska Akademia Nauk Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Warszawa 2018.

[9] Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o ułatwieniach..., s. 2.

Dużą doniosłość ma art. 1 ust. 2 komentowanej regulacji, określający relacje pomiędzy specustawą mieszkaniową a u.p.z.p., która ma fundamentalne znaczenie dla procesów inwestycyjno-budowlanych. Zakres przedmiotowy u.p.z.p.[10] przesądza o uznaniu tej ustawy za „regulację podstawową w zakresie prawa zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego realizujących zadania planistyczne oraz organów administracji rządowej wyposażonych w kompetencje do wydawania aktów z zakresu planowania przestrzennego”[11]. Przepisy u.p.z.p. nie regulują jednak problematyki planowania i zagospodarowania przestrzennego w sposób wyłączny i kompleksowy. Należy mieć bowiem na uwadze szereg ustaw szczególnych, które w odmienny sposób kształtują aspekty podmiotowe, przedmiotowe i proceduralne planowania i zagospodarowania przestrzennego modyfikując bądź wyłączając w danym przypadku zastosowanie przepisów regulacji ogólnej[12]. Do takich aktów prawnych należą przykładowo: ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, ustawa z 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego[13], ustawa z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych[14], ustawa z 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji

---

[10] Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.p.z.p., ustawa określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

[11] T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, s. [komentarz do art. 1].

[12] H. Izdebski [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, s. [komentarz do art. 1].

[13] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1380, dalej jako: „ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego”.

[14] T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2410, dalej jako: „ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych”.

inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących[15], ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych[16].

Specustawa mieszkaniowa nie wyłącza zupełnie możliwości przygotowania lub realizacji całości lub części inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących na zasadach ogólnych, określonych w szczególności w przepisach u.p.z.p. Komentowana regulacja przesądza o fakultatywnym charakterze specustawy mieszkaniowej w odniesieniu do przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Z tą zasadą koresponduje treść art. 13 specustawy, który stanowi, że jeżeli inwestycja mieszkaniowa przewidziana jest w obowiązującym planie miejscowym, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy, to inwestor w każdym czasie może wystąpić o wydanie pozwolenia na budowę inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej w trybie komentowanej specustawy. W takim przypadku inwestor nie musi dołączać uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej do wniosku o pozwolenie na budowę oraz do zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, a organ administracji architektoniczno-budowlanej nie sprawdza zgodności projektu budowlanego z tą uchwałą (wyłączenie zastosowania art. 25 ust. 6 specustawy mieszkaniowej).

W świetle komentowanej regulacji są możliwe trzy warianty realizacji inwestycji mieszkaniowych lub towarzyszących:

---

[15] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1537 ze zm., dalej jako: „ustawa o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących".

[16] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 404 ze zm.), dalej jako: „ustawa przesyłowa".

- **wyłącznie w trybie specustawy mieszkaniowej**, co obejmuje:

1. podjęcie przez radę gminy na wniosek inwestora uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej (art. 7 specustawy mieszkaniowej) lub inwestycji towarzyszącej (art. 20 specustawy mieszkaniowej);
2. uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej (art. 25 specustawy mieszkaniowej);
3. uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie budynków wybudowanych w ramach inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej (art. 28 specustawy mieszkaniowej);

- **wyłącznie w trybie zwykłym** (na zasadach ogólnych), co obejmuje:

1. podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (w przypadku braku planu miejscowego), które przewidują lokalizację inwestycji mieszkaniowej (w trybie u.p.z.p.);
2. uzyskanie pozwolenia na budowę (w trybie u.p.b.);
3. uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie budynków wybudowanych w ramach inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej lub zawiadomienie o zakończeniu budowy (w trybie u.p.b.);

- **w trybie mieszanym**:

1. podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (w przypadku braku planu miejscowego), które przewidują lokalizację inwestycji mieszkaniowej (w trybie u.p.z.p.);
2. uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej (art. 25 u.p.r.i.m.);

3. uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie budynków wybudowanych w ramach inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej (art. 28 specustawy mieszkaniowej)[17].

Wymaga podkreślenia, że w art. 1 ust. 2 komentowanej specustawy jest wyraźnie mowa o możliwości przygotowania lub realizacji „całości lub części" inwestycji na podstawie regulacji ogólnych. Oznacza to możliwość „rozczłonkowania" procesu inwestycyjnego, którego poszczególne etapy mogą być przygotowywane i realizowane na podstawie różnych ustaw. Ustawodawca pozostawia inwestorowi znaczną elastyczność w zakresie wyboru reżimu prawnego, któremu będą poddane zamierzone inwestycje mieszkaniowe lub towarzyszące. Należy jednak mieć na uwadze, że takie rozwiązanie prawne znacząco ogranicza samodzielność planistyczną gminy, która jest podstawowym dysponentem przestrzeni publicznej.

Dodatkowo art. 2 ust. 3 specustawy mieszkaniowej stanowi, że w zakresie w niej nieuregulowanym, stosuje się ustawę Prawo budowlane. Co istotne, przywołana regulacja nie przesądza o „odpowiednim" stosowaniu ustawy ogólnej, lecz o stosowaniu bezpośrednim, tj. wprost. Tym samym odesłanie należy uznać za zbędne. W rozdziale 5 specustawy mieszkaniowej zatytułowanym „Postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących" w sposób odrębny uregulowano:

- zasady wydawania pozwolenia na budowę (w tym zasadę związania organu wydającego pozwolenie na budowę uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej);

- zasady wydawania pozwolenia na użytkowanie.

---

[17] Zob. P. Konopka, *Przewodnik po specustawie mieszkaniowej wraz z komentarzem*, Załącznik do Komunikatu nr MP 04 Rady MPOIA z 4 października 2018 r., s. 16.

Poza wymienionymi przypadkami, do inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących należy stosować regulacje ogólne procesu budowlanego przewidzianego w u.p.b. oraz w aktach wykonawczych do tej ustawy.

Przedstawione cele ustawodawcze mogą zostać zrealizowane na podstawie komentowanej specustawy w ograniczonej perspektywie czasowej, tj. do dnia 31 grudnia 2028 roku (data utraty mocy). Specustawa mieszkaniowa nie przewiduje żadnych regulacji przejściowych, które po upływie tego terminu umożliwiałyby kontynuację rozpoczętych, lecz niezakończonych inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Nieuwzględnienie takiej możliwości należy uznać za istotne przeoczenie ustawodawcy.

Jakub H. Szlachetko

Art. 2. Użyte w ustawie określenia oznaczają:

1) inwestor – podmiot lub osobę zamierzającą realizować lub realizującą inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą;

2) 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;

3) 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;

4) kataster nieruchomości – ewidencję gruntów i budynków w rozumieniu art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne;

5) nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym – nieruchomość, o której mowa w art. 113 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121, 50, 650, 1000 i 1089);

6) powierzchnia użytkowa mieszkań – sumę powierzchni użytkowych wszystkich lokali mieszkalnych oraz budynków mieszkalnych jednorodzinnych objętych inwestycją mieszkaniową, obliczoną zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.

W art. 2 u.p.r.i.m. znajduje się sześć definicji legalnych pojęć, które mają podstawowe znaczenie dla komentowanej regulacji: inwestor, inwestycja mieszkaniowa, inwestycja towarzysząca, kataster nieruchomości, nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym

i powierzchnia użytkowa mieszkań. Definicje legalne zostały sformułowane w postaci tzw. słowniczka, który określa sposób rozumienia danego pojęcia w specustawie mieszkaniowej[18]. Zgodnie z § 146 ust. 1 z.t.p. w ustawie formułuje się definicję danego określenia, jeżeli:

1. dane określenie jest wieloznaczne;

2. dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości;

3. znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe;

4. ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.

W słowniczku specustawy mieszkaniowej zdefiniowano dwa nowe pojęcia, kluczowe dla komentowanej regulacji: „inwestycja mieszkaniowa" oraz „inwestycja towarzysząca". Nowym pojęciem jest również „powierzchnia użytkowa mieszkań", którą ustawodawca zdefiniował przez odwołanie się do sposobu obliczania przewidzianego w u.p.b. Pojęcie „inwestora" było „znane" w dotychczasowym porządku prawnym, jednak specustawa mieszkaniowa nadaje mu „własne znaczenie". Z kolei pojęcia „kataster nieruchomości" oraz „nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym" nie stanowią *novum*, a komentowany przepis bezpośrednio odsyła do ich znaczenia przewidzianego odpowiednio w u.p.g.k. oraz u.g.n.

---

[18] Wymaga podkreślenia, że przepis § 147 ust. 1 z.t.p. stanowi, że jeżeli w ustawie ustalono znaczenie danego określenia w drodze definicji, to w obrębie tego aktu nie wolno posługiwać się tym określeniem w innym znaczeniu. Wyjątek przewidziano w ust. 2. Jeżeli zachodzi konieczność odstąpienia od wskazanej zasady, to wyraźnie podaje się inne znaczenie danego określenia i ustala się jego zakres odniesienia.

W pierwszej kolejności ustawodawca zdefiniował w specustawie pojęcie „inwestora", co jest charakterystyczne dla specustaw[19]. Komentowana regulacja nadaje „inwestorowi" szerokie znaczenie, albowiem rozumie przez to podmiot lub osobę „zamierzającą realizować" lub „realizującą" inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą. Co istotne, przepisy u.p.b. również posługują się, lecz nie definiują pojęcia inwestora. W świetle art. 17 pkt 1 u.p.b., inwestora należy zakwalifikować do jednego z uczestników procesu budowlanego. W orzecznictwie można znaleźć stanowisko, zgodnie z którym „choć samo pojęcie inwestora nie zostało wprost zdefiniowane w u.p.b. to nie powinno nasuwać większych wątpliwości literalnie, a także wg słownika języka polskiego, że jest to osoba fizyczna lub prawna, a także jednostka organizacyjna dokonująca inwestycji (czyli nakładów gospodarczych, których celem jest stworzenie nowych lub powiększenie istniejących obiektów majątku trwałego). Obowiązki inwestora zostały określone w przepisach u.p.b. w art. 18 ust. 1". Z punktu widzenia procesowego za inwestora w rozumieniu u.p.b. należy rozumieć „podmiot, który złożył wniosek o wydanie pozwolenia na budowę, a który następnie będzie adresatem wydanej w tym przedmiocie decyzji"[20]. Inaczej rzecz ujmując inwestorem jest „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 siłą na-

---

[19] Por. przykładowe definicje legalne „inwestora": art. 1 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych (Dz.U., poz. 1924 ze zm.); art. 2 pkt 2 specustawy przeciwpowodziowej; art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji budynków (T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 22 ze zm.).

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

pędową całej inwestycji. Zgodnie ze swoją pozycją inwestor ponosi zatem bezpośrednią odpowiedzialność za zgodny z prawem przebieg procesu budowlanego”[21].

Nie wydaje się, żeby zakres znaczeniowy inwestora w rozumieniu komentowanej specustawy znacząco odbiegał od tego, który wynika z wykładni przepisów ustawy ogólnej. Należy przyjąć, że w świetle art. 2 pkt 1 u.p.r.i.m., inwestorem może być zarówno osoba fizyczna, osoba prawna, jak również jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. To określony podmiot (prywatny lub publiczny), który zamierza realizować (tj. podejmuje w tym celu określone działania prawne i faktyczne) lub realizuje (tj. wykonuje) inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą, a więc, jak wynika z innych przepisów specustawy:

- występuje z wnioskiem o ustalenie lokalizacji takiej inwestycji albo z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę (jest stroną postępowania administracyjnego w sprawie wydania pozwolenia na budowę);

- realizuje inwestycję na podstawie uzyskanego (w oparciu o uchwałę rady gminy o ustaleniu jej lokalizacji) pozwolenia na budowę.

Warto zwrócić uwagę, że ustawodawca posłużył się alternatywą nierozłączną „lub”, co oznacza, że inwestorem będzie podmiot, który zarazem „zamierza realizować”, a następnie „realizuje” inwestycję, jak również przedstawione działania mogą być rozdzielone pomiędzy różne podmioty, którym na poszczególnych etapach postępowania będzie przysługiwać miano „inwestora”. Te ustalenia mają doniosłe znaczenie w kwestii określenia charakteru prawnego samej uchwały

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

o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej [zob. więcej w komentarzu do art. 8]. Ponadto należy wskazać, że inwestorem w rozumieniu specustawy niekoniecznie musi być podmiot posiadający prawo do dysponowania terenem inwestycji na cele budowlane. Na etapie przygotowania inwestycji mieszkaniowej kwestia posiadania takiego prawa nie jest bowiem badana przez radę gminy.

Najważniejszymi pojęciami z punktu widzenia wykładni specustawy są z pewnością „inwestycja mieszkaniowa" oraz „inwestycja towarzysząca". Ustalenie ich znaczenia wymaga sięgnięcia do regulacji u.p.b., która definiuje pojęcia stanowiące elementy składowe definicji tych inwestycji.

Ustawodawca nadaje inwestycji mieszkaniowej dość szerokie znaczenie, kwalifikując do niej:

- 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;

- roboty budowlane niezbędne do obsługi oraz prawidłowego wykonania wyżej wymienionych prac;

- części budynków przeznaczone na działalność handlową lub usługową.

W pierwszym przypadku chodzi konkretnie o prowadzenie jednych z dwóch postaci rodzajowych robót budowlanych tj. budowy lub przebudowy bądź o zmianę sposobu użytkowania, których efektem będzie powstanie budynku (budynków) o określonych parametrach. Wszyst-

kie te pojęcia zostały zdefiniowane w u.p.b. Przez „budowę" należy rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego (art. 3 pkt 6 u.p.b.), a „przebudową" jest wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego (art. 3 pkt 7a u.p.b.). Z kolei przez „zmianę sposobu użytkowania" należy w szczególności rozumieć, zgodnie z art. 71 ust. 1 pkt 2 u.p.b., podjęcie bądź zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki: bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń. Racjonalnie ustawodawca obejmuje zakresem inwestycji mieszkaniowej także roboty budowlane „niezbędne do obsługi oraz prawidłowego wykonania" przedstawionych prac budowlanych, których nie da się wyczerpująco określić, a które warunkują realizację inwestycji.

Efektem realizacji przedsięwzięcia kwalifikowanego do inwestycji mieszkaniowej musi być powstanie:

- budynku lub budynków mieszkalnych wielorodzinnych o łącznej liczbie lokali mieszkalnych nie mniejszej niż 25 lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych o łącznej liczbie nie mniejszej niż 10, wraz z urządzeniami budowlanymi z nimi związanymi, drogami wewnętrznymi;

- ewentualnie części budynków przeznaczonych na działalność handlową lub usługową.

Ustalenie znaczenia pojęcia „budynku mieszkalnego" wymaga sięgnięcia do odrębnej regulacji ustawowej. Z przepisu art. 3 pkt 2a u.p.b. wynika, że budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym jest budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. Ustawodawca nigdzie jednak nie definiuje pojęcia „budynku mieszkalnego wielorodzinnego". Ze względu na to, że nie istnieje żadna „kategoria pośrednia" budynków mieszkalnych, należy uznać, że każdy taki budynek, który nie spełnia ustawowych cech budynku jednorodzinnego, należy *a contrario* zakwalifikować jako budynek mieszkalny wielorodzinny. Inwestycja może być zakwalifikowana jako „mieszkaniowa" w rozumieniu specustawy, wyłącznie jeżeli spełnia kryterium „ilościowe" minimum 25 lokali mieszkalnych w budynku wielorodzinnym lub minimum 10 budynków jednorodzinnych. Ustawodawca traktuje inwestycję mieszkaniową kompleksowo, albowiem obejmuje zakresem znaczeniowym tego pojęcia również urządzenia budowlane oraz drogi wewnętrzne. Zgodnie z art. 3 pkt 9 u.p.b. przez urządzenia budowlane należy rozumieć: „urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki". Wyliczenie urządzeń budowlanych ma przykładowy charakter, przy czym należy podkreślić, że urządzenie budowlane ma być związane z budynkiem mieszkalnym w sposób funkcjonalny (niekoniecznie „fizycznie"), tj. powinno umożliwiać jego właściwą eksploatację[22]. Z kolei drogi we-

[22] Zob. więcej W. Piątek [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2016, (art. 3).

wnętrzne należy traktować jako „system komunikacji wewnętrznej" w obrębie inwestycji, który oczywiście może być połączony z drogami publicznymi. W świetle art. 8 ust. 1 u.d.p.: „Drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii *dróg publicznych* i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi".

Pozytywnie należy ocenić zakwalifikowanie do inwestycji mieszkaniowej części budynków przeznaczonych na działalność handlową lub usługową. Takie rozwiązanie zapewnia bowiem wielofunkcyjność obszarów. Odpowiednia relokacja usług prywatnych i publicznych czyni zabudowę zwartą oraz łatwo dostępną nie tylko z wykorzystaniem transportu samochodowego czy publicznego, ale również rowerem bądź pieszo.

Inwestycję mieszkaniową należy uznać za przedsięwzięcie o znaczeniu podstawowym, z którym technicznie i funkcjonalnie jest powiązana inwestycja towarzysząca. Realizacja inwestycji towarzyszącej zapewnia mieszkańcom budynków właściwą obsługę infrastrukturalną, handlową, usługową w postaci:

- sieci uzbrojenia terenu (tj. zgodnie z odesłaniem do art. 2 pkt 11 u.p.g.k.: 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);

- dróg publicznych (chodzi o wszystkie kategorie dróg publicznych określonych w art. 2 ust. 1 u.d.p., tj.: krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne);

- obiektów infrastruktury publicznego transportu zbiorowego (czyli związanych, stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 14 u.p.t.z., z powszechnie dostępnym regularnym przewozem osób wykonywanym w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej; takimi obiektami są przede wszystkim: dworce, przystanki komunikacyjne; wiaty przystankowe czy budynki służące pasażerom);

- obiektów działalności kulturalnej (tj. służących zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej[23] – tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury; przykładowo chodzi o obiekty, w których są prowadzone biblioteki, muzea, domy kultury, galerie sztuki, opery, filharmonie, etc.);

- obiektów opieki nad dziećmi do lat 3, przedszkoli, szkół, placówek wsparcia dziennego (chodzi o obiekty, w których mieszczą się żłobki oraz kluby dziecięce stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3[24], przedszkola i szkoły objęte systemem oświaty zgodnie z art. 2 pkt 1 i 2 u.p.o. i placówki wsparcia dziennego w rozumieniu art. 18 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej[25]);

- placówek opieki zdrowotnej (chodzi o placówki podmiotów wykonujących działalność leczniczą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej[26]);

---

[23] T.j. Dz.U. z 2020, poz. 194.
[24] T.j. Dz.U. z 2020, poz. 326.
[25] T.j. Dz.U. z 2019, poz. 1111 ze zm.
[26] T.j. Dz.U. z 2020, poz. 295.

- dziennych domów pomocy (chodzi o placówki jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w rozumieniu art. 6 pkt 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[27]);

- obiektów służących działalności pożytku publicznego (tj. służących zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie[28] – prowadzeniu działalności społecznie użytecznej przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w tej ustawie);

- obiektów sportu i rekreacji (tj. służących wszelkim formom aktywności fizycznej, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie[29] oraz szeroko rozumianemu wypoczynkowi);

- terenów zieleni urządzonej (zgodnie z art. 5 pkt 21 u.o.p. terenami zieleni są „tereny urządzone wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, pełniące funkcje publiczne, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe, cmentarze, zieleń towarzysząca drogom na terenie zabudowy, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcom kolejowym oraz obiektom przemysłowym"; tereny zieleni podlegają ochronie przewidzianej w rozdziale u.o.p.);

- obiektów budowlanych przeznaczonych na działalność handlową lub usługową [zob. komentarz do art. 3].

---

27 T.j. Dz.U. z 2019, poz. 1507 ze zm.
28 T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 688 ze zm.
29 T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1468 ze zm., dalej jako: „ustawa o sporcie".

Inwestycja towarzysząca jest zdefiniowana w drodze wyliczenia, które tworzy zamknięty katalog[30]. Oznacza to, że obejmuje tylko budowę, zmianę sposobu użytkowania lub przebudowę wskazanych rodzajowo sieci, dróg i obiektów. Wymogi dotyczące inwestycji towarzyszącej wiążą się z koniecznością zapewnienia funkcjonalności i dostępności do budynków mieszkalnych. Sposób określenia inwestycji towarzyszącej świadczy o jej subsydiarnym charakterze względem inwestycji mieszkaniowej. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że ustawodawca nie zastrzega, że inwestycja towarzysząca ma służyć „wyłącznie" obsłudze mieszkańców. Bez żadnych ograniczeń może ona równie służyć osobom niebędącym mieszkańcami budynków zrealizowanych w ramach inwestycji mieszkaniowej[31].

Przez „kataster nieruchomości" należy rozumieć ewidencję gruntów i budynków w rozumieniu art. 2 pkt 8 u.p.g.k. Chodzi o system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami. Należy mieć na uwadze, że ewidencja rejestruje stany prawne ustalone we właściwym trybie. Z tego względu ma charakter deklaratoryjny, stąd też poprzez żądanie wprowadzenia zmian w ewidencji nie można dochodzić, ani udowadniać swoich praw właścicielskich, czy uprawnień do władania nieruchomością[32].

Określając znaczenie „nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym" specustawa mieszkaniowa odsyła do znaczenia tego pojęcia określonego w art. 113 ust. 6 i 7 u.g.n. Oznacza to, że zakres

---

[30] Tak również D. Kafar, *Specustawa mieszkaniowa. Nowe zasady realizacji inwestycji*, Warszawa 2018, s. 14.

[31] Zob. P. Konopka, *Przewodnik po specustawie mieszkaniowej…*, s. 4.

[32] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 kwietnia 2018 r., III SA/Kr 36/18, LEX nr 2482435.

znaczeniowy nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym obejmuje dwie kategorie:

- nieruchomość, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe;

- nieruchomość, której właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie żyje i nie przeprowadzono lub nie zostało zakończone postępowanie spadkowe.

Przy okazji należy podkreślić konieczność odróżnienia od siebie „nieuregulowanego" od „nieaktualnego" stanu prawnego wynikającego z księgi wieczystej lub ze zbioru dokumentów. W tym ostatnim przypadku można bowiem ustalić, komu przysługują prawa do nieruchomości, a jedynie prawa te nie zostały ujawnione w księdze wieczystej lub nie wynikają ze zbioru dokumentów.

W ostatniej definicji legalnej ustawodawca określa sposób obliczania powierzchni użytkowej mieszkań. Należy przez to rozumieć sumę powierzchni użytkowych wszystkich lokali mieszkalnych oraz budynków mieszkalnych jednorodzinnych objętych inwestycją mieszkaniową. Co do szczegółowych obliczeń zawarto odesłanie do przepisów wydanych na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 u.p.b. Chodzi konkretnie o rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego [zob. więcej komentarz do art. 3].

Jakub H. Szlachetko

Art. 3. Działalność handlową i usługową można realizować w ramach:

1) wyodrębnionej części inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej,
2) samodzielnego obiektu budowlanego o powierzchni sprzedaży nie większej niż 2000 m²

- pod warunkiem że powierzchnia użytkowa przeznaczona na działalność handlową lub usługową nie przekroczy 20% powierzchni użytkowej mieszkań.

Ustawodawca dopuszcza, ale zarazem ogranicza, możliwości prowadzenia działalności handlowej i usługowej w ramach inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej. Brzmienie komentowanego przepisu stanowi kompromis pomiędzy zabezpieczeniem celu specustawy (która jest „dedykowana" realizacji zabudowy mieszkaniowej) a znaczeniem działalności handlowej oraz usługowej (które służą zaspokajaniu codziennych i bieżących potrzeb ludzi, stanowiąc współcześnie nieodzowny element bądź otoczenie zabudowy mieszkaniowej). Określenie zakresu inwestycji przeznaczonego na działalność handlową lub usługową stanowi element treściowy wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji, a następnie samej uchwały rady gminy.

Działalność handlowa oraz działalność usługowa nie zostały prawnie zdefiniowane. Przepis art. 2 nieobowiązującej ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[33] kwalifikował wprost zarobkową działalność handlową oraz usługową do postaci rodzajowych działalności gospodarczej. Ustawodawca nie przewiduje jednak

[33] T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2168 ze zm.

w żadnej regulacji definicji legalnych określonych pojęć. W ujęciu słownikowym przez „handel" rozumie się „działalność polegająca na kupnie, sprzedaży lub wymianie towarów i usług"[34]. Z kolei przy określeniu zakresu znaczeniowego „usług" można pomocniczo sięgnąć do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU)[35]. Zgodnie z klasyfikacją usługi stanowią:

- wszelkie czynności świadczone na rzecz jednostek gospodarczych prowadzących działalność o charakterze produkcyjnym, tzn. usługi dla celów produkcji nietworzące bezpośrednio nowych dóbr materialnych;

- wszelkie czynności świadczone na rzecz jednostek gospodarki narodowej oraz na rzecz ludności, przeznaczone dla celów konsumpcji indywidualnej, zbiorowej i ogólnospołecznej.

Biorąc pod uwagę charakter inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej, doniosłe znaczenie będzie mieć dla nich druga z kategorii usług.

Przepis art. 3 komentowanej specustawy dopuszcza lokalizację działalności handlowej i usługowej w następujących wariantach:

- w wyodrębnionej części inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej, bądź

- w ramach samodzielnego obiektu budowlanego o powierzchni sprzedaży nie większej niż 2000 m^2.

---

[34] Https://sjp.pwn.pl/sjp/handel;2463912.html
[35] Dz.U., poz. 1676 ze zm.

Warto podkreślić, że już w samej definicji inwestycji mieszkaniowej, ustawodawca podkreśla, że należą do niej również „części budynków przeznaczone na działalność handlową lub usługową", a w definicji inwestycji towarzyszącej mieszczą się „obiekty budowlane przeznaczone na działalność handlową lub usługową, o ile służą obsłudze mieszkańców budynków będących przedmiotem inwestycji mieszkaniowej". Ostatni warunek będzie determinować przedmiot działalności handlowej i usługowej realizowanej w obiekcie budowlanym powstałym w ramach inwestycji towarzyszącej. Wykazanie takiego charakteru obiektów może w praktyce nastręczać trudności. Z pewnością nie każda działalność handlowa i usługowa służy mieszkańcom. Dla oceny spełnienia tej przesłanki należy odwołać się do obiektywnych mierników i przyjąć, że chodzi o działalność „powszechną", służącą zaspokajaniu zwykłych, codziennych potrzeb (działalność prowadzona przez sklepy spożywcze, restauracje, kawiarnie, pralnie, salony fryzjerskie czy kosmetyczne, itp.).

Wykładnia komentowanego przepisu prowadzi do wniosku, że w praktyce jest możliwa realizacja działalności handlowej:

- jako część inwestycji mieszkaniowej;
- jako całość inwestycji towarzyszącej;
- jako część inwestycji towarzyszącej[36];
- jako samodzielny obiekt budowlany o powierzchni sprzedaży nie większej niż 2000 m^2.

Każdego przypadku dotyczy ograniczenie, że powierzchnia użytkowa przeznaczona na działalność handlową lub usługową nie może

[36] Zob. P. Konopka, *Przewodnik po specustawie mieszkaniowej…*, s. 5.

przekroczyć 20% powierzchni użytkowej mieszkań. Punkt odniesienia stanowi zatem 20% powierzchni użytkowej mieszkań, przez którą zgodnie z art. 2 pkt 6 komentowanej specustawy należy rozumieć sumę powierzchni użytkowych wszystkich lokali mieszkalnych oraz budynków mieszkalnych jednorodzinnych objętych inwestycją mieszkaniową, obliczoną wg sposobu określonego w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego. Zgodnie z przepisem § 11 ust. 2 pkt 2 tego rozporządzenia, opis techniczny projektu architektoniczno-budowlanego powinien określać m.in., w stosunku do budynku mieszkalnego jednorodzinnego i lokali mieszkalnych„zestawienie powierzchni użytkowych obliczanych według Polskiej Normy, o której mowa w § 8 ust. 2 pkt 9, z uwzględnieniem następujących zasad:

- przez lokal mieszkalny należy rozumieć wydzielone trwałymi ścianami w obrębie budynku pomieszczenie lub zespół pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych,

- powierzchnię pomieszczeń lub ich części o wysokości w świetle równej lub większej od 2,20 m należy zaliczać do obliczeń w 100%, o wysokości równej lub większej od 1,40 m, lecz mniejszej od 2,20 m w 50%, natomiast o wysokości mniejszej od 1,40 m pomija się całkowicie".

Powierzchnia użytkowa mieszkań powinna zostać obliczona zgodnie z zasadami zawartymi w Polskiej Normie dotyczącej określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych – PN-ISO 9836: 1997.

W komentowanym przepisie specustawy zastrzeżono, że samodzielny obiekt budowlany przeznaczony na działalność handlową lub usługową nie może mieć powierzchni sprzedaży większej niż 2000 m^2, co

koresponduje z przepisami u.p.z.p. Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 3a u.p.z.p., jeżeli na terenie gminy przewiduje się lokalizację obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m^2, w studium określa się obszary, na których mogą być one sytuowane. Oznacza to, że na podstawie specustawy mieszkaniowej nie jest możliwa realizacja wielkopowierzchniowych obiektów handlowych[37]. Ustalenie, czym jest „powierzchnia sprzedaży" wymaga sięgnięcia do art. 2 pkt 19 u.p.z.p., który określa tym mianem tę część ogólnodostępnej powierzchni obiektu handlowego stanowiącego całość techniczno-użytkową, przeznaczonego do sprzedaży detalicznej, w której odbywa się bezpośrednia sprzedaż towarów (bez wliczania do niej powierzchni usług i gastronomii oraz powierzchni pomocniczej, do której zalicza się powierzchnie magazynów, biur, komunikacji, ekspozycji wystawowej itp.)[38].

Warto również podkreślić, że możliwość realizacji działalności handlowej i usługowej jest niezależna od ustaleń planu miejscowego, w tym również miejscowego planu rewitalizacji. Takie rozwiązanie budzi wątpliwości zwłaszcza w odniesieniu do tej szczególnej formy planu miejscowego. Przepis art. 37g ust. 2 u.p.z.p. wprost przewiduje, że miejscowy plan rewitalizacji może określać zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej. Określone ustalenia służą jednak specyficznym celom, którymi są odnowa społeczna i przestrzenna obszarów zdegradowanych w gminie. Prymat regulacji dotyczącej inwestycji mieszkaniowej nad ustaleniami planistycznymi służącymi rewitalizacji stanowi przejaw nieuzasadnionej ingerencji w samodzielność gminy w zakresie realizacji jej zadań własnych.

---

[37] Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o ułatwieniach…, s. 1.

[38] NSA w wyroku z dnia 27 stycznia 2012 r., II OSK 2349/11, LEX nr 1125518 zaznacza, że „w każdym przypadku, w którym rozważana i ustalana jest powierzchnia sprzedaży określonych obiektów budowlanych – tak w przypadku w przypadku samodzielnych obiektów handlowych jak i dopuszczenia możliwości sytuowania części handlowych w obiektach mieszkalnych – powierzchnia sprzedaży winna być rozumiana zgodnie z art. 2 pkt 19 u.p.z.p.".

Damian Zelewski

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),

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),

13) ustawie z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (Dz. U. poz. 630)

– inwestycje, o których mowa w pkt 1-13, mają pierwszeństwo przed inwestycjami mieszkaniowymi lub inwestycjami towarzyszącymi.

Komentowana ustawa należy do kategorii tzw. specustaw inwestycyjnych[39], a zatem pozwala na wprowadzenie szczególnych zasad

[39] Należy jednak zaznaczyć, że komentowana ustawa wymyka się klasycznemu ujęciu specustawy, a szereg kwestii jest uregulowanych odmiennie niż w pozostałych specustawach. Szerzej na ten temat zob. S. Pawłowski, *Specustawa mieszkaniowa a inne specustawy. Podobieństwa i różnice* [w:] J.H. Szlachetko (red.), *Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna*

lokalizacji i realizacji inwestycji, odmiennych od regulacji ogólnych. Ze swej istoty decyzje administracyjne wydawane w trybie specustaw, które w założeniu służą usprawnieniu lub przyspieszeniu procesu inwestycyjnego w danym zakresie, mają pierwszeństwo przed ogólnymi wymogami prawnymi odnoszącymi się do przygotowania i realizacji inwestycji. Stanowi to specyficzny wyraz realizacji reguły kolizyjnej *lex specialis derogat legi generali*. Jednakże wzrastająca liczba specustaw może w praktyce spowodować sytuację, w której ten sam obszar byłby objęty zakresem zastosowania więcej niż jednej specustawy. Tym samym w szczególnych stanach faktycznych powstałaby kolizja aktów lokalizacyjnych wydanych na podstawie różnych specustaw, która – w przypadku braku innych regulacji – podlegałaby interpretacji zgodnie z regułą chronologiczną *lex posterior derogat legi priori* (a zatem pierwszeństwo należałoby przyznać aktowi wydanemu później). W przypadku możliwej kolizji norm w ustawodawstwie stosuje się różne techniki legislacyjne, np. wyłączając stosowanie przepisów jednej z ustaw[40]. Specustawa mieszkaniowa normuje jednak tę kwestię w sposób odmienny.

Komentowany przepis ustanawia zasadę pierwszeństwa enumeratywnie wymienionych inwestycji (o których mowa w poszczególnych specustawach) przed inwestycjami prowadzonymi w trybie specustawy mieszkaniowej. Ustawodawca przewidział zatem preferencję dla tych inwestycji, które uznał za ważkie i mające strategiczne znaczenie dla kraju[41]. Potwierdza to tezę, że specustawa mieszkaniowa sytuuje się niejako pomiędzy normami ogólnymi a grupą „typowych" specustaw. Inwestycje w niej przewidziane zostały uznane za istotne na tyle, żeby zastosować uproszczony tryb

gminy. Dylematy prawników i urbanistów, Gdańsk 2019, ss. 237-248.

[40] Zob. np. art. 48 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2015 r., poz. 1777 ze zm.), dalej jako: „ustawa o rewitalizacji".

[41] T. Tymosiewicz, *Podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej* [w:] J.H. Szlachetko (red.), *Specustawa mieszkaniowa…*, s. 82.

ich lokalizacji i realizacji, z drugiej strony jednak nie są tak priorytetowe, jak np. inwestycje związane z komunikacją czy energetyką.

Zasada pierwszeństwa w specustawie mieszkaniowej obowiązuje w przypadku kolizji przestrzennej, tzn. gdy inwestycje mieszkaniowe lub inwestycje towarzyszące mają być prowadzone na tym samym obszarze, co inwestycje określone w pkt. 1-13 komentowanego przepisu. Przy braku innych uregulowań należy przyjąć, że norma wyklucza prowadzenie inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej nawet na części obszaru planowanego pod inwestycję wymienioną w katalogu[42]. Uznaje się, że prowadzenie inwestycji na określonym obszarze należy uwzględniać już od momentu podjęcia decyzji o jej przeprowadzeniu i delimitacji tegoż obszaru, co można wykazać np. na podstawie wniosków dotyczących procedur środowiskowych[43]. Do realizacji zasady pierwszeństwa nie jest zatem konieczne, aby w obrocie prawnym funkcjonowała już odpowiednia decyzja lokali-

[42] W literaturze zwraca się jednak uwagę na brak ustalonego znaczenia terminu „pierwszeństwo", który można rozumieć jako zakaz prowadzenia inwestycji na tożsamym obszarze lub jako konieczność takiego dostosowania inwestycji podporządkowanej, aby w żaden sposób nie kolidowała z tą mającą pierwszeństwo – zlokalizowaną, będącą w realizacji lub nawet już zrealizowaną (zob. B. Zając, D. Predko, M. Leszczyński, *Komentarz do art. 4* [w:] *Specustawa mieszkaniowa. Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Komentarz*, 2018/el. teza 8). W każdym przypadku w którym będzie można wykazać brak kolizji (np. w przypadku istnienia procedury uzgodnienia z właściwym zarządcą infrastruktury), nawet w razie tożsamości terytorialnej inwestycji należy się opowiedzieć za możliwością prowadzenia inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej. Gdy rada gminy nie będzie mogła tego stwierdzić, powinna wykluczyć możliwość lokalizacji inwestycji na podstawie komentowanej ustawy.

[43] Zob. T. Tymosiewicz, *Podstawy odmowy…*, s. 82. Odmiennie: B. Zając, D. Predko, M. Leszczyński, *Komentarz do art. 4* [w:] *Specustawa mieszkaniowa…*, teza 3. Takie podejście nie wydaje się jednak mieć uzasadnienia, ponieważ ustawodawca mógł w komentowanym przepisie wskazać wprost konkretne decyzje, a jednak zdecydował się na odwołanie do inwestycji, nie do podstawy jej lokalizacji.

zacyjna. Takie podejście realizuje również funkcję komentowanego przepisu, jaką jest zapobieżenie możliwości zniweczenia strategicznych przedsięwzięć inwestycyjnych. W praktyce w wielu przypadkach to rzeczywiście decyzja lokalizacyjna będzie miała znaczenie rozstrzygające, ale niezasadne jest wykluczanie innych prawnych sposobów wykazania zamiaru przeprowadzenia inwestycji.

Jeśli zaś chodzi o warstwę praktyczną, należy zaznaczyć, że rada gminy na etapie procedowania uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej może zażądać od wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przedstawienia wiarygodnych informacji pochodzących od inwestora, dotyczących braku konfliktu w zakresie lokalizacji inwestycji wymienionych w art. 4 z inwestycjami przewidzianymi we wniosku. Natomiast brak przedstawienia takich dokumentów, a także jakiekolwiek wątpliwości rady gminy w tym zakresie, „stanowią podstawę do co najmniej powstrzymania się od podejmowania rozstrzygnięć, a także dają możliwość podjęcia uchwały o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej”[44].

Z zasady pierwszeństwa korzystać będą inwestycje wskazane w poszczególnych specustawach. W tym kontekście może pojawić się wątpliwość czy norma dotyczy wszystkich inwestycji materialnie odpowiadających opisowi zawartemu w poszczególnych specustawach czy tylko takich inwestycji, dla których specustawy przewidują szczególną podstawę lokalizacji. O ile bowiem w przypadku niektórych ustaw (np. specustawy kolejowej) zastosowanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego z art. 50 u.p.z.p. jest generalnie wykluczone[45], tak w przypadku innych (np. specustawy

[44] T. Tymosiewicz, *Podstawy odmowy…*, s. 82.

[45] E. Skorczyńska [w:] P. Wajda, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 120. Wyjątek stanowią inwestycje lokalizowane całkowicie na terenach zamkniętych, w przypadku których szczególna decyzja lokalizacyjna jest alternatywą dla decyzji ogólnej.

drogowej) dozwolone są różne prawne formy lokalizacji inwestycji[46]. Ustawodawca literalnie odniósł się do inwestycji, a nie do ich podstaw lokalizacyjnych, co przemawiałoby za stanowiskiem, że każda inwestycja, o której mowa w poszczególnych specustawach korzysta z przywileju pierwszeństwa, niezależnie od tego na jakiej podstawie jest prowadzona. Dodatkowym argumentem na rzecz przedstawionej tezy może być to, że w przypadku ustaw wymienionych w pkt 1 oraz 11 brak jest jakichkolwiek szczególnych podstaw lokalizacji inwestycji. Warto zwrócić uwagę, że ustawodawca dopuszczając użycie szczególnego trybu jednoznacznie wyraża swoje uznanie dla wagi danej inwestycji z punktu widzenia interesu publicznego. Nieskorzystanie z takiego trybu przez inwestora nie niweczy tejże istotności. Bynajmniej, np. w przypadku drogi publicznej jej lokalizacja w planie miejscowym może spowodować zaniechanie ubiegania się o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, ale to nie oznacza, że droga taka w danej lokalizacji jest uznawana za mniej priorytetową. W związku z tym również z systemowego punktu widzenia nie jest zasadne przyznawanie mniejszej ochrony inwestycjom, które mogą być lokalizowane w trybie specustawy, ale faktycznie lokalizacja ta odbywa się z wykorzystaniem przepisów u.p.z.p. (tj. w planie miejscowym lub w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego). W przypadku takiej interpretacji art. 4 byłby również przepisem szczególnym wobec art. 5 ust. 3, czyli wymagałby stosowania ustaleń planów miejscowych, które dotyczą komentowanych inwestycji. Odmienną wykładnię (aczkolwiek bez szczegółowego uzasadnienia) prezentują B. Zając, D. Predko i M. Leszczyński[47]. Należy przyznać, że kwestia ta z powodu nieprecyzyjnej redakcji przepisu może stać się w praktyce przedmiotem sporów w doktrynie i orzecznictwie. W tab. 1 dla klarowności przekazu wskazano jedynie szczególne,

---

[46] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 września 2009 r., II SA/Wr 137/09, LEX nr 638097.

[47] B. Zając, D. Predko, M. Leszczyński, *Komentarz do art. 4* [w:] *Specustawa mieszkaniowa…*, teza 2.

dedykowane podstawy lokalizacji, chyba, że w danym przypadku takowej w ogóle nie było (pkt 1 i 11) albo ustawa wprost wskazywała na możliwość wykorzystania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w szczególnych przypadkach (pkt 3 i 6).

Tab. 1. Inwestycje, o których mowa w art. 4 pkt 1-13 specustawy mieszkaniowej i ustawowe podstawy ich lokalizacji

Lp.	**Inwestycje korzystające z zasady pierwszeństwa:**	**Podstawa lokalizacji (nazwa aktu i ustawowa podstawa jego wydania):**
1.	inwestycje dotyczące infrastruktury portowej oraz infrastruktury zapewniającej dostęp do portów lub przystani morskich	brak szczególnej podstawy lokalizacji – możliwa decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego [art. 50 u.p.z.p.]
2.	inwestycje w zakresie dróg publicznych	decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej [art. 11a ust. 1 ustawy 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 ze zm.)]
3.	Inwestycje dotyczące linii kolejowych	decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej [art. 9o ust. 1 u.t.k. lub w przypadku inwestycji na terenach zamkniętych, nie wykraczających poza te tereny – również decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego [art. 9n ust. 2 u.t.k. w zw. z art. 50 u.p.z.p.]

4.	inwestycje w zakresie lotnisk użytku publicznego	decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego [art. 3 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego]
5.	inwestycje w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu	decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu [art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu[48]]
6.	A) inwestycje celu publicznego z zakresu łączności publicznej inne niż infrastruktura telekomunikacyjna o nieznacznym oddziaływaniu B) regionalne sieci szerokopasmowe	A) decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego [art. 46 ust. 3 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych w zw. z art. 50 u.p.z.p.] B) decyzja o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej [art. 49 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych]
7.	inwestycje w zakresie budowli przeciwpowodziowych/stacji radarów meteorologicznych	decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych/stacji radarów meteorologicznych [art. 4 ust. 1 specustawy powodziowej]

[48] T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1554 ze zm., dalej jako: „ustawa o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu".

8.	inwestycje w zakresie budowy obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących	decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej/inwestycji towarzyszącej inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej [art. 4 ust. 1 i art. 53 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących]
9.	strategiczne inwestycje w zakresie sieci przesyłowych	decyzja o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej [art. 4 ust. 1 specustawy przesyłowej]
10.	inwestycje w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską wymagane ze względu na istotny interes bezpieczeństwa państwa	decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie infrastruktury dostępowej [art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską[49]]
11.	inwestycje w zakresie infrastruktury zapewniającej dostęp do portu, polegające na budowie lub przebudowie toru wodnego Świnoujście – Szczecin do głębokości 12,5 metra, mające charakter strategiczny dla gospodarki i bezpieczeństwa państwa	brak szczególnej podstawy lokalizacji – możliwa decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego [art. 50 u.p.z.p.]

[49] T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1073 ze zm., dalej jako: „ustawa o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską".

12.	inwestycje w zakresie Centralnego Portu Komunikacfyjnego	decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK [art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym[50]]
13.	strategiczne inwestycje w sektorze naftowym	decyzja o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym [art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym[51]]

Źródło: Opracowanie własne.

Ewa Skorczyńska

Art. 5. 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.

2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do otulin form ochrony przyrody, rodzinnych ogrodów działkowych i obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

3. Inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospo-

---

[50] Dz.U., poz. 1089 ze zm., dalej jako: „ustawa o Centralnym Porcie Komunikacyjnym".

[51] Dz.U., poz. 630, dalej jako: „ustawa o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym".

darowania 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.

Spis zagadnień:

1. Zakazy i ograniczenia lokalizacji inwestycji wynikające z przepisów odrębnych
   a. Przepisy odrębne
   b. Tereny podlegające ochronie przed lokalizowaniem lub zabudową
   c. Zgoda uzyskiwana na podstawie odrębnych przepisów
   d. Odpowiednie stosowanie art. 5 ust. 1 u.p.r.i.m.
2. Brak związania ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
3. Związanie ustaleniami studium
   a. Warunek niesprzeczności (a warunki spójności, zgodności/nienaruszania ustaleń studium)
   b. Stopień związania zależny od brzmienia ustaleń studium
   c. Zakres związania a „kierunkowy" charakter ustaleń studium
   d. Inwestycje na terenach niewykorzystywanych aktualnie pod określone funkcje
4. Problem dopuszczalności lokalizacji inwestycji na terenach zamkniętych
5. Wnioski

1. Zakazy i ograniczenia lokalizacji inwestycji wynikające z przepisów odrębnych

a. Przepisy odrębne

Z treści art. 5 ust. 1 i 2 u.p.r.i.m. wynika, że nie jest dopuszczalne lokalizowanie inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących na terenach, które na podstawie odrębnych przepisów podlegają ochronie przez lokalizowaniem lub zabudową. Ustawodawca nie precyzuje jednak, o jakie przepisy odrębne może tu chodzić[52]. Z treści art. 1 u.p.r.i.m., określającego zakres przedmiotowy specustawy mieszkaniowej, można jednak wnioskować, że chodzi o przepisy brane pod uwagę w szczególności przy uchwalaniu planu miejscowego oraz przy ustalaniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Chodzi zatem o przepisy odrębne nie tyle w odniesieniu do u.p.r.i.m., co właśnie w stosunku do u.p.z.p. (nie chodzi jednak o przepisy brane pod uwagę na późniejszym etapie procesu budowlanego). Przepis ten wskazuje bowiem, że (z woli inwestora) możliwe jest przygotowanie i realizacja inwestycji na „zasadach ogólnych, określonych w szczególności w u.p.z.p.". Regulacja u.p.r.i.m. wprowadza odstępstwa od owych zasad ogólnych (m.in. pozwalając na ustalenie lokalizacji inwestycji wbrew ustaleniom obowiązującego planu miejscowego), jednak nie wyłącza przy podejmowaniu uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej stosowania przepisów innych ustaw (takich jak np.: u.o.p., u.o.z.o.z.), jak również rozporządzeń czy aktów prawa miejscowego, wydanych na ich podstawie.

---

[52] Jak wskazuje D. Kafar: „Nawet autorzy ustawy nie byli w stanie określić chociażby zakresu tematycznego tychże przepisów odrębnych. Należy więc się domyślać, że chodzi o tereny chronione konserwatorsko, na podstawie przepisów o ochronie przyrody, krajobrazu itp." (D. Kafar, *Specustawa mieszkaniowa*..,s. 23). Próbę wyliczenia „terenów chronionych przed zabudową" zawiera m.in. opracowanie P. Konopki (konsultacja: B. Nieroda), P. Konopka, *Przewodnik po specustawie mieszkaniowej*…, s. 7-8.

Można zatem uznać, że przepis ten wyjaśnia tylko pewne wątpliwości, które mogą powstać na gruncie komentowanej ustawy (w szczególności wyjaśnia, że u.p.r.i.m. nie wyłącza stosowania przepisów o ochronie przyrody, o ochronie zabytków, o ochronie środowiska, itd.), natomiast nie wprowadza żadnego istotnego *novum*. Oczywistym jest, że jeśli jakiś powszechnie obowiązujący przepis prawa wprowadza na terenie inwestycji zakaz uniemożliwiający powstanie na tym terenie inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej, to należy go stosować (chyba że z przepisów u.p.r.i.m. wynika co innego). Oczywistym jest również, że jeśli na podstawie przepisów odrębnych istnieje możliwość wyłączenia tego zakazu (bądź jego ograniczenia), to nie ma powodu, by tę możliwość pomijać przy ustalaniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

Należy dodać, że zgodność z przepisami odrębnymi powinna być również badana przez organy, o których mowa w art. 7 ust. 12 i ust. 14 u.p.r.i.m., w ramach (przewidzianego w dalszych przepisach specustawy) współdziałania [por. szerzej – komentarz do tych przepisów].

b. Tereny podlegające ochronie przed lokalizowaniem lub zabudową

Zwrot „tereny podlegające ochronie przed lokalizowaniem lub zabudową" jest nieprecyzyjny. Można się domyślać, że ustawodawcy chodzi o zakazy (lub ograniczenia) lokalizowania lub budowy obiektów budowlanych, wynikające z ww. odrębnych przepisów. Przykładem takiego przepisu jest art. 15 ust. 1 u.o.p., zgodnie z którym: „W parkach narodowych oraz rezerwatach przyrody zabrania się (…) budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody".

Ustawodawca uwzględnił również fakt, że od niektórych takich zakazów przepisy odrębne przewidują możliwość uzyskania odstępstwa (uchylającego ten zakaz). Np. zgodnie z art. 15 ust. 4 pkt 2 u.o.p., Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, po zasięgnięciu opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska, może zezwolić na obszarze rezerwatu przyrody na odstępstwa od zakazów, o których mowa w ust. 1, jeżeli jest to uzasadnione m.in. potrzebą „realizacji inwestycji liniowych celu publicznego (…) w przypadku braku rozwiązań alternatywnych i po zagwarantowaniu kompensacji przyrodniczej". W przypadku uzyskania takiego zezwolenia art. 5 ust. 1 u.p.r.i.m. nie będzie miał zastosowania.

Ponieważ omawiany przepis posługuje się terminologią na tyle ogólną i niezdefiniowaną ustawowo (żaden inny przepis prawa nie wprowadza pojęcia „terenów chronionych przed zabudową"), to może powstać wątpliwość, czy nie wprowadza on jednak jakiegoś szczególnego zakazu realizacji inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących, wykraczającego poza zakazy wynikające z przepisów odrębnych. Z drugiej strony, skoro odpowiednia zgoda (odnoszona na gruncie omawianego przepisu do konkretnej inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej) może uchylić zakaz, o którym mowa w art. 5 ust. 1 u.p.r.i.m., to należy przyjąć, że „tereny chronione przed lokalizowaniem lub zabudową" to tereny, na których obowiązują zakazy (ograniczenia) uniemożliwiające lokalizację planowanej przez inwestora inwestycji, a nie jakiekolwiek zakazy czy ograniczenia w tym zakresie. Należy zatem przyjąć, że organ gminy powinien na podstawie omawianego przepisu badać: 1) czy w stosunku do terenu inwestycji obowiązuje na podstawie przepisów odrębnych zakaz zabudowy, który by uniemożliwiał (ograniczał) realizację inwestycji; 2) czy inwestor uzyskał zgodę na uchylenie tego zakazu (o ile przepis odrębny przewiduje taką możliwość).

c. Zgoda uzyskiwana na podstawie odrębnych przepisów

Użyte w omawianym przepisie pojęcie „zgody" należy rozumieć szeroko, jako każdy indywidualny akt administracyjny, którego skutkiem jest uchylenie ogólnego zakazu, wynikającego z powszechnie obowiązującego przepisu prawa. Ustawodawca odsyła w tym zakresie do regulacji przepisów odrębnych (a zatem art. 5 ust. 1 u.p.r.i.m. nie stanowi samodzielnej podstawy do uzyskania takiej zgody). Precyzuje również, czego ta zgoda ma dotyczyć (chodzi o zgodę umożliwiającą realizację konkretnej inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej).

Należy zatem przyjąć, że jeśli na danym terenie chronionym nie obowiązuje żaden zakaz, który by uniemożliwiał czy też ograniczał możliwości zrealizowania inwestycji w trybie omawianej ustawy, to uzyskanie podobnej zgody jest zbędne (i zarazem należy w takim przypadku uznać możliwość lokalizacji inwestycji na tym terenie). Np. w strefie „B" ochrony uzdrowiskowej, zgodnie z art. 38a ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych[53], zabrania się m.in. budowy stacji paliw, bliżej niż 500 m od granicy strefy „A" ochrony uzdrowiskowej", jednak nie zabrania się np. budowy budynków mieszkalnych. Zatem można uznać, że teren owej strefy nie jest chroniony przed lokalizowaniem i realizacją tego rodzaju zabudowy. Zakaz, o którym mowa art. 5 ust. 1 u.p.r.i.m., nie będzie miał zatem w stosunku do niej zastosowania.

---

[53] T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1056 ze zm., dalej jako: „ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych". Przez „strefy ochrony uzdrowiskowej", zgodnie z art. 2 pkt 6 tej ustawy rozumie się: „części obszaru uzdrowiska albo obszaru ochrony uzdrowiskowej, określone w statucie uzdrowiska, wydzielone w celu ochrony czynników leczniczych i naturalnych surowców leczniczych, walorów środowiska i urządzeń uzdrowiskowych".

d. Odpowiednie stosowanie art. 5 ust. 1 u.p.r.i.m.

Zawarte w art. 5 ust. 2 u.p.r.i.m. odesłanie do treści art. 5 ust. 1 u.p.r.i.m. budzi pewne wątpliwości. W szczególności trudno jednoznacznie określić, czy w ogóle istnieje możliwość „odpowiedniego stosowania" art. 5 ust. 1 u.p.r.i.m. do otulin form ochrony przyrody. Żaden przepis u.o.p. nie wprowadza bowiem wprost zakazu (czy nawet ograniczenia) zabudowy nieruchomości, znajdujących się w otulinie form ochrony przyrody, ani nie uprawnia do wprowadzenia takich zakazów w drodze aktu prawa miejscowego czy rozporządzenia. Ustawa ta przewiduje natomiast obowiązek uzgadniania z odpowiednimi organami przyrody m.in. projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w stosunku do takich terenów w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody (por. np. art. 10 ust. 6, art. 13 ust. 3a, art. 16 ust. 7 u.o.p.). A zatem powyższe tereny są objęte ochroną, jednak ta ochrona ogranicza się do wpływu organów ochrony przyrody na określone działania planistyczne[54]. Ponadto należy wskazać, że zgodnie z art. 17 ust. 12 pkt 13 u.p.r.i.m. na etapie ustalania lokalizacji inwestycji istnieje możliwość uzyskania opinii „właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska – w odniesieniu do form ochrony przyrody, w przypadku inwestycji, dla których nie było wymagane uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach". Co prawda przepis ten nie odnosi się wprost do otulin form ochrony przyrody, jednak wydaje się, że ww. organ ochrony przyrody może zawrzeć w niej odpowiednie zalecenia dotyczące również terenu otuliny.

W świetle ww. przepisów, jak i odesłania zawartego w art. 5 ust. 2 u.p.r.i.m., można w każdym razie twierdzić, że organy gminy po-

---

[54] Wyjątek stanowi art. 11 ust. 2 u.o.p., który umożliwia wprowadzenie na terenie otuliny parku krajobrazowego strefy ochronnej zwierząt łownych.

winny uwzględniać fakt usytuowania terenu inwestycji na obszarze otuliny formy ochrony przyrody. Nie jest natomiast jasne, na czym ma konkretnie polegać ochrona tego terenu na etapie lokalizacji inwestycji. Jak się wydaje, mogłaby ona polegać na uwzględnieniu opinii odpowiedniego organu ochrony przyrody (jeśli zostanie ona wydana w sprawie), jak i na uwzględnianiu ustaleń studium, podjętych z uwagi na ochronę tych terenów [przy badaniu warunku niesprzeczności – por. komentarz do art. 5 ust. 3 u.p.r.i.m.]. Odpowiednie stosowanie tego przepisu mogłoby również polegać na uwzględnianiu treści odpowiednich uzgodnień z organami przyrody na etapie sporządzania planu miejscowego. Przy takim ujęciu art. 5 ust. 2 u.p.r.i.m. (w przeciwieństwie do art. 5 ust. 1 u.p.r.i.m.) wprowadzałby istotne *novum* w stosunku regulacji przepisów odrębnych, przewidujących ochronę terenów otulin form ochrony przyrody (podwyższając dotychczasowy standard ochrony tych terenów).

Gdy zaś chodzi o rodzinne ogrody działkowe, wskazać należy zwłaszcza na art. 12 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych[55], który stanowi, iż „Na terenie działki [która, zgodnie z art. 2 pkt 2 ww. ustawy stanowi „podstawową jednostkę przestrzenną rodzinnego ogrodu działkowego"] obowiązuje zakaz zamieszkiwania oraz prowadzenia działalności gospodarczej lub innej działalności zarobkowej"[56]. Z przepisu tego nie wynika zakaz zabudowy, jednak niewątpliwie przedmiotowa regulacja uniemożliwia lokalizację inwestycji mieszkaniowych – zakazuje bowiem użytkowania obiektów budowlanych „na cele zamieszkiwania". Odpowiednie stosowanie art. 5 ust. 1 u.p.r.i.m. nie jest więc w tym przypadku problematyczne.

---

[55] T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2176.

[56] A także na art. 13 ust. 1 tej ustawy, który wskazuje, iż „Na terenie działki nie może znajdować się: 1) altana działkowa niespełniająca wymagań określonych w art. 2 pkt 9a; 2) obiekt gospodarczy o powierzchni zabudowy przekraczającej 35 m^2 oraz o wysokości przekraczającej 5 m przy dachach stromych i 4 m przy dachach płaskich".

Natomiast wydaje się, że nie ma przeszkód, by na terenie rodzinnych ogródków działkowych lokalizować inwestycję towarzyszącą, polegającą np. na budowie sieci infrastruktury technicznej.

Odnośnie do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią kwestia znów może budzić wątpliwości. Regulacja u.p.w.[57] wprowadza wymóg uwzględniania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią „w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie zagospodarowania przestrzennego województwa, strategii rozwoju województwa, ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, gminnym programie rewitalizacji, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy" (w celu „zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią"), a także z tych samych względów, wymóg uwzględniania w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, dotyczących nieruchomości w całości lub w części położonych na tych obszarach, „poziomu zagrożenia powodziowego wynikającego z wyznaczenia obszarów szczególnego zagrożenia powodzią" (por. art. 166 ust. 1 u.p.w.). Ponadto ustawa ta ustanawia wymóg uzgadniania (z Wodami Polskimi) projektów: „1) strategii rozwoju województwa, 2) planu zagospodarowania przestrzennego województwa, 3) ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego,

[57] Ustawa ta definiuje w art. 16 pkt 34 obszary szczególnego zagrożenia powodzią jako: „a) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1%, b) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10%, c) obszary między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano wał przeciwpowodziowy, a także wyspy i przymuliska, o których mowa w art. 224, stanowiące działki ewidencyjne, d) pas techniczny". Obszary te uwzględnia się w szczególności na mapach zagrożenia powodziowego (por. art. 169 u.p.w.).

4) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, 5) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 6) gminnego programu rewitalizacji, 7) decyzji o warunkach zabudowy, 8) decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, 9) decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej (art. 166 ust. 2 u.p.w.)".

Dodać należy, iż wskazana ustawa zawiera również szczegółowe unormowania odnoszące się do tego uzgodnienia, które jest podejmowane w formie decyzji[58], precyzując jego zakres[59], okoliczności brane pod uwagę przy jego dokonywaniu[60], a także przesłanki odmowy uzgodnienia[61].

Z przepisów tych (analogicznie ja to było w przypadku otuliny formy przyrody) nie wynika zakaz lokalizacji inwestycji mieszkaniowej

---

[58] Por. art. 166 ust. 5 u.p.w.

[59] Por. zwłaszcza art. 166 ust. 8 u.p.w., gdzie czytamy: „W decyzji, o której mowa w ust. 5, określa się wymagania lub warunki dla: 1) planowanej zabudowy, 2) planowanego zagospodarowania - terenów położonych na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią".

[60] Zgodnie z art. 166 ust. 3 u.p.w.: „Dokonując uzgodnień, o których mowa w ust. 2, Wody Polskie uwzględniają prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi, poziom zagrożenia powodziowego, proponowaną zabudowę i zagospodarowanie terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, a także jego aktualne zagospodarowanie i dotychczasowe przeznaczenie".

[61] Zgodnie z art. 166 u.p.w.: „Uzgodnienia, o którym mowa w ust. 2, odmawia się, jeżeli planowana zabudowa lub planowane zagospodarowanie terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią: 1) naruszają ustalenia planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza; 2) naruszają ustalenia planu zarządzania ryzykiem powodziowym; 3) stanowią zagrożenie dla ochrony zdrowia ludzi, środowiska i dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków; 4) naruszają funkcjonowanie infrastruktury krytycznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym; 5) utrudniają zarządzanie ryzykiem powodziowym (ust. 10). Odmowa uzgodnienia, o którym mowa w ust. 2, następuje w drodze decyzji (ust. 11)".

(ani inwestycji towarzyszącej) na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Niewątpliwie jednak regulacja u.p.w. upoważnia do wprowadzenia ograniczeń zabudowy (w drodze odpowiedniej decyzji), na etapie uzgadniania m.in. studium gminnego, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego czy decyzji o warunkach zabudowy. Można więc twierdzić, że obszary szczególnego zagrożenia powodzią to obszary jedynie „potencjalnie" chronione przed zabudową, jednak istnieje możliwość wprowadzenia odpowiednich ograniczeń dla tej zabudowy w drodze odpowiedniego uzgodnienia (m.in. na etapie ustalania warunków zabudowy czy też na etapie uchwalania planu miejscowego). Jednakowoż przepisy u.p.r.i.m. nie przewidują możliwości takiego uzgodnienia na etapie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej (i inwestycji towarzyszącej)[62]. Gdyby zamiarem ustawodawcy było utrzymanie analogicznego standardu ochrony tych terenów, powinien był on wprowadzić wymóg takiego uzgodnienia (z którego dopiero wynikać mogą konkretne ograniczenia zabudowy), czego nie uczynił.

Również w tym przypadku nie jest więc jasne, w jaki sposób do takich terenów odpowiednio stosować art. 5 ust. 1 u.p.r.i.m., tj. na czym polegać ma ochrona tych terenów na etapie lokalizacji inwestycji w trybie u.p.r.i.m. Na pewno polegać ona może na uwzględnianiu ustaleń studium, odnoszących się do tej ochrony, a wynikających z odpowiedniego uzgodnienia z organami ochrony przyrody. Odpowiedź na pytanie, czy organy gminy powinny również brać pod uwagę warunki wynikające z odpowiedniego uzgodnienia z organami ochrony przyrody podjętego na etapie sporządzania planu miejscowego (o ile

---

[62] Zgodnie z art. 7 ust. 12 pkt 3 i 5 u.p.r.i.m. przed wydaniem uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji istnieje obowiązek uzyskania uzgodnienia z właściwym organem Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polski wyłącznie w odniesieniu do inwestycji obejmujących wykonanie urządzeń wodnych oraz w odniesieniu do nieruchomości, na których znajdują się urządzenia melioracji wodnych.

podobny plan na tym terenie obowiązuje), skoro inwestor nie jest w ogóle związany ustaleniami tego planu na etapie lokalizacji inwestycji (por. art. 5 ust. 3 u.p.r.i.m.), jest niejednoznaczna (analogicznie jak to było w przypadku otulin form ochrony przyrody). Jednak wydaje się, że odpowiednie stosowanie art. 5 ust. 1 u.p.r.i.m. w stosunku do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią może polegać właśnie na uznaniu, że art. 5 ust. 2 u.p.r.i.m. tworzy samodzielną podstawę do uwzględniania treści tego uzgodnienia również na etapie ustalania lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej. Możliwe jest zatem uznanie, że regulacja art. 5 ust. 2 u.p.r.i.m. (w przeciwieństwie do regulacji art. 5 ust. 1 u.p.r.i.m.) wprowadza istotne *novum*, gdy chodzi o ochronę obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

2. Brak związania ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Skoro: „Inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego", to znaczy, że inwestycja może być realizowana również na terenach nieobjętych miejscowym planem, zaś gdy teren jest objęty miejscowym planem – również wbrew ustaleniom tego planu. Przepis w tym zakresie wydaje się jasny, co nie znaczy, że nie wzbudza wątpliwości w kontekście jego wykładni systemowej i celowościowej, a nawet prokonstytucyjnej. Nie chodzi tylko o to, że za pomocą omawianego przepisu podważa się niejako wysiłki gmin zmierzające do uchwalenia planów miejscowych, przekreślając znaczenie szeregu czasochłonnych i kosztownych działań administracji samorządowej, podejmowanych w tym celu w przeszłości. Również o to, że przepis ten wprowadza do procesu gospodarowania przestrzenią element niepewności, widoczny zwłaszcza z perspektywy osób trzecich (w szczególności właścicieli działek sąsiednich, względem zamierzenia budowlanego, ale również i innych mieszkańców gminy), którego nie łagodzi dostatecznie wymóg związania inwestora ustaleniami studium

gminnego (zwłaszcza, że jest ono dość ograniczone, a także nie dotyczy ono wszystkich inwestycji – o czym dalej).

3. Związanie ustaleniami studium

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

Przepis art. 5 ust. 3 oraz ust. 4 u.p.r.i.m. określają stopień związania inwestora studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Należy przyjąć, że inwestor, jest związany studium w tym sensie, że ww. inwestycja powinna być co do zasady niesprzeczna z ustaleniami studium odnoszącymi się do tego terenu (chyba że jest lokalizowana na terenach, o których mowa w art. 5 ust. 4 u.p.r.i.m.). W tym miejscu przedmiotem szerszej analizy będzie 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.

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 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 u.p.z.p. o treści: „Ustalenia studium są wiążące dla organów 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[63] stanowił, iż plan miejscowy

[63] 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

uchwala się „po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium". Dodać w tym miejscu należy, że wcześniej obowiązująca u.z.p. posługiwała się na określenie tego związku terminem „spójność" (z polityką przestrzenną gminy określoną w studium)[64]. 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)[65]. 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"[66].

Jednakowoż w aktualnym orzecznictwie nie zawsze nadaje się znaczenie tej różnicy terminologicznej[67]. W wielu orzeczeniach pojęcia

---

o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), która weszła w życie z dniem 21 października 2010 roku.

64 T.j. Dz.U. z 1999r., poz. 139 ze zm., zwana dalej: „u.z.p.". 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".

65 Zob. 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.

66 Tak: wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2011 r., II SA/Kr 1475/11, LEX nr 1152833; wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 lutego 2011 r., II SA/Kr 1212/10, LEX nr 993200; wyrok NSA z dnia 12 lipca 2012, II OSK 1108/12, LEX nr 1251751; wyrok WSA w Kielcach z dnia 27 listopada 2014 r., II SA/Ke 509/14, LEX nr 1608378 . Analizę pojęć takich jak „spójność", „nie naruszanie", „zgodność" i „sprzeczność" (ze studium) przedstawił Ł. Pośpiech w opracowaniu cytowanym we wcześniejszym przypisie.

67 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 cho-

„nienaruszanie" i „zgodność" (ze studium) są ze sobą utożsamiane, używane zamiennie[68]. 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)[69]. 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 art. 9 ust. 4 u.p.z.p. mniej więcej to

ciaż 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 Administracji i Prawa nr XVII/2017, 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.

[68] Por. np. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2016 r., II OSK 2992/14, LEX nr 2111153: „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".

[69] LEX nr 2315759. 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 (por. wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 66/13, LEX nr 1519416)".

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 ocenie spełnienia tego wymogu) 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.

b. Stopień związania zależny od brzmienia ustaleń studium

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

wego, aktem prawa miejscowego[70]), jest aktem planowania o znacznie wyższym stopniu ogólności, niż miejscowy plan, to zakres związania organu planistycznego poszczególnymi ustaleniami studium może być różny. Jak czytamy w wyroku NSA z dnia 6 grudnia 2017 r., II OSK 1107/16: „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"[71]. Oznacza to, że studium co do zasady może i powinno pozwalać na pewną elastyczność przy tworzeniu miejscowych planów[72], 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

---

[70] 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*, ST 1995, nr 6, s. 48).

[71] LEX nr 2442941.

[72] W wyroku NSA z dnia 27 września 2007 r., II OSK 1028/07, LEX nr 384313: „Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego".

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 zagospodarowania (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 u.p.z.p. 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 w art. 91 u.s.g. 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”[73].

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. Powyższe uwagi można odpowiednio odnieść do kompetencji organu nadzoru (wojewody) w przypadku korzystania przez niego z kompetencji nadzorczych w stosunku do uchwały lokalizacyjnej.

c. 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

[73] LEX nr 636521.

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”[74]. Podobnie wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 1 kwietnia 2011 r., II OSK 39/11: „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, 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”[75].

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

---

[74] LEX nr 1152833.

[75] LEX nr 1080262. 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 dnia 1 października 2015 r., II OSK 235/14, LEX nr 1987124, 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. Studium nie może ustalać tego, co ustawowo zostało zastrzeżone dla treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wynika to dość jednoznacznie z brzmienia art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 9 ust. 5 u.p.z.p. Należy zwrócić uwagę, że wprowadzenie w studium ograniczeń dotyczących maksymalnych wysokości zabudowy i ilości kondygnacji narusza art. 10 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. Nie są to bowiem wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów właściwe dla studium”.

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[76]. Ogólny charakter takich ustaleń może w każdym razie uniemożliwiać stwierdzenie sprzeczności pomiędzy nimi a charakterystyką inwestycji, przedstawioną we wniosku inwestora.

---

[76] Jak trafnie wskazuje T. Libera: „Zakres «związania», tu rozumiany jako niesprzeczność, w zależności od etapu jego weryfikacji, jak i organu, który takiej weryfikacji będzie dokonywał, można podzielić na dwie kategorie, krzyżujące się dodatkowo z postanowieniami studium o charakterze bezwzględnym, kategorycznym, jak i niewiążącym w taki sposób, a więc miękkim, postulatywnym. Pierwsza kategoria wynika z art. 5 ust. 3 ustawy i dotyczy zakresu, w jakim organ gminy weryfikuje (ocenia) niesprzeczność planowanej na konkretnym terenie inwestycji (wyznaczonym zgodnie z art. 7 ust. 7 pkt. 1 dla realizacji inwestycji mieszkaniowej) z tym tylko wycinkiem studium, który obejmuje teren przyszłej inwestycji [podkreśl. E.S.]. W tym zakresie niewątpliwie pojęcie „niesprzeczności" nie powinno się odnosić do zapisów miękkich, postulatywnych, gdyż weryfikacja z ustaleniami studium na tym etapie odbywa się w oparciu o skonfrontowanie dwóch aktów: wniosku i zawartego w nim wskazania zakresu, w jakim planowana inwestycja nie jest sprzeczna ze studium oraz treści studium, w części opisowej i graficznej odnoszącej się do określonego na załączniku graficznym wniosku terenu inwestycji. (…) W związku z tym, nie można w na tym etapie weryfikować zamierzenia inwestycyjnego z formułowanymi na przyszłość postulatami adresowanymi do organów planistycznych (organu sporządzającego projekt uchwały w sprawie m.p.z.p. jak i organu uchwałodawczego gminy), a nie indywidualnego inwestora, który nie jest obowiązany realizować polityki przestrzennej gminy „w zastępstwie jej organów" (…) Druga kategoria dotyczy przesłanek podjęcia uchwały przez Radę Gminy (…), o których mowa w art. 7 ust. 4 ustawy, tj. analizy stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy i możliwości jej rozwoju wynikających z ustaleń studium (…)". Tak: T. Libera, opinia ekspercka dot. związania studium na gruncie u.p.r.i.m. z dn. 20.01.2019 r. (niepubl.).

d. 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[77], 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 mieszkaniowe 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"

---

[77] Jest to kategoria związana z prowadzeniem ewidencji gruntów i budynków. Teren kolejowy zgodnie z § 68 ust. 3 pkt 7 lit. b rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków stanowi jeden z rodzajów gruntów zabudowanych i zurbanizowanych. Przepis ten zalicza tereny kolejowe do terenów komunikacyjnych, oznaczonych symbolem – Tk. (por. też załącznik nr 6 do tego rozporządzenia – „Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych").

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 na 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 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 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"[78].

[78] Por. § 6 pkt 6 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwa-

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 u.o.g.r.l."). 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 zwłaszcza brzmienie art. 7 ust. 4 u.p.r.i.m.

4. Problem dopuszczalności lokalizacji inwestycji na terenach zamkniętych

Skoro warunek niesprzeczności nie dotyczy terenów, które w przeszłości były wykorzystywane m.in. jako tereny kolejowe i wojskowe, to na pewno nie dotyczy terenów, które aktualnie są wykorzystywane pod te funkcje. Powstaje jednak pytanie, jak powiązać treść tego przepisu z regulacjami dotyczącymi tzw. terenów zamkniętych, zastrzeżonych z uwagi na obronność lub bezpieczeństwo państwa. Ochrona takich

runkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Jak trafnie wskazał T. Libera (w cytowanej wcześniej opinii eksperckiej), zbliżonym pojęciem „inwestycji produkcyjnych" posługuje się również art. 61 ust. 2 u.p.z.p., który wskazuje, że na etapie ustalania warunków zabudowy nie stosuje się do takich inwestycji tzw. zasady dobrego sąsiedztwa (art. 61 ust. 1 u.p.z.p.), jeśli są realizowane na terenach przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ust. 1 u.z.p. Ww. pojęcie jest jednak wprost związane z przeznaczeniem terenu, które było określonym w planie miejscowym, zatem nie budzi ono takich wątpliwości interpretacyjnych.

terenów nie powinna być uzależniana od tego, czy faktycznie są one wykorzystywane np. na cele wojskowe czy kolejowe[79]. Zatem powstaje pytanie, czy uprawniona jest teza, że „w przepisie art. 5 ust. 4 chodzi wyłącznie o takie tereny, które były, lecz nie są w dacie wszczęcia procedury uchwałodawczej wykorzystywane na cele kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, i nie są dodatkowo terenami zamkniętymi"[80].

Art. 2 pkt 9 u.p.g.k. stanowi, że przez tereny zamknięte rozumie się „tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych". Zgodnie z art. 4 ust. 2a tej ustawy następuje to w drodze decyzji, określającej granice terenu zamkniętego. Z „zastrzeżenia" terenu nie wynika jednak zakaz lokalizacji czy budowy obiektów budowlanych. Na takich terenach możliwe jest przecież uzyskanie pozwolenia na budowę czy decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, tyle, że ich wydawanie nie leży w kompetencjach organów gminy[81]. Nie można więc uznać, że przedmiotowe tereny są objęte zakazem lokalizacji inwestycji mieszkaniowych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 u.p.r.i.m.[82] Można jednak

---

[79] Por. wyrok NSA z dnia 24 września 2008 r., II OSK 1075/07, LEX nr 488502, gdzie czytamy: „Z mającej w sprawie niniejszej zastosowanie decyzji Ministra Infrastruktury (…) w sprawie ustalenia terenów, przez które przebiegają linie kolejowe, jako terenów zamkniętych, niespornie wynika, że przedmiotowy teren został uznany za teren zamknięty, zastrzeżony ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa (…). Nie ma przy tym żadnego znaczenia, czy w konkretnym miejscu, w którym inwestor zamierza zrealizować przedmiotową inwestycję, znajdują się linie kolejowe, lub jakiekolwiek obiekty objęte obszarem kolejowym. Wystarczające jest normatywne określenie w powyższej decyzji, poprzez umieszczenie terenu w załączniku do tej decyzji, wydanej w wykonaniu upoważnienia ustawowego (art. 4 ust. 2 u.p.g.k.) danego terenu jako zamkniętego ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa".

[80] Tak: T. Libera w cytowanej opinii eksperckiej.

[81] Por. art. 51 ust. 1 pkt 3, art. 60 ust. 3 u.p.z.p.; art. 82 ust. 3 pkt 5 u.p.b.

[82] W tym przypadku można by było rozważyć co najwyżej wnioskowanie

traktować te tereny jako tereny o specjalnym reżimie prawnym[83], przy czym ów specjalny status nie wynika z rozstrzygnięć organów gminy, lecz z rozstrzygnięć odpowiednich organów administracji rządowej. Zatem „zastrzeżony" charakter tych terenów polega głównie na tym, że zadania i kompetencje w zakresie administrowania tymi terenami są „zastrzeżone" na rzecz organów administracji rządowej. Ten wniosek potwierdza treść art. 3 ust. 1 u.p.z.p., który wyraźnie wyłącza zadanie „kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej" na terenach zamkniętych z zadań gminy. Potwierdza go również art. 14 ust. 6 u.p.z.p., zgodnie z którym: „Planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu". Istotny z punktu widzenia interpretacji omawianych przepisów prawa jest również art. 4 ust. 3 u.p.z.p., który stanowi: „W odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych. W strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy", przy czym tego przepisu nie stosuje się do terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu (por. art. 4 ust. 4 u.p.z.p.).

---

a minori ad maius: skoro lokalizacja inwestycji co do zasady nie może odnosić się do terenów chronionych na podstawie innych ustaw (z różnych względów: w celu ochrony zabytków, w celu ochrony środowiska itp.), to tym bardziej nie powinna się odnosić do terenów, w stosunku do których organy gminy w ogóle nie są kompetentne rozstrzygać (tylko przyjmować ustalenia, wynikające z rozstrzygnięć organów administracji rządowej).

[83] Takiego określenia użyto m.in. w wyroku NSA z dnia 24 września 2008 r., II OSK 1075/07, LEX nr 488502. Nie oznacza on, że nieruchomość położona w granicach tego terenu uważana jest za res extra commercium (por. postanowienie SN z dnia 17 września 2015 r., II CSK 624/14, LEX nr 1844079, w którym uznano możliwość zasiedzenia terenów zamkniętych; w postanowieniu tym powołano się również na orzecznictwo sądów administracyjnych, tj. na wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 marca 2007 r., II SA/Wa 256/07, LEX nr 326595; wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2010 r., II OSK 637/09, LEX nr 597739).

Na kanwie tych przepisów wypowiedziano pogląd, że „plan musi tylko zawierać granice tych terenów i ich stref ochronnych, a w istocie odzwierciedlać te granice, gdyż do ich ustalenia nie są kompetentne organy uchwałodawcze gmin”[84]. Niewątpliwie ustalenie granic terenów zamkniętych, co wynika z zacytowanych przepisów, nie jest właściwie ich ustalaniem, co ich „przenoszeniem” („odwzorowywaniem” tego, co zostało ustalone w odpowiedniej decyzji organów centralnych).

Fakt, że u.p.r.i.m. nie wprowadza wprost (*expressis verbis*) zakazu lokalizacji inwestycji na terenach zamkniętych należy w każdym razie ocenić krytycznie. Do tej kategorii odnosi się wprost jedynie art. 7 ust. 12 pkt 22, który zobowiązuje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do powiadomienia Ministra Obrony Narodowej o możliwości przedstawienia opinii „w odniesieniu do inwestycji mogących oddziaływać na tereny zamknięte niezbędne dla obronności państwa, określone na podstawie u.p.g.k. oraz na ich strefy ochronne, o których mowa w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”. Skoro w tym przepisie nie ma mowy o inwestycjach lokalizowanych na terenach zamkniętych tylko o inwestycjach mogących na te tereny oddziaływać (i oddziaływać na teren ich stref ochronnych), to można wnioskować, że zamiarem ustawodawcy nie było dopuszczenie realizacji inwestycji mieszkaniowych na podobnych terenach. Z drugiej strony można twierdzić inaczej (iż oddziaływać na tereny zamknięte mogą zwłaszcza inwestycje lokalizowane na tych terenach, a nie tylko w ich sąsiedztwie). A zatem analiza tego przepisu nie daje jednoznacznych rezultatów.

Najpewniejsze wyniki daje więc tym przypadku wykładnia systemowa, odnosząca się zwłaszcza do przepisów ustrojowych, normujących zadania i kompetencje gminy oraz zadania i kompetencje organów

---

[84] Zob. A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 92 i n.

administracji rządowej w omawianym zakresie, a także wykładnia celowościowa. Zastrzeżenie terenów ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa oznacza moim zdaniem nade wszystko zastrzeżenie kompetencji do administrowania takimi terenami na rzecz odpowiednich organów administracji rządowej. „Ułatwienie" realizacji inwestycji mieszkaniowych, które jednocześnie mogłoby stanowić przeszkodę do wykonywania zadań administracji rządowej na tych terenach wydaje się też całkowicie nieracjonalne (niezgodne chociażby z zasadą proporcjonalności, zrównoważonego rozwoju itp.)[85]. Z powyższych względów należy opowiedzieć się za poglądem, że rada gminy nie ma kompetencji do ustalania lokalizacji inwestycji mieszkaniowych (i inwestycji towarzyszących) na tych terenach. Fakt, że ustawodawca nie przesądził o tym wprost należy uznać natomiast za oczywisty błąd ustawodawcy[86].

5. Wnioski

Najistotniejsze wnioski, płynące z powyższej analizy treści art. 5 u.p.z.p. są następujące:

---

[85] Opisywany tu problem został zasygnalizowany przez T. Liberę w cytowanej już opinii eksperckiej. W opinii tej czytamy m.in.: „Sygnalizując w tym miejscu problem z właściwością organu do prowadzenie procedury a następnie rady gminy do podjęcia uchwały na terenach kolejowych i wojskowych oraz innych, stanowiących tereny zamknięte (nie wykorzystywanych obecnie pod funkcje kolejowe, wojskowe, produkcyjne, usług pocztowych), należy jednoznacznie wykluczyć uprawnienia organów gminy do podejmowania działań w stosunku do tych terenów na podstawie specustawy mieszkaniowej [podkreśl. E.S.] (a wobec braku stosownego upoważnienia także organu, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt. 3 i art. 60 ust. 3 u.p.z.p., tj. wojewody), na co zdaje się wskazywać pośrednio art. 7 ust. 12 pkt 22 u.p.r.i.m., gdzie jest mowa o oddziaływaniu inwestycji mieszkaniowej na tereny zamknięte, niezbędne dla obronności państwa oraz ich strefy ochronne, a w związku z tym na powstanie obowiązku współdziałania".

[86] Natomiast nie jest w mojej ocenie jednoznaczna sprawa stref ochronnych takich terenów. Budzi ona również wątpliwości na gruncie u.p.z.p. (por. np. wyrok NSA z dnia 22 maja 2014 r., II OSK 3030/12, LEX nr 1579477).

- zakazy lokalizacji inwestycji mieszkaniowych mogą wynikać z przepisów odrębnych, przewidujących odpowiednią ochronę niektórych terenów np. ze względów przyrodniczych czy konserwatorskich. U.p.r.i.m. uwzględnia te przepisy, jednak w niektórych przypadkach zmienia dotychczasowe standardy ochrony podobnych terenów np. rezygnując z wymogu odpowiednich uzgodnień z innymi organami administracji publicznej [o czym będzie również mowa w komentarzu do art. 7 u.p.r.i.m.], czy wprowadzając niezależne (nowe – jak się wydaje – w stosunku do regulacji przepisów odrębnych) standardy ochrony terenów otulin form ochrony przyrody, jak i obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Krytycznie należy ocenić fakt, że u.p.r.i.m. nie wypowiada się wprost na temat dopuszczalności lokalizacji inwestycji na terenach zamkniętych. Pomimo braku wyraźnego przepisu w tej mierze należy jednak opowiedzieć się za niedopuszczalnością lokalizacji inwestycji na tych terenach;

- wymóg niesprzeczności inwestycji z ustaleniami studium, stanowiący warunek wstępny realizacji inwestycji mieszkaniowej (oraz inwestycji towarzyszącej) należy rozumieć jako prostą, dającą się w oczywisty sposób stwierdzić, zgodność z ustaleniami studium. Nie odnosi się on do tych ustaleń studium, które mają charakter informacyjny lub mają charakter niewiążących zaleceń (które mają jedynie charakter postulatywny) lub w ramach których można dokonać jakiegoś wyboru możliwych rozwiązań. Chodzi przy tym wyłącznie o ustalenia, które odnoszą się wprost do terenu inwestycji, a nie do innych terenów [na temat konieczności „wskazania" spełnienia tego wymogu przez inwestora – por. komentarz do art. 7 ust. 7 pkt 12 u.p.z.p.; odnośnie do dalszych warunków ustalenia lokalizacji inwestycji – por. komentarz do art. 7 ust. 4 u.p.z.p.,w którym omówiono relację zachodzącą pomiędzy ww. przepisami prawa];

- jako że warunek niesprzeczności może potencjalnie dotyczyć znacznej ilości terenów, określonych przez ustawodawcę za pomocą nieprecyzyjnych przesłanek (np. trudno ocenić, czy tereny produkcyjne to również tereny wykorzystywane w przeszłości do produkcji rolnej, a także do jakiej przeszłości należy sięgać, by to ocenić), należy postulować ostrożne stosowanie tej regulacji ustawowej, będącej jednak wyjątkiem od zasady określonej w art. 5 ust. 3 u.p.r.i.m.

Rozdział 2.

Przygotowanie i realizacja inwestycji mieszkaniowych

Katarzyna Szlachetko

Art. 6. 1. 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.

2. Koncepcja urbanistyczno-architektoniczna, o której mowa w ust. 1, zawiera w szczególności informacje w zakresie:

1) struktury funkcjonalnej zabudowy zagospodarowania terenu, w szczególności określenie podstawowych funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu;

2) układu urbanistycznego zespołów zabudowy i kompozycji architektonicznej obiektów o funkcji podstawowej;

3) przebiegu głównych elementów sieci uzbrojenia terenu oraz dróg publicznych i wewnętrznych niezbędnych dla obsługi proponowanej zabudowy i zagospodarowania terenu;

4) etapów realizacji proponowanej zabudowy i zagospodarowania terenu;

5) powiązania przestrzennego planowanej inwestycji z terenami otaczającymi.

3. Do koncepcji urbanistyczno-architektonicznej, której mowa ust. 1, załącza się wizualizację proponowanej zabudowy i zagospodarowania terenu sporządzoną w sposób umożliwiający zapoznanie się z nią osobom nieposiadającym wiedzy specjalistycznej.

4. Koncepcję urbanistyczno-architektoniczną, o której mowa w ust. 1, sporządza osoba, o której mowa w art. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, lub osoba wpisana na listę izby samorządu zawodowego architektów posiadająca uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej lub uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej.

Koncepcja urbanistyczno-architektoniczna jest kluczowym dokumentem projektowym sporządzanym w celu przygotowania realizacji inwestycji mieszkaniowej. Można ją traktować jako wstępne opracowanie, z którego wynikają możliwość budowy, zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy, w rezultacie których powstanie budynek lub budynki mieszkalne o parametrach przewidzianych dla inwestycji mieszkaniowej.

Sporządzenie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej stanowi pierwszą czynność w ramach przygotowania do realizacji inwestycji mieszkaniowej. Na podstawie koncepcji inwestor formułuje treść wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej (koncepcja stanowi załącznik do wniosku). Z kolei dla rady gminy koncepcja ma stanowić „komplet informacji" niezbędnych do podjęcia uchwały

o ustaleniu lub odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji[87]. Koncepcja stanowi zatem specjalistyczny dokument, który uzasadnia proponowane rozwiązania funkcjonalno-przestrzenne inwestycji mieszkaniowej. Określone rozwiązania nie mogą być „oderwane" od istniejących wymogów. Przepis art. 6 ust. 1 specustawy mieszkaniowej wprost wymaga uwzględnienia „charakteru zabudowy miejscowości i okolicy, w której inwestycja mieszkaniowa ma być zlokalizowana". Właściwie to jedynie w tym przepisie ustawodawca zobowiązuje do uwzględnienia „ukształtowanego już kontekstu urbanistycznego" w miejscu lokalizacji inwestycji[88]. Przesłanka „charakteru zabudowy miejscowości i okolicy" ma jednak nieostry zakres znaczeniowy i nie została skonkretyzowana w dalszej regulacji specustawy. W związku z tym inwestor, a właściwie podmiot sporządzający na jego zlecenie koncepcję urbanistyczno-budowlaną, dysponuje znaczną swobodą w zakresie formułowania rozwiązań funkcjonalno-przestrzennych planowanej inwestycji, które następnie będą oceniane przez radę gminy według nieostrych kryteriów.

Koncepcja urbanistyczno-architektoniczna jest źródłem informacji nt. zachowania parametrów oraz właściwych proporcji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszących. Ustawodawca określa minimum treściowe koncepcji na zasadzie otwartego katalogu. Informacje zawarte koncepcji powinny dotyczyć „w szczególności":

- struktury funkcjonalnej zabudowy i zagospodarowania terenu, w szczególności określenia podstawowych funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu – strukturę należy traktować jako zespół powiązanych ze sobą różnych elementów, które w konsekwencji tworzą całość funkcjonalno-przestrzenną danego terenu; określenie struktury funkcjonalnej zabudowy i zagospodarowania

[87] Dostęp: https://www.miir.gov.pl/strony/aktualnosci/ustawowe-standardy-urbanistyczne-inwestycji-miesz kaniowych/.

[88] D. Kafar, *Specustawa mieszkaniowa*…, s. 25.

terenu wymaga uwzględnienia takich elementów jak: intensywność zabudowy, dostępność dla ruchu samochodowego, dostęp do infrastruktury transportu zbiorowego, ukształtowanie sieci drogowo-ulicznej, gęstość zaludnienia, dostępność usług, dostęp do obiektów użyteczności publicznej (w tym urzędów, szkół, szpitali)[89]; analiza struktury funkcjonalnej danego obszaru pozwala często na wyróżnienie tej, która ma podstawowe znaczenie (czyli głównej, dominującej) oraz takiej, która ma znaczenie uzupełniające[90];

- układu urbanistycznego zespołów zabudowy i kompozycji architektonicznej obiektów o funkcji podstawowej – chodzi o wzięcie pod uwagę przestrzennego rozmieszczenia budynków i obiektów znajdujących się na danym obszarze (ustawodawca wprost stanowi o „zespołach zabudowy", a nie o indywidualnych cechach budynków i obiektów tworzących zabudowę) oraz uwzględnienie sposobu powiązania elementów obiektów (tj. układu linii, płaszczyzn, brył, podziałów na elewacji, detali, itp.), przy czym tutaj ustawodawca ogranicza wymóg do obiektów o funkcjach podstawowych[91]; określone informacje pozwalają określić wpływ planowanej inwestycji mieszkaniowej na otoczenie sensie urbanistycznym;

- przebiegu głównych elementów sieci uzbrojenia terenu oraz dróg publicznych i wewnętrznych niezbędnych dla obsługi proponowanej zabudowy i zagospodarowania terenu – wskazane informacje umożliwiają ocenę funkcjonalności zamierzonej inwestycji

---

[89] A. Faron, *Wybrane czynniki struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta, których kształtowanie może wpływać na zachowania transportowe mieszkańców*, Logistyka 2014, nr 3, s. 1666-1667.

[90] Por. A. Matczak, D. Szymańska, *Studia nad strukturą przestrzenno-funkcjonalną miasta – przykład Brodnica*, Toruń 1997, s. 45.

[91] Zob. M. Wijas, *Wpływ kontekstu na kompozycję architektoniczno-urbanistyczną*, Środowisko Mieszkaniowe 2015, nr 15, s. 170.

mieszkaniowej, w szczególności pod kątem zapewnienia obsługi mieszkańców budynków będących przedmiotem tej inwestycji;

- etapów realizacji proponowanej zabudowy i zagospodarowania terenu – chodzi zapewne o wykaz poszczególnych stadiów procesu inwestycyjno-budowlanego ze wskazaniem przybliżonych terminów ich realizacji; należy mieć bowiem na uwadze, że celem specustawy mieszkaniowej jest „przyspieszenie" procesów inwestycyjnych;

- powiązania przestrzennego planowanej inwestycji terenami otaczającymi – wynika z tego, że planowana inwestycja mieszkaniowa nie może być „oderwana" od terenów znajdujących się w jej otoczeniu.

Wymienione elementy treściowe koncepcji urbanistyczno-budowlanej mają nieostry charakter i odwołują się często do pojęć specjalistycznych, których znaczenie nie jest ustawowo dookreślone.

Poza wymienionymi elementami, koncepcja urbanistyczno-budowlana może zawierać również inne dane charakteryzujące planowaną inwestycję mieszkaniową. Warto podkreślić, że inwestor jest wyłącznym „dysponentem" koncepcji urbanistyczno-budowlanej. Organy gminy nie mają wpływu na rozwiązania merytoryczne zaproponowane w tym dokumencie (nie mogą samodzielnie wprowadzać zmian do koncepcji), lecz oceniają go w wersji przedstawionej przez inwestora[92].

Ustawodawca wprowadza dodatkowy wymóg załączenia do koncepcji urbanistyczno-architektonicznej wizualizacji proponowanej zabudowy i zagospodarowania terenu, która ma stanowić graficzne przedstawienie założeń koncepcji. Takie rozwiązanie nie stanowi

[92] D. Kafar, *Specustawa mieszkaniowa*…, s. 26.

novum, albowiem art. 37g ust. 4 u.p.z.p. zobowiązuje do sporządzenia i opublikowania projektowanych rozwiązań miejscowego planu rewitalizacji. W tym jednak przypadku zakres i forma wizualizacji są określone rozporządzeniu wykonawczym do ustawy (art. 37m pkt 2 u.p.z.p.). Jeżeli chodzi o wizualizację proponowanej zabudowy i zagospodarowania terenu na potrzeby inwestycji mieszkaniowej, to komentowana regulacja ogranicza się do sporządzenia jej w sposób „umożliwiający zapoznanie się z nią osobom nieposiadającym wiedzy specjalistycznej". W praktyce chodzi o zapewnienie powszechnej znajomości proponowanych rozwiązań, co jest istotne zarówno z perspektywy piastunów organów gminy, którzy rozpatrują wniosek inwestora, a następnie podejmują rozstrzygnięcie dotyczące możliwości lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, jak również z perspektywy każdej osoby zainteresowanej planowaną inwestycją.

Koncepcja może zostać sporządzona wyłącznie przez osobę, która ma odpowiednie kwalifikacje zawodowe. W tym zakresie art. 6 ust. 4 komentowanej specustawy odsyła do art. 5 u.p.z.p., który wymienia osoby uprawnione do sporządzania aktów planowania przestrzennego. Oznacza to, że koncepcję urbanistyczno-architektoniczną mogą sporządzić osoby spełniające jeden z warunków:

- nabyły uprawnienia do projektowania w planowaniu przestrzennym na podstawie ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1989 r. poz. 99, 178 i 192, z 1990 r. poz. 198 i 505 oraz z 1993 r. poz. 212);

- nabyły uprawnienia urbanistyczne na podstawie art. 51 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. poz. 139, z późn. zm.);

- posiadają kwalifikacje do wykonywania zawodu urbanisty na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uzyskane na podstawie ustawy

z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2013 r. poz. 932 i 1650);

- posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej;

- posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie innym niż wyżej oraz ukończyły studia podyplomowe w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej;

- są obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, którzy nabyli kwalifikacje zawodowe do projektowania zagospodarowania przestrzeni i zagospodarowania przestrzennego w skali lokalnej i regionalnej odpowiadające wymaganiom określonym w pkt 4 lub 5.

Poza wymienionymi osobami uprawnionymi do sporządzenia koncepcji jest również osoba: wpisana na listę izby samorządu zawodowego architektów posiadająca uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej lub uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń specjalności architektonicznej. Posiadanie uprawnień do sporządzenia koncepcji jest gwarancją, że osoba, która ją sporządza ma odpowiednie kwalifikacje zawodowe i może ponosić w tym zakresie pełną odpowiedzialność za wykonywaną pracę. tego względu koncepcja sporządzona przez osobę nieuprawnioną jest obarczona istotną wadą, co wpływa na brak możliwości wykorzystania tego opracowania procesie inwestycyjno-budowlanym[93].

[93] Por. wyrok WSA Warszawie z dnia 2 listopada 2015 r., VI SA/Wa 912/15,

Zgodnie z pierwotną wersją projektu specustawy mieszkaniowej, koncepcja miała być wybrana w drodze obligatoryjnego publicznego konkursu. Ostatecznie prawodawca zrezygnował z tego rozwiązania, pozostawiając wybór koncepcji i jej wykonawcy w gestii inwestora[94]. Procedura konkursowa z pewnością wydłużyłaby postępowanie związane z przygotowaniem inwestycji mieszkaniowej.

Istotną kwestią są również prawa autorskie do koncepcji architektoniczno-urbanistycznej. Nie powinno bowiem ulegać wątpliwości, że koncepcja może stanowić utwór architektoniczno-urbanistyczny w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych[95]. Przedmiotem prawa autorskiego jest w świetle art. 1 ust. 1 przywołanej ustawy „każdy przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiejkolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia (utwór)". Oznacza to, że koncepcja będzie objęta prawem autorskim pod warunkiem, że w sposób zindywidualizowany oraz oryginalny przedstawia stworzoną przez człowieka wizję zorganizowania oraz zaprojektowania określonej przestrzeni na potrzeby realizacji inwestycji mieszkaniowej oraz towarzyszącej[96]. Z punktu widzenia ochrony prawnej bez znaczenia jest, że nie ustala wszystkich elementów przyszłego projektu architektoniczno-budowlanego, który powstanie w wyniku uszczegółowienia koncepcji[97].

LEX nr 2171087.

94 Zob. uzasadnienie do projektu ustawy ułatwieniach…, s. 8.

95 T.j. Dz.U. 2018 r., poz. 1191.

96 Zob. więcej. P.F. Piesiewicz, *Problematyka autorskich roszczeń majątkowych zaniechanie oraz usunięcie skutków naruszeń przypadku naruszenia praw do utworu architektonicznego*, Palestra 2015, nr 11-12, s. 54-64.

97 Zob. *Informacja Prezesa Krajowej Rady Izby Architektów dnia 3 marca 2005 r. sprawie koncepcji architektonicznej jako utworu chronionego prawem autorskim*, l.dz. 096/KRIA/2005. Dostęp: http://www.izbaarchitektow.pl/pliki/info-koncepcja.pdf.

Ewa Skorczyńska [ust. 1-11], Joanna Człowiekowska [ust. 12-19]

Art. 7. 1. 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.

2. Ustalenie lokalizacji, o której mowa w ust. 1, nie może obejmować terenów przeznaczonych pod inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym.

3. 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 u.o.g.r.l..

4. Rada gminy podejmuje uchwałę o ustaleniu lokalizacji, o której mowa w ust. 1, lub odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji w terminie 60 dni od dnia złożenia przez inwestora wniosku, o którym mowa w ust. 1. 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 kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

5. Jeżeli uchwała o ustaleniu lokalizacji, o której mowa w ust. 1, nie może być podjęta w terminie określonym w ust. 4, przewodniczący rady gminy jest obowiązany w tym terminie powiadomić inwestora, podając powody opóźnienia oraz wskazując nowy termin podjęcia uchwały, nie dłuższy jednak niż 30 dni od dnia upływu terminu, o którym mowa ust. 4.

6. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, może dotyczyć również in-

westycji towarzyszącej, jeżeli jest ona objęta tym samym zamierzeniem inwestycyjnym co inwestycja mieszkaniowa.

7. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, zawiera:

1) określenie granic terenu objętego wnioskiem, przedstawionych na kopii mapy zasadniczej lub w przypadku jej braku, na kopii mapy ewidencyjnej, przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego kartograficznego, obejmującej teren, którego wniosek dotyczy, i obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać, w skali 1:1000 lub większej;

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 lub usługową;

5) określenie zmian w dotychczasowym sposobie zagospodarowania uzbrojeniu terenu;

6) analizę powiązania inwestycji mieszkaniowej z uzbrojeniem terenu;

7) charakterystykę inwestycji mieszkaniowej, obejmującą określenie:

a) 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,

b) planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, przedstawione w formie opisowej i graficznej,

c) charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji mieszkaniowej oraz danych charakteryzujących jej wpływ na środowisko;

8) wskazanie nieruchomości, według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej, jeżeli została założona, na których mają być zlokalizowane obiekty objęte inwestycją mieszkaniową;

9) wskazanie nieruchomości, według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej, jeżeli została założona, w stosunku do których decyzja pozwoleniu na budowę inwestycji mieszkaniowej ma wywołać skutek, o którym mowa w art. 35 ust. 1;

10) wskazanie nieruchomości, o których mowa w art. 38 ust. 1, według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej, jeżeli została założona;

11) wskazanie, w jakim zakresie planowana inwestycja nie uwzględnia ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w przypadku wniosku o ustalenie lokalizacji na terenie, dla którego obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego;

12) wskazanie, że planowana inwestycja nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z wyłączeniem terenów, o których mowa w art. 5 ust. 4, oraz nie jest sprzeczna uchwałą o utworzeniu parku kulturowego;

13) wykazanie, że inwestycja mieszkaniowa odpowiada standardom, o których mowa w rozdziale 3.

8. Do wniosku, o którym mowa w ust. 1, dołącza się:

1) koncepcję urbanistyczno-architektoniczną, o której mowa w art. 6;

2) oświadczenie inwestora, że nie zachodzi kolizja lokalizacji inwestycji mieszkaniowej z inwestycjami, o których mowa w art. 4 pkt 1–12;

3) uzgodnienie, o którym mowa w art. 10 ust. 2, w przypadku realizacji inwestycji na terenach, o których mowa w art. 10 ust. 1;

4) uzgodnienie, o którym mowa w art. 11 ust. 2 pkt 1 lub 2, w przypadku realizacji inwestycji na terenach, o których mowa w art. 11 ust. 1;

5) decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, jeżeli jest wymagana zgodnie z ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2018 r. poz. 2081, z późn. zm.);

6) porozumienie, o którym mowa w art. 22 ust. 1, o ile zostało zawarte.

9. W przypadku gdy wniosek, o którym mowa w ust. 1, nie spełnia wymogów, o których mowa w ust. 7 i 8, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wzywa do usunięcia braków formalnych, wskazując termin na ich usunięcie, nie dłuższy jednak niż 14 dni, pouczając jednocześnie, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia.

10. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie później niż terminie 3 dni od otrzymania wniosku, o którym mowa w ust. 1, zamieszcza ten wniosek wraz z dołączonymi do niego dokumentami na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy, a je-

żeli gmina nie ma strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej na stronie internetowej gminy, określając formę, miejsce i termin składania uwag do wniosku, liczony od dnia zamieszczenia. Informację o zamieszczeniu wniosku, o którym mowa w ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta) podaje do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.

11. Uwagi do wniosku, o którym mowa w ust. 1, wnosi się 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 (Dz.U. z 2019 r. poz. 123 i 720), w terminie 21 dni od dnia zamieszczenia wniosku na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy.

12. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie później niż w terminie 3 dni od dnia zamieszczenia wniosku, o którym mowa w ust. 1, na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy, a jeżeli gmina nie ma strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej na stronie internetowej gminy, powiadamia o możliwości przedstawiania opinii:

1) gminną lub inną właściwą, w rozumieniu art. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, komisję urbanistyczno-architektoniczną;

2) ministra właściwego do spraw zdrowia – w odniesieniu do inwestycji zlokalizowanych na obszarach, którym został nadany status uzdrowiska albo status obszaru ochrony uzdrowiskowej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1056 oraz z 2019 r. poz. 1815);

3) dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – w odniesieniu do inwestycji obejmujących wykonanie urządzeń wodnych;

4) organ właściwy w sprawach ochrony gruntów rolnych – w odniesieniu do gruntów rolnych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161);

5) właściwy organ Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – w odniesieniu do nieruchomości, na których znajdują się urządzenia melioracji wodnych;

6) dyrektora właściwej regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe – w odniesieniu do gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa;

7) właściwy organ nadzoru nad gospodarką leśną – w odniesieniu do gruntów leśnych innych niż określone w pkt 6;

8) właściwego zarządcę terenów kolejowych – w odniesieniu do obszarów kolejowych, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym;

9) właściwego zarządcę infrastruktury kolejowej – w odniesieniu do linii kolejowej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym;

10) właściwy dla proponowanej lokalizacji inwestycji organ prowadzący kataster nieruchomości – z zakresie kolizji przebiegu planowanej inwestycji z uzbrojeniem terenu;

11) właściwego wojewodę, marszałka województwa oraz starostę

– w zakresie zadań rządowych albo samorządowych, służących realizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 39 ust. 3 pkt 3 i art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w odniesieniu do terenów nieobjętych obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego;

12) Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego – w odniesieniu do obiektów budowanych na terenach pozostających w zasięgu ograniczeń wysokości zabudowy na lotnisku i w jego otoczeniu, zgodnie przepisami ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2019 r. poz. 1580 i 1495);

13) właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska – w odniesieniu do form ochrony przyrody, w przypadku inwestycji, dla których nie było wymagane uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;

14) właściwego dla miejsca lokalizacji inwestycji komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej – w zakresie zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej dotyczącymi szczególności zapewnienia wody do celów przeciwpożarowych i dojazdu dla pojazdów jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r. poz. 1396, z późn. zm.) dotyczącymi lokalizacji inwestycji od obiektów stwarzających ryzyko wystąpienia poważnej awarii przemysłowej;

15) dyrektora właściwego urzędu morskiego – w odniesieniu do obszarów pasa technicznego, pasa ochronnego, morskich portów i przystani, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2019 r. poz. 2169);

16) starostę – w odniesieniu do terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy;

17) właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego;

18) operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego w zakresie sposobu zagospodarowania gruntów leżących w odległości nie większej niż 40 metrów od osi istniejącej linii elektroenergetycznej najwyższych napięć, w przypadku gdy górne napięcie tej linii elektroenergetycznej jest równe co najmniej 220 kV;

19) właściwe organy wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa;

20) właściwy organ nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych;

21) zarząd województwa w zakresie uwzględnienia wyników audytu krajobrazowego, o którym mowa w art. 38a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

22) Ministra Obrony Narodowej – w odniesieniu do inwestycji mogących oddziaływać na tereny zamknięte niezbędne dla obronności państwa określone na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz na ich strefy ochronne, o których mowa w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

13. Organy, o których mowa w ust. 12, przekazują opinię w terminie 21 dni od dnia otrzymania powiadomienia. Nieprzekazanie opinii w tym terminie uznaje się za brak zastrzeżeń. Wójt (bur-

mistrz, prezydent miasta) przekazuje inwestorowi do wiadomości opinię nie później niż w terminie 3 dni od otrzymania tej opinii.

14. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie później niż w terminie 3 dni od dnia zamieszczenia wniosku, o którym mowa w ust. 1, na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy, a jeżeli gmina nie ma strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej na stronie internetowej gminy, występuje o uzgodnienie wniosku z właściwym:

1) organem administracji geologicznej – w odniesieniu do terenów występowania udokumentowanych złóż kopalin oraz przestrzeni objętych wyznaczonymi terenami górniczymi dla kopalin stanowiących przedmiot działalności wydobywczej;

2) wojewódzkim konserwatorem zabytków – w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony konserwatorskiej na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2067 i 2245 oraz z 2019 r. poz. 730 i 1696) 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 (Dz. U. poz. 474);

3) 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.

15. Organy, o których mowa w ust. 14, dokonują uzgodnień w terminie 21 dni od dnia otrzymania wystąpienia, o którym

mowa w ust. 14. Nieprzedstawienie stanowiska w tym terminie uznaje się za uzgodnienie wniosku, o którym mowa w ust. 1. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) przekazuje inwestorowi do wiadomości stanowisko nie później niż w terminie 3 dni od otrzymania stanowiska w tej sprawie.

16. Do czasu podjęcia uchwały, o której mowa w ust. 4, inwestor może modyfikować wniosek, o którym mowa w ust. 1. Modyfikacja wniosku może wynikać szczególności ze zgłoszonych uwag, uzyskanych opinii oraz dokonanych uzgodnień. W przypadku modyfikacji wniosku przepisy ust. 1-15 stosuje się.

17. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) przedkłada radzie gminy projekt uchwały, o której mowa w ust. 4, wraz z opiniami i uwagami oraz wynikiem dokonanych uzgodnień. W przypadku gdy wniosek, o którym mowa w ust. 1, dotyczy terenu, na którym obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, wójt (burmistrz, prezydent miasta) przedkłada również opracowanie ekofizjograficzne oraz prognozę oddziaływania na środowisko, sporządzone na potrzeby tego planu.

18. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie później niż w terminie 3 dni od dnia podjęcia przez radę gminy uchwały, o której mowa w ust. 4, przekazuje ją inwestorowi wraz z informacją o nieprzedstawieniu opinii lub stanowiska w wyznaczonym terminie.

19. Ustalenie lokalizacji, o której mowa w ust. 1, nie może być uzależnione od zobowiązania inwestora do spełnienia świadczeń lub warunków niewynikających z odrębnych przepisów.

Spis zagadnień:

1. Właściwość organów
2. Brak kompetencji do lokalizowania inwestycji na terenach przeznaczonych pod realizację inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym
3. Brak kompetencji do ustalania lokalizacji inwestycji na terenach wymagających uzyskania zgody na przeznaczenie gruntów rolnych poza granicami administracyjnymi miast na cele nierolnicze
4. Termin na podjęcie uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i skutki jego przekroczenia
5. Uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej
   a. Przesłanki podjęcia przez radę gminy uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej
      i. 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.
      ii. Ochrona interesów indywidualnych
   b. Wymóg uzasadnienia uchwały jako postulat *de lege lata*
   c. Wnioski
6. Wniosek inwestora o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej
   a. Obligatoryjna treść wniosku
   b. Załączniki do wniosku
   c. Braki formalne wniosku
   d. Obowiązki informacyjne
7. Procedura sporządzania i uchwalania uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej
   a. Współdziałanie
   b. Opiniowanie
   c. Uzgadnianie
8. Prawo inwestora do modyfikacji wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej

9. Przedłożenie projektu uchwały wraz ze zgromadzonym materiałem radzie gminy
10. Obowiązek przekazania inwestorowi uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej

1. Właściwość organów

Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.p.r.i.m. wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej (a także inwestycji towarzyszącej, na mocy odesłania, zawartego w art. 20 u.p.r.i.m.), inwestor składa za pośrednictwem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do właściwej miejscowo rady gminy, a zatem, jak należy przyjąć, gminy właściwej ze względu na położenie nieruchomości.

Problem na gruncie tego przepisu może powstać w przypadku, gdy inwestycja ma być lokalizowana na terenie kilku (np. dwóch) gmin. Takiej możliwości u.p.r.i.m. wyraźnie nie przewiduje. Z uwagi na treść art. 14 u.p.r.i.m. brak jest również możliwości stosowania w tym przypadku art. 21 § 1 pkt 1 zd. 2 k.p.a. („jeżeli nieruchomość położona jest na obszarze właściwości dwóch lub więcej organów, orzekanie należy do organu, na którego obszarze znajduje się większa część nieruchomości"). Omawiana regulacja może okazać się zatem dyskryminująca dla właścicieli nieruchomości położonych w obrębie kilku gmin. Może się np. okazać, że część inwestycji, lokalizowana na terenie danej gminy, nie spełnia wymogów do uznania jej za inwestycję mieszkaniową (np. wobec braku odpowiedniej liczby lokali mieszkalnych), natomiast gdyby brać pod uwagę całość inwestycji, obejmującą również teren sąsiedniej gminy, te wymogi byłyby spełnione. Oczywiście dopuszczalna jest sytuacja, w której inwestor składa odrębne wnioski (obejmujące części tej samej inwestycji) do każdej z właściwych gmin. Jednak każdy z takich wniosków będzie oceniany odrębnie, co

nie rozwiązuje zupełnie postanowionego tu problemu. Co więcej, z porównania omawianego przepisu z regulacją art. 20 u.p.r.i.m. wynika, że wniosek o podjęcie uchwały o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej (w przeciwieństwie do analogicznego wniosku, dotyczącego inwestycji towarzyszącej), nie może odnosić się do części inwestycji.

Do rozważenia pozostaje natomiast relacja pomiędzy omawianym przepisem prawa a treścią art. 1 ust. 2 u.p.r.i.m., który dopuszcza możliwość realizacji całości lub części inwestycji mieszkaniowej na „zasadach ogólnych" (określonych w u.p.z.p.). Skoro jest możliwa realizacja części inwestycji mieszkaniowej na takich zasadach, to wnioskując *a contrario* wydaje się, że możliwe jest również ustalenie lokalizacji części inwestycji mieszkaniowej w trybie u.p.r.i.m. Jednak powyższy wniosek rodzi potrzebę odpowiedzi na dalsze pytania: czy nie jest to sprzeczne z art. 7 ust. 1 u.p.r.i.m., a jeśli nie jest – czy owa „część" powinna samodzielnie spełniać wymagania stawiane inwestycji mieszkaniowej, czy też nie? Jaka powinna być kolejność rozważanych tu trybów?

Jeśliby przyjmować, że wniosek powinien zawsze dotyczyć takiej inwestycji, która spełnia wymagania, stawiane przez u.p.r.i.m., to znaczenie art. 1 ust. 2 u.p.r.i.m. należałoby odczytywać w taki sposób, że inwestor może traktować określoną we wniosku inwestycję jako część jakiejś „większej inwestycji", lokalizowanej nie tylko w trybie u.p.r.i.m. ale i częściowo „na zasadach ogólnych" (przyjmując w domyśle, że część, realizowana na podstawie u.p.r.i.m. powinna samodzielnie spełniać wszystkie wymogi tej ustawy).

Jeśliby natomiast przyjmować, że z art. 1 ust. 2 u.p.r.i.m. wynika możliwość odstępstwa od tej zasady, tj. że owa (określona we wniosku) część nie musi samodzielnie spełniać wymagań stawianych inwestycji mieszkaniowej w rozumieniu u.p.r.i.m., to niewątpli-

wie należałby uznawać, że inwestor powinien już w chwili złożenia wniosku dysponować decyzją o warunkach zabudowy, obejmującą „pozostałą" część inwestycji (względnie możliwość realizacji tej części inwestycji powinna wynikać planu miejscowego, obejmującego tę część inwestycji). Wydaje się, że taki sposób wykładni mógłby być zastosowany przynajmniej w sytuacji opisywanej wcześniej, tj. sytuacji, gdy inwestycja jest lokalizowana na terenie sąsiadujących ze sobą gmin, gdyż znajdowałoby to uzasadnienie konstytucyjnej zasadzie równości wobec prawa.

Zgodnie z art. 7 ust. 6 u.p.r.i.m. wniosek może dotyczyć również inwestycji towarzyszącej, jeżeli jest ona objęta tym samym zamierzeniem inwestycyjnym, co inwestycja mieszkaniowa.

2. Brak kompetencji do lokalizowania inwestycji na terenach przeznaczonych pod realizację inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym

Z art. 7 ust. 2 u.p.r.i.m. wynika, że rada gminy nie ma kompetencji do wydawania uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji na terenach przeznaczonych pod realizację inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. U.p.r.i.m. nie zawiera definicji legalnej tego pojęcia. Należy posiłkować się w tym zakresie definicją inwestycji celu publicznego, zawartą w u.p.z.p.

Zgodnie z art. 2 pkt 5 u.p.z.p., ilekroć jest w niej mowa o „inwestycji celu publicznego" – należy przez to rozumieć „działania znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne, oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n.

U.p.z.p. określa również, w jakich działaniach planistycznych (programach, studiach, planach) inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym powinny być uwzględnianie, a także określa sposób ustalania granic terenów planowanych pod takie inwestycje. Rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym stanowi w szczególności obligatoryjny element planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 39 ust. 3 pkt 3 u.p.z.p.). Zgodnie z art. 39 ust. 5 u.p.z.p.: „W planie zagospodarowania przestrzennego województwa umieszcza się te inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym (…), które zostały ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa zgodnie z ich właściwością".

Obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i ustaleniami programów, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.p.z.p.[98] są uwzględniane również w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (por. art. 10 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.). Natomiast zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 4b u.p.z.p. w planie miejscowym określa się, w zależności od potrzeb m.in. „granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi krajowej, wojewódzkiej lub powiatowej, linii kolejowej o znaczeniu państwowym, lotniska użytku publicznego, inwestycji w zakresie terminalu lub przed-

[98] Zgodnie z tym przepisem: „1. Ministrowie i centralne organy administracji rządowej, w zakresie swojej właściwości rzeczowej, sporządzają programy zawierające zadania rządowe, zwane dalej „programami", służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. 2. Programy podlegają zaopiniowaniu przez sejmiki właściwych województw. 3. Rada Ministrów przyjmuje, w drodze rozporządzenia, programy, uwzględniając w szczególności cele i kierunki, o których mowa w art. 47 ust. 2".

sięwzięcia Euro 2012 lub decyzji lokalizacyjnych wydanych przez Komisję Planowania przy Radzie Ministrów w związku z realizacją inwestycji w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa”[99].

Z punktu widzenia interpretacji art. 7 ust. 2 u.p.z.p. istotny jest również art. 4 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, iż „Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego” oraz ust. 2 tego przepisu, który dopuszcza określenie sposobów zagospodarowania warunków zabudowy w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Skoro w art. 7 ust. 2 u.p.z.p. jest mowa terenach „przeznaczonych” pod realizację inwestycji celu publicznego (o znaczeniu ponadlokalnym), a nie o terenach planowanych do takiego przeznaczenia (np. w planie zagospodarowania przestrzennego województwa), to należy uznać, że przepis ten odnosi się przede wszystkim do takich terenów, które zostały przeznaczone pod ten cel w planach miejscowych. Analogicznie, jak się wydaje, należy traktować sytuacje, w których granice takich inwestycji zostały określone w odpowiednich decyzjach lokalizacyjnych, takich jak np. decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi wojewódzkiej.

Warto w tym miejscu również dodać, że u.p.r.i.m. nie zawiera przepisów analogicznych w swej treści do art. 53 ust. 4 pkt 10 i 10a u.p.z.p. (w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.), zgodnie z którym decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wy-

---

[99] Przy czym, zgodnie z art. 44 ust. 1 u.p.z.p.: „Ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa wprowadza się do planu miejscowego po uprzednim uzgodnieniu terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzenia ich do planu miejscowego”. Kolejne ustępy tego przepisu normują procedurę tego uzgodnienia oraz określają organy właściwe do współdziałania w tym zakresie.

daje się po uzgodnieniu z „wojewodą, marszałkiem województwa oraz starostą w zakresie zadań rządowych albo samorządowych, służących realizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 48 – w odniesieniu do terenów, przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa art. 88 ust. 1"; a także z „wojewodą, marszałkiem województwa oraz starostą w zakresie zadań rządowych albo samorządowych, służących realizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 39 ust. 3 pkt 3 – w odniesieniu do terenów, przeznaczonych na ten cel planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust.1 [u.z.p.]". Tym samym należy uznać, że ustawodawca zrezygnował na gruncie omawianej ustawy z ochrony terenów, które w przeszłości były przeznaczone pod realizację celów publicznych, a obecnie nie są pod te cele przeznaczone w obowiązujących planach miejscowych. U.p.r.i.m. wprowadza zamiast tego możliwość zaopiniowania inwestycji mieszkaniowej (oraz inwestycji towarzyszącej) w zakresie zadań rządowych albo samorządowych, służących realizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 39 ust. 3 pkt 3 i art. 48 ust. 1 u.p.z.p. w odniesieniu do terenów nieobjętych obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego [por. komentarz do art. 7 ust. 12 pkt 11 u.p.r.i.m.].

3. Brak kompetencji do ustalania lokalizacji inwestycji na terenach wymagających uzyskania zgody na przeznaczenie gruntów rolnych poza granicami administracyjnymi miast na cele nierolnicze

Jak wynika z treści art. 7 ust. 3 u.p.r.i.m. rada gminy nie ma kompetencji do ustalania lokalizacji inwestycji na terenach wymagających uzyskania zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze, zlokalizowanych poza granicami administracyjnymi miast.

Przepis ten nawiązuje w swej treści do art. 7 u.o.g.r.l. Zgodnie z art. 7 ust. 1 tej ustawy przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśnie, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2 tego przepisu (w omawianym przypadku: zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na przeznaczenie gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III na cele nierolnicze), dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Nie ma możliwości zmiany przeznaczenia takich gruntów w trybie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, z wyjątkiem przypadków, określonych w ust. 1a[100] oraz w ust. 2a[101] tego przepisu.

Omawiany przepis jest również spójny z regulacją, zawartą w art. 10a cytowanej ustawy, zgodnie z którym przepisów rozdziału 2 – a zatem również art. 7 cytowanej ustawy – nie stosuje się do gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast.

---

[100] „Przepisu, o którym mowa w ust. 1, nie stosuje się do terenów, dla których miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie sporządza się". Planu zagospodarowania przestrzennego nie sporządza się np. dla terenów zamkniętych (choć nie wszystkich – por. komentarz do art. 5 u.p.r.i.m.).

[101] „Nie wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli grunty te spełniają łącznie następujące warunki: 1) co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy; 2) położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 i 2260 oraz 2017 r. poz. 624 i 820); 3) położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, 1920, 1948 i 2255 oraz 2017 r. poz. 191); 4) ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części".

4. Termin na podjęcie uchwały i skutki jego przekroczenia

Zgodnie z art. 7 ust. 4 u.p.r.i.m. termin procesowy na podjęcie uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji wynosi 60 dni od dnia złożenia inwestora wniosku. Z uwagi na treść art. 7 ust. 9 u.p.r.i.m. należy przyjąć, że termin ten biegnie od momentu złożenia kompletnego wniosku, tj. wniosku, spełniającego wymagania, o których mowa w art. 7 ust. 7 8 u.p.r.i.m. W razie, gdyby uchwała nie mogła być podjęta w tym terminie, przewodniczący rady gminy obowiązany jest przed jego upływem powiadomić inwestora o powodach opóźnienia i wskazać nowy termin podjęcia uchwały, nie dłuższy jednak niż 30 dni od dnia upływu określonego wyżej terminu 60-dniowego.

Jeśli gmina nie wyda uchwały w ww. terminach, należy przyjąć, że znajdzie się ona w stanie bezczynności. Ponieważ zgodnie z art. 14 u.p.r.i.m. do spraw ustalenia lokalizacji inwestycji nie stosuje się przepisów k.p.a., inwestor nie może w tym zakresie skorzystać ze środków prawnych, służących stronie postępowania administracyjnego w przypadku braku wydania decyzji w określonym przez prawo terminie. Natomiast wydaje się, że podstawą do złożenia podobnej skargi w omawianym przypadku może stanowić art. 101a u.s.g.[102].

---

[102] „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.(…) oraz art.101a ust. 1 u.s.g.: „Przepisy art.101 stosuje się odpowiednio, gdy organ gminy nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich. 2. W przypadkach, o których mowa w ust.1, sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego, na koszt i ryzyko gminy". Na możliwość szerokiej interpretacji pojęcia „czynności nakazanych prawem" zwrócono uwagę w orzecznictwie sądowym, w którym dopuszcza się nawet zaskarżenie bezczynności polegającej na niewydaniu aktu prawa miejscowego (por. np. wyrok NSA z dnia 25 września 2014 r., II OSK 789/14,

5. Uchwała w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej

a. Przesłanki podjęcia przez radę gminy uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej

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

Zgodnie art. 7 ust. 4 u.p.r.i.m. rada gminy, podejmując uchwałę o ustaleniu lokalizacji lub odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji „bie-

LEX nr 1768339, gdzie czytamy: „Treść art. 101a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 954 ze zm.) nie daje podstaw do wyłączenia z jego zakresu sytuacji, w której organ gminy, mimo obowiązku wynikającego z ustawy, nie wydaje aktu prawa miejscowego. Powołany przepis umieszczono w rozdziale dotyczącym nadzoru nad działalnością gminną, zaś działalność gminna bardzo często polega na wydaniu aktu prawa miejscowego. Nadto, ustawodawca zdecydował się na technikę prawotwórczą polegającą na odesłaniu do art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, ten zaś przepis, co nie ulega wątpliwości, ma także zastosowanie wówczas, gdy organ gminy podejmuje akt będący aktem prawa miejscowego. Zatem, pod pojęciem «czynności nakazanych prawem», użytym w art. 101a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym należy rozumieć też czynności polegające na wydaniu aktu prawa miejscowego"; wyrok NSA z dnia 4 listopada 2010 r., II OSK 1065/10, gdzie czytamy: „(…) zawarta w art. 101a u.s.g. regulacja będzie miała zastosowanie w każdym przypadku gdy odpowiedni przepis nakłada na organ obowiązek podjęcia określonej uchwały z zakresu administracji publicznej. Natomiast do uwzględnienia skargi opartej na tym przepisie niezbędnym będzie istnienie przepisu nakładającego na organy samorządu obowiązek uchwałodawczy i stwierdzenie związku przyczynowego między bezczynnością organu w wykonaniu tego obowiązku a naruszeniem interesu prawnego czy uprawnienia skarżącego"; wyrok NSA z dnia 27 października 2011 r., II OSK 1742/11, gdzie czytamy: „Aby móc rozważać zaistnienie stanu nie wykonania przez organ gminy czynności nakazanych prawem w rozumieniu art. 101 a w związku z art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), konieczne jest wskazanie w przepisach obowiązującego prawa terminu do wykonania danej czynności bądź określenie przesłanek, z którymi wiąże się obowiązek organu wykonania danej czynności".

rze 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. punktu widzenia 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 związana 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[103] 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 owej autointerpretacji są o wiele czytelniejsze (jako że związek pomiędzy treścią studium a planem jest wiele większy, niż ma to miejsce na gruncie omawianej ustawy)[104].

---

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

[104] Por. np. wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2017 r., II OSK 2177/15, LEX nr

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[105]. Przepis nie stanowi bowiem, że

2315759; wyrok NSA z dnia 30 lipca 2019 r., II OSK 1794/18, LEX nr 2719507.

[105] 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 (por. komentarz do art. 8). 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 (M. Szewczyk, *Charakter prawny uchwały rady gminy w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej* [w:] J.H. Szlachetko (red.), *Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawników i urbanistów*, Gdańsk 2019,s. 52-53), na rzecz którego to poglądu przemawia fakt, iż w treści uchwały lokalizacyjnej (art. 8 ust. 1 u.p.r.i.m.) nie zawarto wymogu wskazania osoby inwestora. Na temat aktów administracyjnych generalnych por. zwłaszcza: E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, *passim*. 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 (…)". W związku z tym niekiedy w orzecznictwie formułuje się wymóg określenia osoby inwestora (przy podejmowaniu uchwały o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji) – por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 września 2019 r., IV SA/Po 427/19, LEX nr 2720646, gdzie czytamy: „Z pewnością zatem w uchwale odmownej należy także określić zatem inwestora, rodzaj inwestycji, jak i granice terenu tą inwestycja objętego, ze wskazaniem nieruchomości, według katastru nieruchomości (numerów działek ewidencyjnych). Konieczność indywidualizacji uchwały rady gminy i podjęcia jej wobec konkretnego wniosku o konkretnych uwarunkowaniach wynika z treści cytowanego już uzasadnienia projektu specustawy, co niezbędne jest także do możliwości poddania takiej uchwały w pierwszej kolejności ocenie inwestora i ewentualnie innych podmiotów zainteresowanych sprawą, a w dalszej kolejności sądu administracyjnego – w przypadku poddania uchwały takiej kontroli przez legitymowany podmiot", a także wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 10 lipca 2019 r., II SA/Bd 372/19, LEX nr 2699563; wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 grudnia 2019 r., II SA/Ke 804/19, LEX nr 2759884.

rada gminy może wydać uchwałę, tylko że ją podejmuje[106]. Poza tym w doktrynie i orzecznictwie odróżnia się w sposób jednoznaczny luz decyzyjny, polegający na interpretacji pojęć nieostrych (nieoznaczonych) od uznania administracyjnego[107].

Analiza orzecznictwa sądowoadministracyjnego dotyczącego innych przypadków niewystarczającego uregulowania zakresu władztwa administracyjnego[108] potwierdza w każdym razie wniosek, iż – przy

---

[106] Zaś trudno jest przyjmować w prawie administracyjnym domniemanie kompetencji uznaniowych, albowiem „domniemanie jakichkolwiek kompetencji jest w prawie administracyjnym nie do zaakceptowania" (zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 536).

[107] Jak Jak 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 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 w prawie administracyjnym…*, s. 536-537). Por. też np. wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 2010 r., II FSK 689/09, LEX nr 745807**;** wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r., II GSK 349/11, LEX nr 1219024.

[108] Nie rozwijając szerzej tego wątku warto odesłać w tym miejscu do orzecznictwa, ukształtowanego na gruncie art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz.U. Nr 24, poz. 142 ze

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 postępowaniu sądowoadministracyjnym[109].

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 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

zm.), które dotyczyło 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, LEX nr 1317205, a także do orzecznictwa, ukształtowanego na gruncie art. 83c ust. 4 u.o.p., 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., II SA/Gl 570/16, LEX nr 2120574).

[109] 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, tom I*, Warszawa 2017, s. 489.

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 polityką przestrzenną gminy, ustaloną studium (czyli wymogu, który obowiązywał na gruncie u.z.p. 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. 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 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 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 nie 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[110].

i. 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. Tym samym prawo normujące tę sferę powinno być „wyrazem kompromisu nie tylko pomiędzy różnymi interesami, lecz także różnymi wyobrażeniami kształtowaniu przestrzeni"[111]. Skoro

---

[110] W proponowanym ujęciu art. 7 ust. 4 u.p.r.i.m. 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.

[111] S. Pawłowski, *Modyfikacje klasycznej koncepcji wywłaszczenia a gwarancje praw jednostki*, Poznań 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 ochrony prawa własności nieruchomości"

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)[112]. 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 i rozwiązywania kolizji w procesie stosowania prawa"[113]. Z zasady tej

(M. Szewczyk, *Aksjologia prawa zagospodarowania przestrzeni* [w:] J. Zimmermann (red.) *Aksjologia prawa*…, s. 527). Por. też wciąż aktualne tezy orzeczenia SN z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, OSNC 1994/9/181, LEX nr 9595, 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 prawa własności".

[112] Por. wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2010 r., II OSK 1203/10, LEX nr 1613188, 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.

[113] Tak: J. Zimmermann, który w tym względzie powołuje się na poglądy M.

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”[114], 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 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.

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 (red.), *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego. Tom 2* Warszawa 2012, s. 44.

[114] 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 postępowania administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Kazimierz Dolny nad Wisłą, 19-22 września 2010 r.*, Lublin 2010, s. 293.

b. Wymóg uzasadnienia uchwały jako postulat *de lege lata*

Z uwagi na dostrzeżoną (pozorną) sprzeczność prakseologiczną pomiędzy omawianymi przepisami[115], 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 przypadku, gdy toku postępowania ujawni się kolizja pomiędzy interesem inwestora interesem prawnym innych osób (szczególności właścicieli działek sąsiednich)[116].

---

[115] Zob. J. Wróblewski, *Rodzaje sprzeczności systemie prawa* [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki (red.), *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 401-402.

[116] Szerzej na temat wymogu sporządzenia uzasadnienia – por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 10 lipca 2019 r., II SA/Bd 372/19, LEX nr 2699563, gdzie czytamy: „pozbawiona właściwego uzasadnienia uchwała w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej czy to pozytywna, czy to negatywna rażąco ogranicza możliwość skutecznej realizacji przez obywatela konstytucyjnego prawa do zaskarżenia tego typu aktu organu władzy publicznej do sądu. Zważyć przyjdzie, iż ustawodawca niezależnie nawet od uprawnienia do zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały z zakresu administracji publicznej przez każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone taką uchwałą (art. 101 ust. 1 u.s.g.), w art. 15 u.p.r.i-.m. potwierdził to uprawnienie wobec uchwał określonych w art. 7 ust. 4, ograniczając je jednakże terminem 30 dniowym od dnia opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym lub przekazania uchwały inwestorowi. Tym samym brak dostatecznego uzasadnienia tego typu uchwały, w istocie ogranicza konstytucyjne prawo podmiotu skarżącego (art. 45 ust. 1 Konstytucji), bowiem czyni sądową kontrolę legalności działalności organów gminy w danej sprawie – iluzoryczną" (analogicznie: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 września 2019 r., IV SA/Po 427/19, LEX nr 2720646).

Argumentów za wprowadzeniem tego wymogu dostarcza m.in. wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 grudnia 2019 r., II SA/Kl 804/19, w którym sąd, stwierdzając nieważność podjętej uchwały o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, wskazał m.in.: „ (…) gdy z woli ustawodawcy przyznano organowi jednostki samorządu terytorialnego prawo do podjęcia uznaniowej uchwały w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, właściwie wywiązując się z tego prawa rada miejska powinna w sposób jednoznaczny wskazać powody podjęcia takiej a nie innej uchwały, zwłaszcza że (…) uznaniowość rozstrzygnięcia w formie uchwały nie została organowi przyznana w formie prawa do dowolnego rozstrzygnięcia wniosku, skoro z woli ustawodawcy przy podejmowaniu uchwały na podstawie art. 7 ust. 4 ustawy rada powinna wziąć pod uwagę potrzeby mieszkaniowe oraz możliwości rozwoju gminy. Jak słusznie zauważono w skardze, niewątpliwie konieczność uzasadniania uchwał wynika ze współczesnych standardów państwa prawa i ma podstawowe znaczenie dla przeciwdziałania arbitralności organów administracji publicznej". A w innym miejscu tego orzeczenia czytamy: „Art. 7 ust. 4 należy rozumieć w ten sposób, że podejmując uchwałę organ ma obowiązek wziąć pod uwagę stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy, ale mimo istnienia przykładowo niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych może odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w miejscu, w którym takiego ustalenia domaga się inwestor, jeżeli przemawiają za tym inne okoliczności. Te jednak powody, które skutkowały odmową ustalenia lokalizacji inwestycji powinny być wyraźnie wskazane w uzasadnieniu uchwały, jej projekcie lub wynikać w sposób oczywisty z innych dokumentów"[117].

[117] Por. jednak: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 czerwca 2019 r., II SA/Gl 112/19, LEX nr 2714052, gdzie czytamy: „Z obowiązujących przepisów prawa nie wynika wprost, aby uchwały rady gminy wymagały opatrzenia ich uzasadnieniem, ale tak z ustaleń doktryny jak i orzecznictwa sądowego wniosek taki można wyprowadzić. Pogląd ten należy podzielić, zwłaszcza

Dodatkowo należy wskazać na 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[118]. Co więcej, jak trafnie wskazano w wyroku NSA z dnia 26 kwietnia 2017 r., II OSK 2177/15[119], którego tezy (nawiązujące w swej treści do wyroku TK z dnia 7 lutego 2001r., K 27/00[120]) 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

w kontekście kontrolowanej przez Sąd uchwały mającej, w istocie rzeczy, charakter aktu administracyjnego zastępującego decyzję lokalizacyjną, wydawaną na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z tego, że ma on postać uchwały, co z kolei jest konsekwencją podejmowania go przez organ kolegialny (radę gminy), nie można wywodzić, iż zostaje uwolniony od wymogów odnoszonych do innych aktów administracyjnych tego samego rodzaju. Uchybienie to, natury procesowej, nie stanowi jednak wystarczającej przesłanki do uchylenia uchwały".

[118] Por. wyrok NSA z dnia 9 lutego 2010 r., II OSK 1959/09, LEX nr 591997; wyrok NSA z dnia 30 października 2014 r., II OSK 922/13, LEX nr 1526687.

[119] LEX nr 2315759.

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

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 przypadku odpowiedniego wykazania kolizji interesów inwestora z interesem lokalnym, który w założeniach ma być chroniony przez instytucję studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy[121], a także wówczas, gdy wydanie uchwały korzystnej dla inwestora 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[122].

c. Wnioski

Z komentarza do art. 5 ust. 3 u.p.r.i.m. wynikało, 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

---

[121] Por. argumentację zaprezentowaną w wyroku WSA Lublinie z dnia 6 września 2019 r., II SA/Lu 403/19, LEX nr 2736752, w którym sąd oddalił skargę na uchwałę negatywną dla inwestora.

[122] Jak wskazano w wyroku WSA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2011 r., II SA/Kr 1475/11, LEX nr 1152833, 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".

uchwały, chyba że chodzi o przypadki określone w art. 5 ust. 4 ustawy. Jednak niesprzeczność z ustaleniami studium nie przesądza 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 najrozsądniej korzystały z możliwości lokalizowania inwestycji w trybie specustawy mieszkaniowej, gdyż odmienne zachowanie może prowadzić do pogłębienia chaosu przestrzennego[123]. Równocześnie trzeba jednak dostrzegać, że ustawodawca, ustalając bardzo

[123] M.J. Nowak, *Specustawa mieszkaniowa, cz. II – uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej,* Nieruchomości 2018, nr 11, s. 9.

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.

Jak się wydaje, w kompetencjach, przysługujących radzie gminy w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji, nie mieści się dokonywanie wyboru: czy objąć czy też nie obejmować danego terenu ustaleniami lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej. Kompetencja rady gminy obejmuje natomiast obowiązek ustalenia znaczenia pojęć nieostrych (takich jak np. potrzeby i możliwości rozwojowe gminy) w konkretnym stanie faktycznym, którego jednak nie można utożsamiać z uznaniem (takim, które mogłoby być jedynie w ograniczonym zakresie kontrolowane przez sąd administracyjny; należy raczej przyjąć, że sądowa kontrola omawianych działań rady gminy powinna odbywać się w pełnym zakresie). Nie można zatem podzielić wyrażanego coraz częściej w orzecznictwie poglądu o „uznaniu, jakie przysługuje radzie gminy podejmującej uchwałę lokalizacyjną”[124].

[124] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 czerwca 2019 r., II SA/Gl 112/19, LEX nr

Natomiast należy przyjąć, że kontrola działania rady gminy, dokonywana przez organ nadzoru (wojewodę obejmująca m.in. możliwość stwierdzenia nieważności odpowiedniej uchwały rady gminy), nie obejmuje tego zakresu, jest pod tym względem ograniczona. Obejmuje ona natomiast badanie zgodności z art. 5 u.p.r.i.m. (czy też np. zgodności z przepisami odrębnymi). Można więc twierdzić, że gminie przysługuje na gruncie art. 7 ust. 4 u.p.r.i.m. pewien zakres samodzielności (w ramach podejmowania uchwały lokalizacyjnej). Samodzielność ta podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji).

6. Wniosek inwestora o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej

a. Obligatoryjna treść wniosku

Przepis art. 7 ust. 7 u.p.r.i.m. wskazuje, jaka powinna być obligatoryjna zawartość wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji.

2714052, którym czytamy: „Granic zewnętrznych uznania, jakie przysługuje radzie gminy podejmującej uchwałę lokalizacyjną, należy także poszukiwać w instrumentach wskazanych w art. 7 ust. 10 (uwagi do wniosku), art. 7 ust. 12 (opinie do wniosku) oraz art. 7 ust. 14 (uzgodnienie wniosku) ustawy z 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Instrumenty te mają różną moc oddziaływania na losy wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji, przy czym dwa pierwsze (uwagi i opinie) są niewiążące, natomiast uzgodnienie (brak uzgodnienia) determinuje możliwość pozytywnego załatwienia wniosku"; wyrok WSA w Szczecinie z 5 września 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 643/19, LEX nr 2725407, w którym czytamy: „Stosownie do art. 7 ust. 4 zdanie 2 ustawy, 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. Ustawodawca wyraźnie przyjmuje uznaniowy charakter tego aktu, stwierdzając, że rada gminy «bierze pod uwagę» wskazane w przepisie okoliczności wynikające ze studium, a nie np. po stwierdzeniu zgodności ze studium podejmuje uchwałę o lokalizacji inwestycji" (analogicznie: wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 grudnia 2019 r., II SA/Kl 804/19).

Zasadniczo koreluje ona z obligatoryjnymi elementami uchwały rady gminy o ustaleniu lokalizacji inwestycji, o których mowa w art. 8 u.p.r.i.m., choć z pewnymi wyjątkami. Np. w treści ww. uchwały powinno znaleźć się określenie „rodzaju inwestycji" (art. 8 ust. 1 pkt 1 u.p.r.i.m.), natomiast art. 7 ust. 7 analogicznego elementu nie zawiera. Z kolei wniosek (art. 7 ust. 7 pkt 11 i 12) powinien zawierać „wskazanie" (a nie „wykazanie"): „w jakim zakresie planowana inwestycja nie uwzględnia ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w przypadku wniosku o ustalenie lokalizacji na terenie, dla którego obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego" oraz że „planowana inwestycja nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z wyłączeniem terenów, o których mowa w art. 5 ust. 4, oraz nie jest sprzeczna z uchwałą o utworzeniu parku kulturowego", natomiast art. 8 ust. 1 u.p.r.i.m. nie nakazuje wyraźnie odnosić się do tych kwestii w treści uchwały rady gminy. Inwestor powinien również we wniosku wykazać (a nie tylko wskazać), że „inwestycja mieszkaniowa odpowiada standardom, o których mowa w rozdziale 3". Analogicznego punktu nie zawiera art. 8 ust. 1 u.p.r.i.m.

Art. 7 ust. 7 pkt 1 u.p.r.i.m. wskazuje na konieczność określenia na odpowiednich mapach granic terenu objętego wnioskiem (terenu inwestycji) oraz określenia terenu, na który ta inwestycja będzie oddziaływać. Nie jest zatem wystarczające przedstawienie na mapach samego tylko terenu inwestycji.

Omawiany przepis pkt 2 – 3 odnosi się do takich parametrów inwestycji, jak: minimalna i maksymalna powierzchnia użytkowa mieszkań, minimalna i maksymalna liczba mieszkań, co jest istotne z punktu widzenia uznania inwestycji za inwestycję mieszkaniową w rozumieniu art. 2 pkt 2 u.p.r.i.m. [por. komentarz do tego przepisu].

Z kolei „określenie zakresu inwestycji przeznaczonego na działalność handlową lub usługową" jest istotne z uwagi na wymóg, zawarty w art. 3 u.p.r.i.m [por. komentarz do tego przepisu].

Gdy zaś chodzi o wymóg określenia we wniosku „zmian w dotychczasowym sposobie zagospodarowania terenu i uzbrojenia terenu" (pkt 5), a także wymóg przedstawienia „analizy powiązania inwestycji mieszkaniowej z uzbrojeniem terenu" (pkt 6), to te elementy wniosku są istotne z punktu widzenia szeregu przepisów omawianej ustawy, np. z punktu widzenia uzgodnienia, o którym mowa w art. 7 ust. 12 pkt 10, obowiązków zarządcy drogi, o których mowa w art. 21 ust. 1 u.p.r.i.m. czy uprawnień, wynikających dla inwestora na podstawie art. 38 ust. 1 u.p.r.i.m.

W ramach „charakterystyki inwestycji mieszkaniowej" (pkt 7) inwestor powinien określić: (lit a): „zapotrzebowanie na wodę, energię oraz sposób odprowadzania lub oczyszczania ścieków, a także określić inne potrzeby w zakresie uzbrojenia terenu, niezbędnej liczby miejsc postojowych, jak również sposób zagospodarowywania odpadów". Jak się wydaje, zapotrzebowanie na określone media powinno być potwierdzone w formie odpowiednich warunków technicznych, wydawanych przez gestorów sieci infrastruktury technicznej. Przez „niezbędną liczbę miejsc postojowych" należy rozumieć minimalną, planowaną ich liczbę, przy czym wskazać, że jedynym aktem prawnym, który może określać „wymaganą" liczbę takich miejsc, jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Brak jest przepisu, który by określał „wymaganą" liczbę takich miejsc w przypadkach, gdy na terenie nie obowiązuje plan miejscowy lub gdy – jak to ma miejsce na gruncie opisywanej ustawy – ustaleń planu nie stosuje się (por. art. 5 ust. 3 u.p.r.i.m.)[125].

[125] Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 listopada 2010 r., IV SA/Wa 1681/10, LEX nr 758863, w którym wskazano, iż „w obowiązującym systemie prawnym nie ma żadnego przepisu szczególnego, który nakazywałby wska-

Ponadto w ramach „charakterystyki inwestycji mieszkaniowej" (pkt 7) inwestor powinien określić: (lit. b): „planowany sposób zagospodarowania terenu oraz charakterystykę zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, przedstawione w formie opisowej i graficznej". Planowany sposób zagospodarowania terenu oraz charakterystyka zabudowy i zagospodarowania terenu powinny być przedstawione nie tylko w formie opisowej, ale i graficznej. Powstaje w tym miejscu pytanie, jak szczegółowo powinno to być przestawione. To pytanie ma bardzo duże znaczenie, ponieważ określenie we wniosku inwestycji determinuje również treść uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji, wiążącej organ przy wydawaniu pozwolenia na budowę. Z całą pewnością można powiedzieć, że w tej części wniosku inwestor nie musi przedstawiać charakterystycznych parametrów technicznych obiektów budowlanych, ani danych charakteryzujących jej wpływ na środowisko (które są osobno wymienione w lit. c).

W końcu w ramach „charakterystyki inwestycji mieszkaniowej" (pkt 7) inwestor powinien określić: (lit. c) określić „charakterystyczne parametry techniczne inwestycji mieszkaniowej oraz dane charakteryzujące jej wpływ na środowisko". Do „charakterystycznych parametrów technicznych" (obiektów budowlanych) u.p.b. zalicza: kubaturę, powierzchnię zabudowy, wysokość, długość, szerokość i liczbę kondygnacji[126]. Z kolei dane charakteryzujące wpływ inwestycji na środowisko to w szczególności dane, za pomocą których można określić, czy inwestycja stanowi przedsięwzięcie mogące

zanie określonej liczby miejsc parkingowych w zależności od planowanego sposobu zagospodarowania terenu".

[126] Por. art. 3 pkt 7a u.p.b. (określający definicję pojęcia „przebudowy"), art. 36a ust. 5 pkt 2 u.p.b. (dotyczący istotnego odstąpienia od projektu budowlanego) oraz art. 59a ust. 2 pkt 2 u.p.b. (dotyczący zakresu kontroli organu nadzoru budowlanego).

znacząco oddziaływać na środowisko (czy na inwestorze ciąży obowiązek uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach)[127].

Można twierdzić, że omawianej części wniosku (określonej lit. b), inwestor powinien odnieść się szczególności do tego, jaką ilość budynków przewiduje, jakim przeznaczeniu, jaki sposób będą one usytuowane względem siebie oraz względem dróg także budynków sąsiedztwie. Zatem tej części wniosek mógłby przypominać projekt zagospodarowania działki lub terenu, którym mowa art. 34 ust. 3 pkt 1 u.p.b. Z drugiej strony wydaje się, że na etapie lokalizacji inwestycji nie jest wymagana, ani nawet potrzebna, zbyt duża szczegółowość tym zakresie. Jeśli ustawodawca dopuszcza, by inwestor we wniosku wskazywał pewne parametry nie jako wielkości sztywno określone, tylko przedziale „od-do" (tak jest przypadku planowanej minimalnej maksymalnej powierzchni użytkowej mieszkań, także planowanej minimalnej maksymalnej liczby mieszkań), to powinien również mieć na uwadze, że planowany sposób zagospodarowania terenu może ulec zmianie. Dlatego należałoby postulować, aby części graficznej wniosku przedstawiać szczególności linie zabudowy (obowiązujące lub nieprzekraczalne) także mieszczący się tych liniach planowany, orientacyjny sposób zagospodarowania terenu, uwzględniający przeznaczenie poszczególnych budynków. Podobne uwagi należałoby odnieść również do wymogu przedstawienia charakterystycznych parametrów technicznych (tzn. że mogą być one przedstawiane jako wielkości „od-do").

Dane, których mowa art. 7 ust. 7 pkt 8-10 u.p.r.i.m. są istotne uwagi na konieczność określenia praw rzeczowych do nieruchomości oraz danych osób, którym te prawa przysługują [zob. komentarz do art. 30 u.p.r.i.m.].

---

[127] Por. u.i.o.ś. oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U, poz. 1839).

b. Załączniki do wniosku

Do wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji inwestor powinien dołączyć:

- koncepcję urbanistyczno-architektoniczną [por. komentarz do art. 6 u.p.r.i.m.];

- oświadczenie inwestora, że nie zachodzi kolizja lokalizacji inwestycji mieszkaniowej z inwestycjami, o których mowa w u.p.p.m. (w zakresie inwestycji dotyczących infrastruktury portowej oraz infrastruktury zapewniającej dostęp do portów lub przystani morskich), specustawie drogowej, u.t.k., ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, ustawie o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, ustawie o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, specustawie powodziowej, ustawie o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, specustawie przesyłowej, ustawie o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, ustawie z dnia 7 kwietnia 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy lub przebudowy toru wodnego Świnoujście – Szczecin do głębokości 12,5 metra[128], ustawie o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, ustawie o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym [por. komentarz do art. 4 pkt 1-12 u.p.r.i.m.];

- uzgodnienie z zarządcą infrastruktury kolejowej lub innego podmiotu zarządzającego odpowiednio danym obszarem kolejowych, w przypadku realizacji inwestycji na terenach, znaj-

[128] Dz.U., poz. 990.

dujących się w obszarze kolejowym [por. komentarz do art. 10 u.p.r.i.m.];

- uzgodnienie, o którym mowa w art. 11 ust. 2 pkt 1 lub 2, w przypadku realizacji inwestycji na obszarze portów i przystani morskich [por. komentarz do art. 11 u.p.r.i.m.];

- decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, jeżeli jest wymagana zgodnie z przepisami u.i.o.ś.;

- porozumienie gminy z inwestorem, określające sposób realizacji inwestycji towarzyszącej, o ile zostało zawarte [por. komentarz do art. 22 ust. 1 u.p.r.i.m.].

W tym miejscu należy jeszcze dodać, że oświadczenie o braku kolizji inwestycji mieszkaniowej z innymi inwestycjami nie jest składane pod rygorem odpowiedzialności karnej (za składanie fałszywych zeznań). Organy gminy powinny poddać je samodzielnej ocenie, zwłaszcza z uwagi na treść art. 4 u.p.r.i.m. (który mówi o „pierwszeństwie" inwestycji realizowanych na podstawie innych specustaw).

c. Braki formalne wniosku

Jak stanowi art. 7 ust. 9 u.p.r.i.m., w przypadku gdy wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji nie spełnia wymogów, o których mowa w ust. 7 i 8, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wzywa do usunięcia braków formalnych, wskazując termin na ich usunięcie, nie dłuższy jednak niż 14 dni, pouczając jednocześnie, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia. Organ nie ma na tym etapie kompetencji do oceny merytorycznej złożonego wniosku, a jedynie do oceny formalnej jego zawartości.

d. Obowiązki informacyjne

Jak stanowi art. 7 ust. 10 u.p.r.i.m. wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie później niż w terminie 3 dni od otrzymania wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji, zamieszcza ten wniosek wraz z dołączonymi do niego dokumentami na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy, a jeżeli gmina nie ma strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej, to na stronie internetowej gminy, określając formę, miejsce i termin składania uwag do wniosku, liczony od dnia zamieszczenia. Informację o zamieszczeniu tego wniosku wójt (burmistrz, prezydent miasta) podaje do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.

7. Procedura sporządzania i uchwalania uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej

Postępowanie w sprawie sporządzenia i uchwalenia u.l.i.m. jest wielosekwencyjne. Na jego strukturę składają się następujące po sobie fazy, które zostały odrębnie opisane.

a. Współdziałanie

Istotnym elementem postępowania poprzedzającego podjęcie uchwały w sprawie u.l.i.m. jest współdziałanie pomiędzy organem prowadzącym postępowanie (wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta) a organami administracji publicznej oraz innymi podmiotami wskazanymi w u.p.r.i.m. Współdziałanie to przyjmuje dwie formy: opiniowania i uzgadniania.

Współdziałanie pomiędzy organami administracji publicznej jest instytucją uregulowaną m.in. w art. 7b, 106 i 106a k.p.a. w odniesieniu do postępowania w sprawie indywidualnej kończącego się wydaniem decyzji administracyjnej, jak też w art. 89 u.s.g., art. 77b

u.s.p. i 80a u.s.w., w odniesieniu do rozstrzygnięć organów gminy, powiatu i województwa. Stosowanie kodeksowej instytucji współdziałania zostało w postępowaniu w sprawie u.l.i.m. jednoznacznie wyłączone w art. 14 u.p.r.i.m. Nie wyłączono natomiast stosowania przepisów dotyczących współdziałania zawartych w ustawach samorządowych, w szczególności w 89 u.s.g. Regulacja ta dotyczy sytuacji, w których prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ (art. 89 ust. 1 u.s.g.). W literaturze i orzecznictwie ugruntowane jest stanowisko o konieczności szerokiego rozumienia użytego tu pojęcia „rozstrzygnięcia", jako obejmującego zarówno tworzenie norm generalnych, jak i indywidualnych, z wyłączeniem decyzji administracyjnych. Przez pojęcie „rozstrzygnięcia" rozumie się każdą sytuację, w której na mocy przepisów prawa organ gminy coś rozstrzyga, czyli kształtuje w określony sposób prawa lub obowiązki adresatów, zarówno wewnętrznych (mieszczących się w ramach organizacji gminy), jak i zewnętrznych (osób fizycznych, innych organów itp.), wszystkie czynności w sprawach należących z mocy prawa do właściwości określonego organu jednostki samorządu terytorialnego i przez niego rozstrzyganych, w zakresie wykonywania zadań zarówno własnych, jak i zleconych[129]. Procedura współdziałania uregulowana w art. 7 u.p.r.i.m. stanowi szczególny przypadek tej procedury.

Podjęcie współdziałania, zarówno w formie opinii, jak i uzgodnienia, jest obligatoryjne. Oznacza to, że organ prowadzący postępowanie musi zwrócić się do wszystkich organów określonych w u.p.r.i.m. jako właściwe. Nie oznacza to jednak obowiązku zwrócenia się do wszystkich organów opiniujących lub uzgadniających w każdej sprawie. Jedynie w odniesieniu do części przepisów określających podstawy

[129] K. Wojciechowska, *Komentarz do art. 89* [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* 2018, Legalis/el.

opiniowania – zwrócenie się o zajęcie stanowiska jest obligatoryjne w każdym postępowaniu. Dotyczy to np. art. 7 ust. 12 pkt 1 (opiniowanie przez gminną lub inną właściwą komisję urbanistyczno-architektoniczną) lub art. 7 ust. 12 pkt 17 (opinia właściwego państwowego inspektora sanitarnego). W odniesieniu do pozostałych przypadków współdziałania, obowiązek zwrócenia się o zajęcie stanowiska jest uwarunkowany stanem faktycznym i prawnym nieruchomości lub zakresem planowanego zamierzenia. W tych przypadkach zawiadamia się wyłącznie organy opiniujące i uzgadniające właściwe ze względu na przedmiot sprawy, np. gdy inwestycja lub jej część lokalizowana jest na nieruchomości, na której znajdują się urządzenia melioracji wodnych, zachodzi konieczność zawiadomienia o możliwości zaopiniowania przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (art. 7 ust. 12 pkt 3), czy w przypadku lokalizacji inwestycji lub jej części przebiega przez nieruchomości wchodzące w skład pasa drogowego, przylega do nieruchomości wchodzących w skład pasa drogowego lub powoduje ograniczenia w sposobie zagospodarowania pasa drogowego (art. 7 ust. 14 pkt 3).

Tak, w odniesieniu do opiniowania, jak i uzgadniania u.p.r.i.m. nie określa ani formy zajęcia stanowiska „pozytywnego", odmowy zajęcia stanowiska ze względu na brak właściwości, czy odmowy uzgodnienia. Jak wskazuje M. Szewczyk w odniesieniu do opiniowania w procedurze sporządzania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „w przypadku zaopiniowania dochodzi do wyrażenia oceny albo do objawienia wiedzy. Zaopiniowanie projektu planu miejscowego nie ma waloru rozstrzygnięcia. W konsekwencji cała moc oddziaływania przez organ opiniujący (…) na organ sporządzający projekt planu miejscowego sprowadzania się do siły argumentacji zawartej opinii"[130].

[130] M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospo-*

Ze względu na wyłączenie w art. 14 u.p.r.i.m. nie znajduje zastosowania art. 106 § 5 k.p.a., zgodnie z którym zajęcie stanowiska następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. W konsekwencji stanowisko opiniującego lub uzgadniającego nie przyjmuje formy postanowienia, ale aktu określonego – odpowiednio – jako: opinia, uzgodnienie, odmowa zaopiniowania, odmowa uzgodnienia. Należy dopuścić również takie sytuacje, gdy stanowisko pisemne organu współdziałającego nie będzie nosiło takiego określenia. Przyjąć należy, że konieczne jest w obu przypadkach zachowanie formy pisemnej, chyba że dochodzi do milczącego zajęcia stanowiska.

Z przepisów u.p.r.i.m., ani z przepisów u.s.g. nie wynika obowiązek uzasadnienia stanowiska przez organy współdziałające. Warto jednak zwrócić uwagę na stanowisko wyrażone w wyroku NSA z 8 czerwca 2006 r., sygn. II OSK 410/06, odnoszące się do braku uzasadnienia przez radę gminy uchwały w przedmiocie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym „W procesie interpretacji kompetencji władzy publicznej przepis art. 7 Konstytucji RP, stanowiący iż władza publiczna działa na podstawie i w granicach prawa wiąże się z wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego – zasadą zaufania do Państwa (art. 2 Konstytucji). Działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach ale noszące znamiona arbitralności i nie poddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Wymóg działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, rodzi po stronie organów władzy publicznej obowiązek motywowania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek motywowania uchwał rady gminy jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej". Stanowisko to należy podzielić, podkreślając rolę uzasadniania stanowiska zwłaszcza w przypadkach, gdy stanowisko to jest negatywne dla wnioskodawcy.

darowania przestrzeni, Warszawa 2019, s. 314.

Brak zgodności stanowisk organu występującego o zajęcie stanowiska i organu wskazanego jako właściwy do podjęcia współdziałania nie stanowi sporu o właściwość (sporu kompetencyjnego), a zatem rozbieżności pomiędzy tymi podmiotami nie mogą być usuwane w trybie przepisów regulujących rozstrzyganie sporów o właściwość, tj. k.p.a. oraz p.p.s.a.

Tradycyjnie w doktrynie prawa administracyjnego i orzecznictwie przyjmuje się, że opinia jest niewiążącą formą współdziałania, co oznacza, że stanowisko opiniującego nie wiąże organu, który wystąpił o zajęcie stanowiska. Inaczej w przypadku uzgodnienia, które wymaga uzyskania zgody (aprobaty) organu właściwego.

Skutki braku wystąpienia stanowiska organu współdziałającego, w odniesieniu do opiniowania i współdziałania, powinny być tożsame, bowiem w obu przypadkach, jak wskazano wyżej, mamy do czynienia ze współdziałaniem obligatoryjnym. Wobec tego brak wystąpienia o zajęcie stanowiska stanowi istotne naruszenie prawa, powodujące konieczność stwierdzenia nieważności u.l.i.m. Warto jednak uczynić zastrzeżenie, że w odniesieniu do opiniowania może dojść do sytuacji, w której stanowisko opiniującego nie mogło przełożyć się na treść uchwały. Wówczas trudno mówić o istotnym naruszeniu prawa. To łagodniejsze potraktowanie skutków braku wystąpienia o opinię wiąże się z wadliwością regulacji w zakresie współdziałania, polegającej m.in. na „braku konsekwencji w powiązaniu zakresu opiniowania (również uzgadniania) z materialnoprawnymi wymaganiami wobec inwestycji”[131]. Podkreślić wypada, że istotą współdziałania nie jest tylko formalne włączenie różnych organów administracji w proces przygotowania rozstrzygnięcia przez inny organ administracji, lecz zapewnienie merytorycznego wsparcia, prawa a zarazem obowiąz-

[131] B. Zając, D. Predko, M. Leszczyński, Komentarz do art. 7 [w:] *Specustawa mieszkaniowa…*

ku współkształtowania materialnoprawnej treści rozstrzygnięcia. W sytuacji, gdy brak jest chociażby hipotetycznej możliwości wpływu organu opiniującego na treść uchwały, należy rozważyć, czy uchybienie w tym zakresie nie jest nieistotne.

W sposób oczywisty różnią się skutki braku uwzględnienia opinii oraz uzgodnienia (jak i jego odmowy) uchwale. Brak uwzględnienia opinii nie ma, co do zasady, wpływu na legalność uchwały, chyba że treść pominiętej opinii wskazuje na uwarunkowania faktyczne lub prawne, mogące przełożyć się na materialnoprawną treść uchwały. Skutkiem braku uzgodnienia powinna być odmowa u.l.i.m., o ile wnioskodawca nie zmieni wniosku i nie dostosuje się do wymagań organu uzgadniającego. Gdy jednak stanowisko organu uzgadniającego zostanie pominięte, dochodzi do istotnego naruszenia prawa, które powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały. W tym przypadku oprzeć się można na orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących uzgodnień i opinii w toku procedury sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Np. WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 21 marca 2017 r., II SA/Ol 118/17 wskazał, że uchwalenie przez radę gminy planu miejscowego mimo odmowy uzgodnienia przez uprawniony organ, co do zasady skutkuje nieważnością uchwały rady w całości lub w części[132].

Dalszą konsekwencją art. 14 u.p.r.i.m. (wyłączenie k.p.a.) w odniesieniu do omawianego zagadnienia jest jednoinstancyjność postępowania w sprawie współdziałania i brak możliwości wniesienia zażalenia na stanowisko organu współdziałającego (w tym negatywne), skoro takiego środka (ani żadnego innego) nie przewiduje u.p.r.i.m. Do rozważenia pozostaje natomiast możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego, w pierwszej kolejności na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g. Skoro przyjęto wcześniej, że współdziałanie uregulowane

[132] LEX nr 2269723.

w u.p.r.i.m. jest szczególnym przypadkiem współdziałania, o którym stanowi art. 89 ust. 1 u.s.g., to należy dopuścić możliwość zaskarżania rozstrzygnięć zapadłych w trybie współdziałania na podstawie u.p.r.i.m., stosownie do art. 98 ust. 1 u.s.g. Stanowi on bowiem, że rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy, w tym rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 1, a także stanowisko zajęte w trybie art. 89, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia[133]. Prawo wniesienia skargi w tym przypadku ma gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie lub kompetencja zostały naruszone. Inwestor może zakwestionować stanowisko podmiotu współdziałającego tylko w skardze na uchwałę. Nie bierze on bowiem udziału we współdziałaniu, a treść stanowiska innych organów przekazuje mu wójt (burmistrz, prezydent miasta) „do wiadomości", stosownie do art. 7 ust. 13 i ust. 15 u.p.r.i.m., nie później niż w terminie 3 dni od otrzymania stanowiska w sprawie.

b. Opiniowanie

Termin rozpoczęcia procedury współdziałania został powiązany z obowiązkiem zamieszczenia wniosku inwestora na stronie BIP gminy. Wójt zobowiązany jest rozpocząć procedurę współdziałania nie później niż 3 dni od dnia zamieszczenia tam wniosku. Określony termin ma instrukcyjny charakter, ponieważ z jego naruszeniem nie jest związany żaden skutek prawny.

---

[133] Por. uchwałę NSA z dnia 2 grudnia 2002 r., OPS 8/02: „Stanowisko organu uprawnionego do uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zajęte w trybie art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. g ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.), podlega zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 98 ust. 1 w związku z art. 89 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)", LEX nr 74595.

Nie wszystkie przepisy określające zakres opiniowania i organ właściwy do pojęcia współdziałania sformułowane zostały precyzyjnie, co może powodować trudności interpretacyjne, a także wpływać na czas trwania postępowania.

Gminna lub inna właściwa komisja urbanistyczno-architektoniczna

Art. 8 u.p.z.p. statuuje następujące rodzaje komisji urbanistycznych:

- Główna Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną, jako organ doradczy ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa;

- wojewódzką komisję urbanistyczno-architektoniczną, jako organ doradczy marszałka województwa;

- powiatową komisję urbanistyczno-architektoniczną, jako organ doradczy starosty powiatu;

- gminną komisję urbanistyczno-architektoniczną, jako organ doradczy wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Zgodnie z art. 8 ust. 4 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta może powierzyć gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej powołanej w innej gminie pełnienie funkcji organu doradczego, na mocy porozumienia zawartego z odpowiednim wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta. Komisja wykonująca funkcje doradcze na podstawie porozumienia również może być komisją właściwą. Analogicznie, porozumienie może być zawarte również na szczeblu powiatu.

Sposób określenia właściwości tych organów opiniujących budzi wątpliwości ze względu na wskazanie więcej niż jednego organu

doradczego jako organu opiniującego, bez dookreślenia, w jakich sytuacjach poszczególne komisje mogłyby zająć stanowisko. Niedopuszczalna wydaje się sytuacja, w której stanowisko zajmowałaby więcej niż jedna komisja. Rodziłoby to ryzyko wyrażenia rozbieżnych stanowisk, których organ prowadzący postępowanie nie mógłby rozstrzygnąć we własnym zakresie. Założyć należy więc, że w konkretnej sprawie właściwa może być tylko jedna komisja urbanistyczno-architektoniczna, w pierwszej kolejności – gminna komisja, właściwa ze względu na położenie nieruchomości, na której planowana jest inwestycja mieszkaniowa.

Jeśli gminna komisja nie została w danej gminie powołana, właściwa jest wówczas powiatowa komisja urbanistyczno-architektoniczna. Konsekwentnie, wojewódzka komisja urbanistyczno-architektoniczna mogłaby być właściwa w sprawie, gdyby nie została powołana ani gminna, ani powiatowa komisja urbanistyczno-architektoniczna.

Minister właściwy do spraw zdrowia

Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, „uzdrowiskiem" jest obszar, na terenie którego prowadzone jest lecznictwo uzdrowiskowe, wydzielony w celu wykorzystania i ochrony znajdujących się na jego obszarze naturalnych surowców leczniczych, spełniający warunki, o których mowa w art. 34 ust. 1, któremu został nadany status uzdrowiska. Stosownie do przywołanego artykułu status uzdrowiska może być nadany obszarowi, który spełnia łącznie następujące warunki:

- posiada złoża naturalnych surowców leczniczych o potwierdzonych właściwościach leczniczych na zasadach określonych w ustawie;

- posiada klimat o właściwościach leczniczych potwierdzonych na zasadach określonych w ustawie;

- na jego obszarze znajdują się zakłady lecznictwa uzdrowiskowego i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego, przygotowane do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego;

- spełnia określone w przepisach o ochronie środowiska wymagania w stosunku do środowiska;

- posiada infrastrukturę techniczną w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej, w zakresie transportu zbiorowego, a także prowadzi gospodarkę odpadami.

„Obszarem ochrony uzdrowiskowej" jest, stosownie do art. 2 pkt 4 przywołanej ustawy, obszar spełniający warunki, o których mowa w art. 34 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5, któremu został nadany status obszaru ochrony uzdrowiskowej. W porównaniu z uzdrowiskiem na obszarze tym nie znajdują się zakłady lecznictwa uzdrowiskowego i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego, przygotowane do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego. Dla podjęcia współdziałania wystarczające jest, by jakakolwiek część inwestycji znajdowała się na którymś z wymienionych obszarów.

Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie

Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie jest właściwy do zaopiniowania inwestycji mieszkaniowej obejmującej wykonanie urządzeń wodnych. *A contrario* nie przewiduje się współdziałania, jeśli na terenie inwestycji znajduje się takie urządzenie, a inwestycja mieszkaniowa może wpływać na jego funkcjonowanie.

Zgodnie z art. 16 pkt 65 u.p.w. przez „urządzenia wodne" rozumie się urządzenia lub budowle służące do kształtowania zasobów wodnych lub korzystania z tych zasobów, w tym:

- urządzenia lub budowle piętrzące, przeciwpowodziowe i regulacyjne, a także kanały i rowy,
- sztuczne zbiorniki usytuowane na wodach płynących oraz obiekty związane z tymi zbiornikami,
- stawy, w szczególności stawy rybne oraz stawy przeznaczone do oczyszczania ścieków albo rekreacji,
- obiekty służące do ujmowania wód powierzchniowych oraz wód podziemnych,
- obiekty energetyki wodnej,
- wyloty urządzeń kanalizacyjnych służące do wprowadzania ścieków do wód, do ziemi lub do urządzeń wodnych oraz wyloty służące do wprowadzania wody do wód, do ziemi lub do urządzeń wodnych,
- stałe urządzenia służące do połowu ryb lub do pozyskiwania innych organizmów wodnych,
- urządzenia służące do chowu ryb lub innych organizmów wodnych w wodach powierzchniowych,
- mury oporowe, bulwary, nabrzeża, mola, pomosty i przystanie,
- stałe urządzenia służące do dokonywania przewozów międzybrzegowych.

Organ właściwy w sprawach ochrony gruntów rolnych

Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.o.g.r.l. gruntami rolnymi są grunty:

- określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne;
- pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa;
- pod wchodzącymi skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu;
- pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych;
- parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi;
- rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych;
- pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi;
- zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa;
- torfowisk i oczek wodnych;

- pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Art. 2 ust. 3 tej ustawy wyłącza z zakresu pojęcia gruntów rolnych grunty znajdujące się pod parkami i ogrodami wpisanymi do rejestru zabytków. Organem właściwym w sprawach ochrony gruntów rolnych jest starosta, na którego wskazuje art. 5 ust. 1 u.o.g.r.l.

Właściwy organ Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie

Urządzeniami melioracji wodnych są, zgodnie z art. 197 u.p.w.:

- rowy wraz z budowlami związanymi z nimi funkcjonalnie,
- drenowania,
- rurociągi,
- stacje pomp służące wyłącznie do celów rolniczych,
- ziemne stawy rybne,
- groble na obszarach nawadnianych,
- systemy nawodnień grawitacyjnych,
- systemy nawodnień ciśnieniowych.

– jeżeli służą regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby i ułatwienia jej uprawy.

W odniesieniu do terenów, na których znajdują się urządzenia melioracji wodnych, nie wskazano jednego organu właściwego do zaopiniowania inwestycji mieszkaniowej.

Zgodnie z art. 195 u.p.w. „melioracje wodne" polegają na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby i ułatwienia jej uprawy. Urządzenia melioracji podlegają ewidencji. Zgodnie z art. 196 ust. 1 tej ustawy w celu zapewnienia dostępu do informacji o urządzeniach melioracji wodnych oraz o zmeliorowanych gruntach prowadzi się ewidencję urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów. Ewidencja ta zawiera dane dotyczące urządzeń melioracji wodnych, w szczególności ich rodzaj, liczbę, lokalizację i parametry techniczne oraz dane dotyczące zmeliorowanych gruntów (art. 196 ust. 2). Rejestr ten prowadzony jest przez starostę, właściwy organ ochrony przyrody, jak też organy właściwe do wydawania zgód wodnoprawnych. Organy właściwe w sprawie prowadzenia rejestru nie są jednak (poza pkt. 3) organami właściwymi do zajęcia stanowiska. Nie są bowiem organami PGW Wody Polskie.

Stosownie do art. 241 ust. 1 u.p.w. organem Wód Polskich jest Prezes Wód Polskich.

Ustawa wskazuje również na kierowników jednostek organizacyjnych Wód Polskich, stanowiących organy administracyjne w rozumieniu funkcjonalnym, tj.

- dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej (art. 244 p.w.),
- dyrektorów zarządów zlewni (art. 247 ust. 1 p.w.),
- kierowników nadzorów wodnych (art. 249 ust. 1 p.w.).

Mając na uwadze wyniki wykładni systemowej przeprowadzonej w kontekście zadań, o których mowa w art. 240 u.p.w., realizowanych przez wyżej wymienione jednostki organizacyjne, można przyjąć, że właściwym w zakresie opiniowania jest dyrektor zarządu zlewni

kierujący jednostką właściwą do dokonywania uzgodnienia w zakresie melioracji wodnych, na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z art. 240 ust. 4 pkt 17 u.p.w.

Dyrektor Właściwej Regionalnej Dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe

W sytuacji, gdy teren inwestycji mieszkaniowej obejmuje obszar gruntów leśnych, w rozumieniu u.o.g.r.l., a ponadto stanowi własność Skarbu Państwa, organem opiniującym jest dyrektor właściwej ze względu na miejsce położenia nieruchomości regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. W świetle art. 32 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach[134] w skład państwowej jednostki organizacyjnej Lasy Państwowe wchodzą Regionalne Dyrekcje Lasów Państwowych, na których czele stoi dyrektor, którego podstawowe zadania i kompetencje określa art. 34 ust. 1 tej ustawy.

Właściwy organ nadzoru nad gospodarką leśną

W odniesieniu do gruntów leśnych innych niż określone w pkt 6, tzn. gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa, właściwy do zajęcia stanowiska jest organ nadzoru nad gospodarką leśną. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa pełni starosta.

Właściwy zarządca terenów kolejowych

Zgodnie z art. 4 pkt 8 u.t.k. „obszarem kolejowym" jest powierzchnia gruntu określona działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do

[134] T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 6.

zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy.

Regulacja u.t.k., do której odsyła komentowany przepis w zakresie pojęcia obszaru kolejowego, nie posługuje się pojęciem zarządcy terenu (obszaru) kolejowego. Pojęciem tej ustawy jest „zarządca infrastruktury kolejowej". Uwzględniając ustalenia dotyczące zakresu opiniowania na podstawie art. 7 ust. 12 pkt 9 można przyjąć, że zarządcą terenów kolejowych jest podmiot, który sprawuje zarząd (w tym zarząd trwały) terenami stanowiącymi obszary kolejowe w rozumieniu art. 4 pkt 8 u.t.k. Zarządcą terenu kolejowego może być zarządca infrastruktury kolejowej [zob. komentarz do art. 10].

Właściwy zarządca infrastruktury kolejowej

Osobny wymóg zaopiniowania dotyczy linii kolejowej w rozumieniu przepisów u.t.k. Przypadek ten może budzić wątpliwości ze względu na fakt, że jego zakres przedmiotowy mieści się w zakresie opiniowania z art. 7 ust. 12 pkt 12 u.t.k. Linia kolejowa jest położona na obszarze kolejowym. Stanowi bowiem część drogi kolejowej w rozumieniu art. 4 pkt 1a w zw. z pkt. 2 u.t.k. To rozróżnienie może być istotne, jeśli zarządcą infrastruktury kolejowej i zarządcą obszarów kolejowych są różne podmioty. W świetle art. 4 pkt 7 u.t.k. „zarządcą infrastruktury" jest podmiot odpowiedzialny za zarządzanie infrastrukturą kolejową albo, w przypadku budowy nowej infrastruktury, podmiot, który przystąpił do jej budowy w charakterze inwestora. Zadania tego zarządcy określa art. 5 u.t.k. Załącznik nr 1 do u.t.k. stanowi wykaz elementów infrastruktury kolejowej. Zalicza się do nich m.in. grunty, oznaczone jako działki ewidencyjne, na których znajdują się elementy wymienione w pkt 1-11, w tym tory kolejowe (pkt 1 i 12).

Zakres przedmiotowy opinii odnosi się do „linii kolejowej", którą stanowi linia kolejowa wyznaczona przez zarządcę infrastruktury droga

kolejowa przystosowana do prowadzenia ruchu pociągów (art. 4 pkt 2 u.t.k.). Literalne brzmienie przepisu wskazuje, że opinia zarządcy infrastruktury kolejowej jest wymagana, jeżeli teren inwestycji mieszkaniowej znajduje się na terenie linii kolejowej, w szczególności koliduje z nią.

Organ prowadzący kataster nieruchomości

„Ewidencja gruntów i budynków" (kataster nieruchomości) to w świetle art. 2 pkt 8 u.p.g.k. system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami. Zgodnie z art. 22 ust. 1 u.p.g.k. ewidencję gruntów i budynków oraz gleboznawczą klasyfikację gruntów prowadzą starostowie.

Warto również zwrócić uwagę, że na podstawie art. 27 ust. 1 u.p.g.k. starostowie (na obszarze powiatu) prowadzą również geodezyjną ewidencję sieci uzbrojenia terenu, która obejmuje informacje o projektowanych, znajdujących się w trakcie budowy oraz istniejących sieciach uzbrojenia terenu, ich usytuowaniu, przeznaczeniu oraz podstawowych parametrach technicznych, a także o podmiotach, które władają tymi sieciami. Do zadań starosty należy również koordynacja usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu (art. 7d pkt 2 u.p.g.k.).

Właściwy wojewoda, marszałek województwa oraz starosta

Zakres opiniowania określony w pkt 11 nawiązuje do uzgodnienia, o którym mowa w art. 53 ust. 4 pkt 10 i 10a u.p.z.p. Zakres przedmiotowy opiniowania na podstawie pkt 11 odnosi się do dwóch aspektów:

- braku planu miejscowego dla obszaru inwestycji mieszkaniowej,

- zadań rządowych albo samorządowych, służących realizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, uwzględniających ustalenia strategii rozwoju województwa oraz rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym, jak też w programach sporządzanych przez ministrów i centralne organy administracji rządowej.

Wątpliwości może budzić odesłanie „w zakresie zadań". Literalne brzmienie tego przepisu może sugerować opiniowanie w sytuacji, gdy inwestycja mieszkaniowa stanowi jedno z wymienionych zadań. Cel tej normy zdaje się jednak przemawiać za opiniowaniem w celu ustalenia ewentualnej kolizji mogącej powstać w wyniku realizacji inwestycji mieszkaniowej z wymienionymi zadaniami.

Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego

Opiniowanie, o którym mowa w art. 7 ust. 12 pkt 12 u.p.r.i.m. obejmuje obiekty budowane na terenach pozostających w zakresie ograniczeń wysokości zabudowy na lotnisku i w jego otoczeniu, zgodnie z przepisami p.l.

W pierwszym przypadku chodzi o te obszary, których dotyczą regulacje prawne wyznaczające ograniczenia wysokości zabudowy. Literalne brzmienie przepisu w tym zakresie sugerowałoby ograniczenia wysokości zabudowy na terenie lotniska. Bardziej uprawniona wydaje się jednak interpretacja, zgodnie z którą chodzi o każdy obszar, na którym obowiązują ograniczenia wysokości zabudowy wynikające z funkcjonowania lotniska.

Z powyższego wynika *a contrario*, że jeśli nie wprowadzono na danym obszarze ograniczeń wysokościowych, ale np. ograniczenia co

do rodzaju zabudowy, funkcji obiektów budowlanych, brak podstaw do opiniowania przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

Jak wynika z art. 87 ust. 6 p.l. otoczeniem lotniska jest obszar w odległości 5 km od granicy lotniska. Na obszarze tym zabrania się budowy lub rozbudowy obiektów budowlanych, które mogą stanowić źródło żerowania ptaków, hodowania ptaków mogących stanowić zagrożenie dla ruchu lotniczego. Pośrednio, z art. 87 ust. 1 p.l. wynika również zakaz lokalizowania obiektów budowlanych mogących stanowić zagrożenia dla startujących i lądujących statków powietrznych, a w przypadku istniejących zagrożeń – nakaz ich oznakowania (art. 87 ust. 2 p.l.).

Najistotniejszymi aktami normatywnymi, z których mogą wynikać ograniczenia wysokości zabudowy są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, rozporządzenia ustanawiające strefy ograniczonego użytkowania wokół lotniska, wydane na podstawie art. 135 p.o.ś., atakże plany generalne lotniska, o których mowa w art. 55 p.l.

Właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska

Zajęcie stanowiska przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska wymagane jest w odniesieniu do form ochrony przyrody, w przypadku inwestycji, dla których nie było wymagane uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. *A contrario* obowiązek uzyskania takiej decyzji wyłącza współdziałanie z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.o.p. do form ochrony przyrody zalicza się:

- parki narodowe;
- rezerwaty przyrody;
- parki krajobrazowe;

- obszary chronionego krajobrazu;
- obszary Natura 2000;
- pomniki przyrody;
- stanowiska dokumentacyjne;
- użytki ekologiczne;
- zespoły przyrodniczo-krajobrazowe;
- ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów.

Art. 6 ust. 2 u.o.p. umożliwia zawieranie porozumień z sąsiednimi państwami, na podstawie których mogą być wyznaczane przygraniczne obszary cenne pod względem przyrodniczym w celu ich wspólnej ochrony należy je równie zaliczyć do form ochrony przyrody.

Obowiązek zajęcia stanowiska przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska dotyczy sytuacji, w których teren inwestycji znajduje się na obszarze objętym jakąś formą ochrony. Opiniowanie jest ponadto uzasadnione, jeśli inwestycja mieszkaniowa lub inwestycja towarzysząca może negatywnie oddziaływać na obszar objęty formą ochrony przyrody, sąsiadujący z terenem inwestycji.

Właściwy dla miejsca lokalizacji inwestycji komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej

Sposób sformułowania tego przepisu sugeruje, że stanowisko komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej wymagane jest w odniesieniu do każdej inwestycji. Opiniuje on bowiem „w zakresie zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej". W treści

przepisu wskazano „w szczególności" zbadanie zgodności pod względem zapewnienia wody do celów przeciwpożarowych i dojazdu dla pojazdów jednostek ochrony przeciwpożarowej, co oznacza, że te aspekty inwestycji mieszkaniowej powinny być wzięte pod uwagę na pierwszym miejscu. Nie zwalnia to jednak organu od sprawdzenia zgodności inwestycji z całokształtem przepisów o ochronie przeciwpożarowej. W konsekwencji istotne są w tym kontekście przepisy ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej[135], jak też przepisy wykonawcze do tej ustawy, w tym wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 13 ust. 3, rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych[136].

Wskazany organ jest również właściwy do wyrażenia opinii w zakresie zgodności z przepisami p.o.ś. dotyczącymi lokalizacji inwestycji od obiektów stwarzających ryzyko wystąpienia poważnej awarii przemysłowej. Jak się wydaje, w tym przypadku chodzi o odległość inwestycji mieszkaniowej od obiektów stwarzających ryzyko wystąpienia poważnej awarii przemysłowej. Zgodnie z art. 248 ust. 1 p.o.ś. zakład stwarzający zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, w zależności od rodzaju, kategorii i ilości substancji niebezpiecznej znajdującej się w zakładzie, może być zakładem o zwiększonym ryzyku wystąpienia awarii albo za zakładem o dużym ryzyku wystąpienia awarii. Zakładem o zwiększonym bądź dużym ryzykiem awarii jest również zakład, w którym przewiduje się możliwość wystąpienia substancji niebezpiecznej, lub zakład, w którym powstanie tej substancji jest możliwe w trakcie procesu przemysłowego, w zależności od przewidywanej ilości substancji niebezpiecznej mogącej znaleźć się w zakładzie (art. 248 ust. 2 p.o.ś., z zastrzeżeniem wyłączeń określonych w art. 248a ust. 2 p.o.ś.). Na podstawie upoważnienia zawartego

---

135 T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1372.

136 T.j. Dz.U. Nr 124, poz. 1030.

w art. 248 ust. 3 p.o.ś. wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie w sprawie rodzajów i ilości znajdujących się w zakładzie substancji niebezpiecznych, decydujących o zaliczeniu zakładu do zakładu o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnej przemysłowej[137].

Dyrektor właściwego urzędu morskiego

Zajęcie stanowiska przez dyrektora urzędu morskiego, będącego organem niezespolonej administracji rządowej w województwie, wymagane jest w odniesieniu do obszarów pasa technicznego, pasa ochronnego, morskich portów i przystani wyznaczonych na podstawie przepisów u.o.m.

Pas techniczny i pas ochronny stanowią części pasa nadbrzeżnego, tj. obszaru lądowego przyległego do linii brzegu morskiego, przebiegającego wzdłuż wybrzeża morskiego (art. 36 ust. 1 i 3 u.o.m.). „Pas techniczny" stanowi strefę wzajemnego bezpośredniego oddziaływania morza i lądu i jest obszarem przeznaczonym do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska (art. 36 ust. 2 pkt 1 u.o.m.). „Pas ochronny" natomiast obejmuje obszar, w którym działalność człowieka wywiera bezpośredni wpływ na stan pasa technicznego (art. 36 ust. 2 pkt 1 u.o.m.). Minimalną i maksymalną szerokość pasa technicznego i ochronnego oraz sposób wyznaczania ich granic, kierując się uwarunkowaniami lokalnymi, rzeźbą terenu, formą jego zabudowy oraz uwzględniając oddziaływanie żywiołu morskiego na brzeg morski, określa wydane na podstawie art. 36 ust. 4 u.o.m. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2003 r. w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczania ich granic[138].

---

137 Dz.U., poz. 138.

138 Dz.U. Nr 89, poz. 820 z późn. zm.

Granice pasa technicznego oraz granice pasa ochronnego określa na podstawie upoważnienia zawartego w art. 36 ust. 5 u.o.m. dyrektor właściwego urzędu morskiego.

Zgodnie z art. 2 pkt 2 u.p.p.m. przez „porty lub przystanie morskie" rozumie się akweny i grunty oraz związaną z nimi infrastrukturę portową, znajdujące się w granicach portu lub przystani morskiej. Granice portów morskich określa, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej (art. 45 ust. 1 u.o.m.). Natomiast na podstawie art. 45 ust. 2 u.o.m. dyrektorzy urzędów morskich, po zasięgnięciu opinii właściwych rad gmin oraz organów ochrony granicy państwowej, określają granice przystani morskich.

Starosta

Zgodnie z art. 110a ust. 1 p.o.ś. starosta prowadzi obserwację terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, a także rejestr zawierający informacje o tych terenach. Jest więc organem właściwym do zajęcia stanowiska w odniesieniu do terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy;

Właściwy państwowy wojewódzki inspektor sanitarny

Odnośnie do państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego nie wskazano przedmiotowego zakresu współdziałania, co oznacza, że jest on właściwy do zajęcia stanowiska w każdej sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

Państwowa Inspekcja Sanitarna, której organem jest państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, zgodnie z art. 1 ustawy z 14 marca 1985 r.

o Państwowej Inspekcji Sanitarnej[139] jest powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, w szczególności poprzez sprawowanie nadzoru nad warunkami:

- higieny środowiska;
- higieny pracy w zakładach pracy;
- higieny radiacyjnej;
- higieny procesów nauczania i wychowania;
- higieny wypoczynku i rekreacji;
- zdrowotnymi żywności, żywienia i produktów kosmetycznych;
- higieniczno-sanitarnymi, jakie powinien spełniać personel medyczny, sprzęt oraz pomieszczenia, w których są udzielane świadczenia zdrowotne.

– w celu ochrony zdrowia ludzkiego przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych, zapobiegania powstawaniu chorób, w tym chorób zakaźnych i zawodowych.

Opinia wskazanego wyżej organu może mieć zatem istotne znaczenie w przypadku lokalizowania inwestycji mieszkaniowej na terenach poprzemysłowych, wojskowych, czy kolejowych, które ze względu na poprzedni sposób wykorzystania nie nadają się pod zabudowę mieszkaniową, bądź wymagają podjęcia specjalnych działań celem lokalizowania na nich tego rodzaju zabudowy.

---

139 T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 59.

Operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego

Zgodnie z art. 3 pkt 24 u.p.e. „operatorem systemu przesyłowego" jest przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem paliw gazowych lub energii elektrycznej, odpowiedzialne za ruch sieciowy w systemie przesyłowym gazowym albo systemie przesyłowym elektroenergetycznym, bieżące i długookresowe bezpieczeństwo funkcjonowania tego systemu, eksploatację, konserwację, remonty oraz niezbędną rozbudowę sieci przesyłowej, w tym połączeń z innymi systemami gazowymi albo innymi systemami elektroenergetycznymi.

Opiniowanie jest wymagane w sytuacji, w której teren inwestycji mieszkaniowej leży w odległości nie większej niż 40 metrów od osi istniejącej linii elektroenergetycznej najwyższych napięć, w przypadku, gdy górne napięcie tej linii elektroenergetycznej jest równe co najmniej 220 kV.

Właściwe organy wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa

Ten przypadek opiniowania budzi istotne wątpliwości ze względu na sposób określenia organów współdziałających w sposób nieprecyzyjny, a przy tym bez określenia zakresu przedmiotowego współdziałania.

W przepisie tym wskazano trzy rodzaje „właściwych" organów: wojskowe, ochrony granic, bezpieczeństwa państwa.

Jak się wydaje, właściwymi organami wojskowymi będą terenowe organy wykonawcze Ministra Obrony Narodowej w sprawach operacyjno-obronnych i rządowej administracji niezespolonej, tj. szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojewódzcy komendanci

uzupełnień, stosownie do art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony[140].

Szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych w sprawach, o których mowa w ust. 1, wykonują m.in. zadania z zakresu udziału w planowaniu przestrzennego zagospodarowania, ze względu na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa oraz współpracy z innymi organami i podmiotami w sprawach związanych z obronnością państwa. Zadania z zakresu współpracy z innymi organami i podmiotami w sprawach związanych z obronnością państwa wykonują ponadto wojskowi komendanci uzupełnień.

Organami właściwymi w sprawie ochrony granic są organy wskazane w art. 7 ustawy z 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej[141], tj. minister właściwy do spraw wewnętrznych, który odpowiada za ochronę granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontrolę ruchu granicznego, w zakresie określonym w odrębnych przepisach, Minister Obrony Narodowej, który odpowiada za ochronę granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej, Komendant Główny Straży Granicznej, który wykonuje zadania ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych, który wykonuje zadania Ministra Obrony Narodowej w zakresie ochrony granicy państwowej w przestrzeni powietrznej.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej[142], Straż Graniczna jest jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formacją przeznaczoną do ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji. Do organów Straży Granicznej zalicza się, zgodnie z art.

---

140 T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1541 późn. zm.
141 T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1776.
142 T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 147.

3 oraz 3a ustawy, Komendanta Głównego Straży Granicznej oraz komendantów oddziałów Straży Granicznej oraz komendantów placówek i dywizjonów Straży Granicznej.

Jeszcze trudniej ustalić organ właściwy w zakresie bezpieczeństwa państwa, albowiem ochrona i zapewnianie bezpieczeństwa państwa leży w kompetencjach wielu organów. W pierwszej kolejności art. 126 ust. 2 Konstytucji stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Zgodnie z art. 26 ust. 1 Konstytucji, Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic.

Również Rada Ministrów, na podstawie art. 146 pkt 7 i 8 Konstytucji zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, a także bezpieczeństwo zewnętrzne państwa. Nie powinno się także pomijać organów Policji, która stanowi główną umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o Policji[143].

Tak sformułowany zakres opiniowania należy uznać za niewłaściwy. Trudno bowiem ustalić właściwy organ przy tak ogólnym określeniu zakresu współdziałania. W konsekwencji to na organie prowadzącym postępowanie w sprawie u.l.i.m. spoczywa ciężar ustalenia organu właściwego ze względu na przedmiot postępowania i lokalizację celem powiadomienia go o możliwości zajęcia stanowiska.

---

143 T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 161.

Właściwy organ nadzoru górniczego

Stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 15 u.p.g.g. „terenem górniczym" jest przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego. Granice terenu górniczego określa koncesja na wydobywanie kopaliny ze złoża, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów albo podziemne składowanie dwutlenku węgla wyznacza również granice obszaru i terenu górniczego, o której mowa w art. 32 u.p.g.g. Obszary te uwzględnia się w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 104 u.p.g.g.).

Organami nadzoru górniczego są zgodnie z art. 164 ust. 1 i 2 u.p.g.g.:

- Prezes Wyższego Urzędu Górniczego;
- dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych;
- dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego.

W pierwszej kolejności właściwi do opiniowania w zakresie zagospodarowania terenów górniczych są dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych oraz dyrektor SUG, jako organy nadzoru górniczego pierwszej instancji.

Zarząd województwa

Zarząd województwa jest właściwy do wyrażenia opinii w zakresie uwzględnienia wyników audytu krajobrazowego, o którym mowa w art. 38a u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem audyt krajobrazowy sporządza się dla obszaru województwa nie rzadziej niż raz na 20 lat. Audyt ten identyfikuje krajobrazy występujące na całym obszarze

województwa, określa ich cechy charakterystyczne oraz dokonuje oceny ich wartości (art. 38a ust. 2 u.p.z.p.).

Zgodnie z art. 38 ust. 3 u.p.z.p. audyt krajobrazowy, w szczególności:

- określa:
    - krajobrazy występujące na obszarze danego województwa;
    - lokalizację krajobrazów priorytetowych;
- wskazuje lokalizację i granice:
    - parków kulturowych;
    - parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu;
    - obiektów znajdujących się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO (MaB) lub obszarów i obiektów proponowanych do umieszczenia na tych listach;
- wskazuje:
    - zagrożenia dla możliwości zachowania wartości krajobrazów, o których mowa w pkt 1 lit. b, oraz wartości krajobrazów w obrębie obszarów lub obiektów, o których mowa w pkt 2;
    - rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania i ochrony krajobrazów, o których mowa w pkt 1 lit. b,

oraz krajobrazów w obrębie obszarów lub obiektów, o których mowa w pkt 2, w szczególności poprzez wskazanie obszarów, które powinny zostać objęte formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3, 4 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody;

- lokalne formy architektoniczne zabudowy w obrębie krajobrazów, o których mowa w pkt 1 lit. b.

Zgodnie z art. 38b ust. 1 i 2 u.p.z.p. projekt audytu krajobrazowego sporządza zarząd województwa, a uchwala sejmik województwa. Wystąpienie o opinię zarządu województwa na tej podstawie jest konieczne w każdej sprawie dotyczącej lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Uwzględnienie wyników audytu oznacza tu wzięcie pod uwagę uwarunkowań wskazanych w audycie przy lokalizowaniu inwestycji mieszkaniowej.

Minister Obrony Narodowej

W świetle art. 2 pkt 9 u.p.g.k. terenami zamkniętymi są tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. Tereny zamknięte są ustalane przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych w drodze decyzji. W decyzji tej określane są również granice terenu zamkniętego (art. 4 ust. 2a u.p.g.k.).

W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego ustala się granice terenów zamkniętych oraz granice ich stref ochronnych. W strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy.

Wystąpienie o opinię Ministra Obrony Narodowej jest obligatoryjne w sytuacji ustalenia możliwości oddziaływania na tereny zamknięte. Dla oceny, czy istnieje potencjalne oddziaływanie na tereny zamknięte i ich strefy ochronne, ustalenia wymaga, czy realizacja inwestycji wpłynie na funkcjonowanie i użyteczność terenów zamkniętych jako terenów służących obronności i bezpieczeństwu państwa.

Organy, o których mowa w art. 7 ust. 12 u.p.r.i.m., przekazują opinię w terminie 21 dni od dnia otrzymania powiadomienia. Nieprzekazanie opinii w tym terminie uznaje się za brak zastrzeżeń. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) przekazuje inwestorowi do wiadomości opinię nie później niż w terminie 3 dni od otrzymania tej opinii.

Art. 7 ust. 13 u.p.r.i.m. określa 21-dniowy termin na zajęcie stanowiska przez organ opiniujący. Początek terminu następuje z chwilą otrzymania powiadomienia przez ten organ. Należy uznać, że nie jest to termin wyłącznie instrukcyjny, ale termin zawity, wiążący organ opiniujący w ten sposób, że po jego bezskutecznym upływie wygasa kompetencja organu opiniującego do zajęcia stanowiska w tym trybie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 stycznia 2012 r., I OSK 1970/11 stwierdził w odniesieniu do analogicznie skonstruowanego terminu z art. 89 ust. 1 u.s.g., że ma on „charakter prekluzyjnego terminu z prawa materialnego, a jego upływ wywiera skutek, o jakim stanowi art. 89 ust. 2". Stwierdził również, że „zajecia stanowiska po upływie ustawowego termin nie można interpretować jako obalenia domniemania stanowiska pozytywnego, przepisy prawa nie wiążą z nim bowiem skutków prawnych"[144].

Treść opinii powinna wyrażać stanowisko organu opiniującego umożliwiające organowi występującemu o zajęcie stanowiska stwierdzenie, czy inwestycja objęta wnioskiem jest zgodna z przepisami prawa

[144] LEX nr 1107469.

w zakresie właściwości organu opiniującego. Nie jest rolą opiniującego wyrażanie stanowiska co do celowości, czy słuszności realizacji inwestycji.

Opinia (tak pozytywna, jak i negatywna) powinna wskazywać okoliczności faktyczne lub prawne mogące mieć wpływ na podjęcie u.l.i.m. bądź odmowę jej podjęcia.

Bezskuteczny upływ terminu 21-dniowego oznacza konieczność uznania, że milcząco organ zajął stanowisko, w którym nie wnosi on zastrzeżeń do inwestycji Mechanizm ten nie daje pełnej gwarancji, że rozstrzygnięcie sprawy – w postaci uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej – będzie uwzględniało materialnoprawne uwarunkowania tej inwestycji. Wobec tego, celem zapewnienia zgodności z prawem uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej organ przygotowujący projekt tej uchwały powinien rozważyć argumenty odnoszące się do ewentualnych naruszeń prawa materialnego zgłoszone przez organ opiniujący nawet po upływie terminu z art. 7 ust. 13 u.p.r.i.m[145].

Literalne brzmienie komentowanego przepisu („organy… przekazują opinię w terminie 21 dni") wskazuje, że termin 21-dniowy jest terminem na doręczenie opinii organowi, który wystąpił o zajęcie stanowiska. Przekazanie opinii oznacza w tym kontekście umożliwienie zapoznania się organowi z jej treścią, czy to w formie pisemnej, czy elektronicznej.

Po otrzymaniu opinii organ przekazuje ją w terminie 3 dni inwestorowi. Przyjąć należy, że przepis ten dotyczy wyłącznie opinii

---

[145] Zob. J. Człowiekowska, *milczeniu administracji w kontekście instytucji „milczącego uzgodnienia" w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 305-309.

w formie pisemnej. *A contrario*, nie jest obowiązkiem organu opiniującego kierowanie stanowiska do inwestora, bądź nawet informowanie o zajęciu stanowiska. Konsekwencją uzyskanej opinii powinna być modyfikacja wniosku przez inwestora, stosownie do art. 7 ust. 16 u.p.r.i.m., albo nawet jego cofnięcie.

c. Uzgodnienie

Przepis art. 7 ust. 14 u.p.r.i.m. określa procedurę współdziałania ściślejszego niż opiniowanie. Uzgodnienie wymaga zgody (aprobaty) organu współdziałającego na działanie organu występującego o zajęcie stanowiska, chociaż rację ma A. Sypnicki, że taka „moc prawna" uzgodnienia nie wynika jednoznacznie z komentowanej regulacji[146]. W tym przypadku organ występuje o uzgodnienie do właściwych organów, w terminie 3 dni od dnia zamieszczenia wniosku o u.l.i.m. na właściwej stronie internetowej.

Przedmiotem uzgodnienia jest złożony przez inwestora, kompletny wniosek, nie zaś proponowane rozstrzygnięcie. Uzgodnienie może być uzależnione od spełnienia określonych warunków przez inwestora, które następnie powinny znaleźć się w uchwale w sprawie ustalenia lokalizacji.

Organ administracji geologicznej

Organem uzgadniającym w odniesieniu do terenów występowania udokumentowanych złóż kopalin oraz przestrzeni objętych wyznaczonymi terenami górniczymi dla kopalin stanowiących przedmiot działalności wydobywczej jest starosta właściwy ze względu na miejsce położenia złóż oraz terenów górniczych.

---

146 A. Sypnicki [w:] A. Jakubowski (red.), *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 127.

Wprawdzie art. 161 ust. 1 u.p.g.g. stanowi, że organem administracji geologicznej pierwszej instancji jest zasadniczo marszałek województwa, z wyjątkiem spraw określonych w ust. 2-4, jednak zakres właściwości starosty, wyłączony z kompetencji marszałka, obejmuje sprawy związane ściśle z przedmiotem analizowanego współdziałania, tj. z zatwierdzaniem projektów robót geologicznych oraz dokumentacjami geologicznymi, dotyczącymi:

- złóż kopalin nieobjętych własnością górniczą, poszukiwanych lub rozpoznawanych na obszarze do 2 ha w celu wydobycia metodą odkrywkową w ilości do 20 000 m^3 w roku kalendarzowym i bez użycia środków strzałowych;

- ujęć wód podziemnych, których przewidywane lub ustalone zasoby nie przekraczają 50 m^3/h;

- badań geologiczno-inżynierskich wykonywanych na potrzeby zagospodarowania przestrzennego gminy oraz warunków posadawiania obiektów budowlanych, z wyłączeniem ponadwojewódzkich inwestycji liniowych;

- odwodnień budowlanych o wydajności nieprzekraczającej 50 m^3/h;

- robót geologicznych wykonywanych w celu wykorzystywania ciepła ziemi;

- warunków hydrogeologicznych w związku z zamierzonym wykonywaniem przedsięwzięć mogących negatywnie oddziaływać na wody podziemne, w tym powodować ich zanieczyszczenie, dotyczących inwestycji zaliczonych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których obowiązek sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na śro-

dowisko może być wymagany, z wyłączeniem przedsięwzięć mogących negatywnie oddziaływać na wody lecznicze oraz ponadwojewódzkich inwestycji liniowych.

Wojewódzki konserwator zabytków

Organem uzgadniającym jest również wojewódzki konserwator zabytków w odniesieniu do trzech kategorii obszarów:

- obszarów i obiektów objętych formami ochrony konserwatorskiej na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – formy ochrony zabytków, takich jak:
    - wpis do rejestru zabytków;
    - wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa;
    - uznanie za pomnik historii;
    - utworzenie parku kulturowego;
    - ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.
- obszarów i obiektów ujętych w gminnej ewidencji zabytków,

- obszarów i obiektów ujętych w 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[147], tj. sporządzonym przez wojewódzkiego konserwatora zabytków wykazie zabytków, które powinny być ujęte w gminnej ewidencji zabytków oraz wykazie zabytków nieruchomych wskazanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków do ujęcia w wojewódzkiej ewidencji zabytków.

Zarządca drogi

Zgodnie z art. 19 ust. 1 u.d.p. organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi. Stosownie do art. 19 ust. 2 u.d.p. zarządcami dróg, z zastrzeżeniem ust. 3, 5, 5a i 8 tej ustawy, są dla dróg:

- krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad;
- wojewódzkich – zarząd województwa;
- powiatowych – zarząd powiatu;
- gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Uzgodnienie z zarządcą drogi w procedurze ustalania lokalizacji inwestycji mieszkaniowej jest niezbędne w trzech przypadkach. Po pierwsze jest ono wymagane, gdy inwestycja przebiega przez nieruchomości wchodzące w skład pasa drogowego. Najczęściej sytuacja ta będzie związana z budową infrastruktury technicznej w obrębie

[147] Dz.U., Nr 75, poz. 474.

pasa drogowego, jak też z budową lub przebudową drogi w związku z budową inwestycji mieszkaniowej. Po drugie, uzgodnienie to wymagane, gdy projektowana inwestycja przylega do nieruchomości wchodzących w skład pasa drogowego. Przyleganie projektowanej inwestycji do nieruchomości wchodzących w skład pasa drogowego należy rozumieć jako styk nieruchomości stanowiących teren projektowanej inwestycji z nieruchomościami wchodzącymi w skład pasa drogowego. Po trzecie, uzgodnienie z zarządcą drogi jest wymagane, gdy inwestycja mieszkaniowa powoduje ograniczenia w sposobie zagospodarowania pasa drogowego. Sformułowanie to nie jest precyzyjne. Obowiązek uzgodnienia należy odnieść do istniejącego pasa drogowego, już zagospodarowanego. Nie jest jasne, w jaki sposób nowa inwestycja mogłaby powodować ograniczenia w sposobie zagospodarowania pasa drogowego. Wykładnia literalna wyklucza przyjęcie stanowiska, że chodzi tu o utrudnienia w korzystaniu z pasa drogowego, czy dostępu do niego.

Termin i forma uzgodnienia

Ustawa określa, podobnie jak dla opinii, termin 21 dni na dokonanie uzgodnień, liczony od dnia otrzymania wystąpienia o uzgodnienie. Wbrew literalnej wykładni tego przepisu, termin zastrzeżony został zarówno dla dokonania uzgodnienia, jak i odmowy uzgodnienia (negatywnego stanowiska). Stosownie do art. 7 ust. 15 u.p.r.i.m. nieprzedstawienie stanowiska w tym terminie uznaje się za uzgodnienie wniosku (stanowisko pozytywne). Podobnie jak w odniesieniu do opiniowania, obowiązkiem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest przekazanie stanowiska nie później niż w terminie 3 dni od dnia otrzymania stanowiska w sprawie. Obowiązek ten dotyczy stanowiska organu uzgadniającego w formie pisemnej, tak uzgodnienia lub odmowy uzgodnienia. Brak dopełnienia tego obowiązku (podobnie jak w przypadku opiniowania) stanowi naruszenie prawa. Ocena jednak, czy jest to naruszenie uzasadniające stwierdzenie nieważno-

ści uchwały w sprawie u.l.i.m. będzie zależna od tego, czy wskutek niedopełnienia tego obowiązku inwestor pozbawiony został prawa zgłoszenia uwag, modyfikacji wniosku, które mogłyby wpłynąć na treść rozstrzygnięcia wójta, jak i rady gminy.

8. Prawo inwestora do modyfikacji wniosku ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej

Z art. 7 ust. 16 u.p.r.i.m. wynika, że modyfikacja może wynikać z uwag zgłoszonych przez organy współdziałające (opiniujące i uzgadniające). Zmiana może wynikać również z innych okoliczności. Nie wymaga ona uzasadnienia ani zgody organu.

W przypadku zgłoszenia przez inwestora woli modyfikacji „przepisy ust. 1-15 stosuje się", co oznacza konieczność przeprowadzenia postępowania od początku, w tym także procedury opiniowania i uzgadniania. Współdziałanie powinno objąć organy opiniujące oraz uzgadniające, w zależności od zakresu zmiany wniosku.

Pomimo, że wprost nie wynika to z analizowanej regulacji, przyjąć należy również prawo inwestora do cofnięcia wniosku. Brak woli inwestora co do kontynuowania postępowania musi w tym przypadku oznaczać zakończenie procedury. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie wydaje w tej sytuacji żadnego rozstrzygnięcia. Podobnie, gdyby cofnięcie wniosku nastąpiło po przekazaniu uchwały radzie gminy, również ten organ nie podejmuje, w drodze uchwały, żadnego rozstrzygnięcia stwierdzającego zakończenie procedury. Wystarczające wydaje się poinformowanie pisemne inwestora, że w związku cofnięciem wniosku postępowanie zostało zakończone.

9. Przedłożenie projektu uchwały wraz ze zgromadzonym materiałem radzie gminy

Zgodnie z art. 7 ust. 17 u.p.r.i.m. wójt (burmistrz, prezydent miasta) przedkłada radzie gminy projekt uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej albo projekt uchwały w sprawie odmowy ustalenia lokalizacji tej inwestycji wraz z opiniami i uwagami oraz wynikiem dokonanych uzgodnień. W odniesieniu do uzgodnień organ zobowiązany jest przedstawić „wyniki uzgodnień", a więc przedstawić, czy doszło do uzgodnienia, czy miało ono postać konkludentną (milczącą), czy formę pisemną, ewentualnie, czy doszło do odmowy uzgodnienia. W przypadku uzgodnienia w formie pisemnej oraz odmowy uzgodnienia organ powinien przedłożyć to stanowisko, w przypadku milczącego uzgodnienia – dokumenty wskazujące, że wystąpiono o uzgodnienie.

Podobnie powinien postąpić wójt (burmistrz, prezydent miasta) w odniesieniu do opinii, tj. przedstawić radzie gminy uzyskane opinie, jak też wystąpienia o opinie w przypadkach, gdy organy współdziałające zajęły stanowisko w formie milczącej.

Dodatkowo organ powinien przedłożyć opracowanie ekofizjograficzne oraz prognozę oddziaływania na środowisko, sporządzone na potrzeby miejscowego planu obowiązującego na terenie objętym wnioskiem o u.l.i.m.

Ponadto, obowiązkiem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest przedłożenie uzasadnienia projektu uchwały, stosownie do § 143 w zw. z § 131 ust. 1 z.t.p. Dodatkowe wymogi w tym zakresie mogą wynikać ze statutu gminy.

10. Obowiązek przekazania inwestorowi uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie później niż w terminie 3 dni od dnia podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie u.l.i.m. przekazuje ją inwestorowi wraz z informacją o nieprzedstawieniu opinii lub stanowiska w wyznaczonym terminie. Warto zwrócić uwagę w tym kontekście, że opinie i stanowiska organów uzgadniających powinny zostać przekazane inwestorowi w terminie 3 dni od otrzymania stanowiska w sprawie, stosownie do art. 7 ust. 13 i 15 *in fine*. Art. 7 ust. 17 *in fine* stanowi – jak się wydaje – obowiązek poinformowania inwestora o milczącym stanowisku organów opiniujących lub uzgadniających. Wobec tego błędnie stanowi komentowany przepis o „nieprzedstawieniu opinii lub stanowiska w wyznaczonym terminie". Milczące stanowisko, w świetle przywołanych przepisów, jest równoprawną formą zajęcia stanowiska przez organ współdziałający w stosunku do pisemnej opinii lub pisemnego uzgodnienia lub odmowy uzgodnienia.

Termin 3 dniowy jest terminem, w którym organ musi podjąć czynności zmierzające do przekazania uchwały, nie zaś terminem, w którym to przekazanie ma nastąpić.

Komentowany przepis posługuje się sformułowaniem „przekazanie" uchwały zamiast właściwego ustawom procesowym (w tym k.p.a.) pojęcia „doręczenie". Konsekwentnie, wobec wyłączenia art. 14, nie stosuje się do przekazania uchwały zasad doręczeń uregulowanych w k.p.a., w tym tzw. doręczenia zastępczego. Wobec tego należy dopuścić każdy sposób, za pomocą którego uchwała zostanie udostępniona inwestorowi, tak bezpośrednio, jak za pośrednictwem operatora pocztowego, czy też innych upoważnionych podmiotów (por. art. 39 k.p.a.).

Na tle komentowanego przepisu powstaje wątpliwość, co konkretnie podlega przekazaniu inwestorowi. Uchwała rady gminy zapada w trybie określonym w art. 14 u.s.g., z uwzględnieniem przepisów statutowych. Ma zwykle formę odrębnego od protokołu sesji rady dokumentu, podpisanego przez przewodniczącego rady lub inną osobę uprawnioną do prowadzenia sesji rady (por. art. 20 u.s.g.). W związku z brakiem uregulowania tej kwestii w przepisach u.p.r.i.m. można przyjąć, że przedmiotem przekazania, o ile nic innego nie wynika ze statutu konkretnej gminy, jest uwierzytelniona kopia (odpis) uchwały. Uwierzytelnienia (potwierdzenia zgodności z oryginałem) może dokonać przewodniczący rady, wiceprzewodniczący, wójt (burmistrz, prezydent miasta), czy nawet pracownik urzędu gminy, radca prawny.

Art. 7 ust. 19 u.p.r.i.m., dla ochrony inwestora, wprowadza zakaz uzależniania ustalenia lokalizacji od zobowiązania inwestora do spełnienia świadczeń lub warunków niewynikających z odrębnych przepisów. Jest to regulacja podobna np. do art. 56 u.p.z.p. stanowiącego, że nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. W komentowanym przepisie zakres związania organu wydaje się słabszy. Nie wynika bowiem z niego zakaz odmowy lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w przypadku zgodności z przepisami odrębnymi, lecz jedynie zakaz zamieszczania w treści pozytywnej uchwały, tj. uchwały o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej obowiązków lub warunków, które nie wynikają z przepisów prawa. Uwarunkowania związane z lokalizacją inwestycji mieszkaniowej mają mieć charakter obiektywny, nie mogą być tym samym swobodnie kształtowane przez organ przygotowujący projekt uchwały, a następnie przez radę gminy podejmującą uchwałę. Dodatkowe świadczenia i warunki nie mogą wobec tego wynikać również z opinii, uzgodnień, jak i konsultacji społecznych, jeżeli nie mają oparcia w przepisach prawa.

Katarzyna Szlachetko

Art. 8. 1. Uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej określa:

1) rodzaj inwestycji;

2) granice terenu objętego inwestycją mieszkaniową;

3) minimalną i maksymalną powierzchnię użytkową mieszkań;

4) minimalną i maksymalną liczbę mieszkań;

5) określenie zakresu inwestycji przeznaczonego na działalność handlową lub usługową;

6) zmiany w dotychczasowym sposobie zagospodarowania i uzbrojeniu terenu;

7) powiązanie inwestycji mieszkaniowej z uzbrojeniem terenu;

8) charakterystykę inwestycji mieszkaniowej, obejmującą określenie:

a) 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,

b) planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, przedstawione w formie opisowej i graficznej,

c) charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji mieszkaniowej oraz danych charakteryzujących jej wpływ na środowisko;

9) wskazanie nieruchomości, według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej, jeżeli została założona, na których mają być zlokalizowane obiekty objęte inwestycją mieszkaniową;

10) wskazanie nieruchomości, według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej, jeżeli została założona, 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, według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej, jeżeli została założona;

12) warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska i ochrony zabytków.

2. Uchwała o ustaleniu lokalizacji podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

3. 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. Gmina informuje inwestora o wygaśnięciu uchwały.

Komentowany przepis określa elementy treściowe u.l.i.m., obowiązek publikacyjny tej uchwały oraz przesłanki i termin jej wygaśnięcia.

Stanowcze brzmienie art. 8 ust. 1 u.p.r.i.m. (uchwała „określa") świadczy o tym, że wymienione elementy treściowe uchwały lokalizacyjnej są obligatoryjne i stanowią zamknięty katalog. Rada gminy nie może po-

minąć żadnego z dwunastu punktów wymienionych w komentowanym przepisie, jak również nie przysługuje jej kompetencja do rozszerzenia ustawowego katalogu ustaleń. Wymaga jednak podkreślenia, że treść uchwały rady gminy wbrew tytułowi nie ogranicza się wyłącznie do wskazania „lokalizacji" inwestycji mieszkaniowej. Uchwała rady gminy określa również jej podstawowe parametry urbanistyczno-architektoniczne[148].

W pierwszej kolejności rada gminy powinna określić rodzaj inwestycji, której dotyczy uchwała. Można stwierdzić, że wskazanie rodzaju inwestycji stanowi element „przedmiotowo istotny", ponieważ determinuje rozstrzygnięcie uchwały, odpowiednio ustalającej bądź odmawiającej ustalenia lokalizacji. Opis planowanej inwestycji powinien być precyzyjny, umożliwiający ocenę czy wszystkie parametry i cechy przedsięwzięcia odpowiadają kryteriom określonym w przepisie art. 2 pkt 2 specustawy. Brak spełnienia którejkolwiek przesłanek determinuje odmowę ustalenia lokalizacji inwestycji, która nie może być uznana za „mieszkaniową" w rozumieniu komentowanej regulacji. Poza tym należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 7 ust. 6 u.p.r.i.m., wniosek inwestora może dotyczyć również inwestycji towarzyszącej, jeżeli jest ona objęta tym samym zamierzeniem inwestycyjnym, co inwestycja mieszkaniowa. W takim przypadku uchwała rady gminy powinna uwzględniać również opis inwestycji towarzyszącej, która musi spełniać warunki określone w art. 2 pkt 3 komentowanej specustawy. Określenie rodzaju inwestycji powinno być na tyle szczegółowe, aby pozwalało na ocenę możliwości jej wpływu na otoczenie, a zwłaszcza na nieruchomości sąsiednie[149].

Drugim obowiązkowym elementem uchwały jest określenie granic terenu objętego inwestycją mieszkaniową. Ma to kluczowe znaczenie

---

148 Zob. P. Konopka, *Przewodnik po specustawie…*, s. 23.

149 Por. wyrok WSA Rzeszowie z dnia 21 stycznia 2009 r., II SA/Rz 728/07, LEX nr 477372.

dla ustalenia samej lokalizacji inwestycji, czyli wskazania konkretnego terenu, na którym przedsięwzięcie jest możliwe do realizacji. Określenie granic terenu stanowi również wymóg formalny wniosku inwestora. Zgodnie z art. 7 ust. 7 pkt 1 specustawy granice powinny zostać przedstawione na kopii mapy zasadniczej[150] lub w przypadku jej braku, na kopii mapy ewidencyjnej[151], przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmującej teren, którego wniosek dotyczy, i obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać, w skali 1:1000 lub większej. Ustawodawca zastrzega minimalną skalę mapy, na której zaznacza się granice terenu w celu zapewnienia możliwości prawidłowego odczytania przebiegu linii rozgraniczających. Chociaż przepis wprost tego nie wymaga, to zasadne wydaje się, żeby również w uchwale rady gminy granice terenu objętego inwestycją mieszkaniową przedstawić w formie graficznego załącznika (obok ustaleń tekstowych).

Kolejne ustalenia mają charakter zakresowy, ponieważ dotyczą minimalnej i maksymalnej powierzchni użytkowej mieszkań oraz minimalnej i maksymalnej liczby mieszkań. Ustawodawca posługuje się w art. 8 ust. 1 pkt 3 i 4 u.p.r.i.m. pojęciem „mieszkania".

---

[150] Zgodnie z art. 2 pkt 7 u.p.g.k. „mapą zasadniczą" jest wielkoskalowe opracowanie kartograficzne, zawierające informacje o przestrzennym usytuowaniu: punktów osnowy geodezyjnej, działek ewidencyjnych, budynków, konturów użytków gruntowych, konturów klasyfikacyjnych, sieci uzbrojenia terenu, budowli i urządzeń budowlanych oraz innych obiektów topograficznych, a także wybrane informacje opisowe dotyczące tych obiektów. NSA w wyroku z dnia 18 października 2011 r. podkreśla, że z definicji legalnej mapy zasadniczej wynika, że aby mogła ona prawidłowo spełniać swoją rolę, musi zawierać aktualne informacje przestrzenne, a zatem być mapą przyjętą do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (LEX nr 1151884).

[151] Mapa ewidencyjna również stanowi wielkoskalowe, standardowe opracowanie kartograficzne ewidencji gruntów i budynków tworzone na podstawie zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków zawartych w bazach danych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Szczegółową treść mapy ewidencyjnej określa § 28 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

Tymczasem w definicji legalnej inwestycji mieszkaniowej jest mowa o „lokalu mieszkalnym" w budynku (ewentualnie budynkach) wielorodzinnych oraz o „budynkach mieszkalnych jednorodzinnych". „Mieszkanie" jest prawnie zdefiniowane w § 3 pkt 9 r.w.t.b. jako „zespół pomieszczeń mieszkalnych i pomocniczych, mający odrębne wejście, wydzielony stałymi przegrodami budowlanymi, umożliwiający stały pobyt ludzi i prowadzenie samodzielnego gospodarstwa domowego". Pojęcie „samodzielnego lokalu mieszkalnego" zostało natomiast określone w art. 2 ust. 2 u.w.l. jako „wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych". Bardzo zbliżoną definicję lokalu mieszkalnego przewiduje § 11 ust. 2 pkt 2 lit. a rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, do którego zresztą odsyła ustawodawca w sprawie obliczania powierzchni użytkowej mieszkania. Zgodnie z przywołaną regulacją przez „lokal mieszkalny" należy rozumieć „wydzielone trwałymi ścianami w obrębie budynku pomieszczenie lub zespół pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych". Z kolei przez „budynek mieszkalny jednorodzinny" należy rozumieć zgodnie z przepisem art. 3 pkt 2a u.p.b. „budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku". Ustalenia terminologiczne prowadzą do wniosku, że „mieszkaniem" w rozumieniu art. 8 ust. 1 pkt 3 i 4 specustawy jest zarówno „lokal mieszkalny" w budynku wielorodzinym, jak i „budynek mieszkalny jednorodzinny" w przywołanych wyżej znaczeniach.

Powierzchnię użytkową mieszkania należy obliczyć zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego. Opis techniczny projektu architektoniczno-budowlanego sporządzony dla budynku mieszkalnego jednorodzinnego i lokali mieszkalnych powinien zawierać zestawienie powierzchni użytkowych obliczanych według Polskiej Normy dotyczącej określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych wymienionej w załączniku do tego rozporządzenia. Poza tym ustawodawca nie wskazuje bezpośrednio, czym powinna kierować się rada gminy ustalając minimalną oraz maksymalną powierzchnię użytkową mieszkań. Nie powinno jednak ulegać wątpliwości, że ustalenia w tym zakresie nie mogą być oderwane od standardów lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych, o których mowa w rozdziale 3 komentowanej ustawy. Co zaś dotyczy określenia minimalnej i maksymalnej liczby mieszkań, to tylko w odniesieniu do pierwszego parametru ustawodawca przewiduje bezpośrednie ograniczenie, które wiąże radę gminy. Zgodnie bowiem z definicją legalną, skutkiem realizacji inwestycji mieszkaniowej ma być powstanie budynku lub budynków mieszkalnych wielorodzinnych o łącznej liczbie lokali mieszkalnych nie mniejszej niż 25 lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych o łącznej liczbie nie mniejszej niż 10. Warto podkreślić, że uchwała ma jedynie wyznaczać „ramy" przyszłej inwestycji – stąd „widełkowy" sposób określenia powierzchni użytkowej mieszkań oraz liczby mieszkań należy ocenić pozytywnie.

Rada gminy określa również w uchwale zakres inwestycji przeznaczony na działalność handlową lub usługową. Ustawodawca dopuszcza bowiem powiązanie z inwestycją mieszkaniową i towarzyszącą działalności handlowej i usługowej, ale pod warunkiem, że powierzchnia użytkowa przeznaczona na działalność handlową lub usługową nie przekroczy 20% powierzchni użytkowej mieszkań [zob. komentarz do art. 3]. Określenie zakresu inwestycji mieszkaniowej przeznaczonego na działalność handlową lub usługową powinno korespondować

z ustaleniami rady gminy dotyczącymi minimalnej i maksymalnej powierzchni użytkowej mieszkań. Jeżeli jednak na terenie objętym zamierzeniem inwestycyjnym nie przewiduje się prowadzenia działalności handlowej i usługowej, to ustalenia uchwały lokalizacyjnej powinny to określać wprost.

Uchwała lokalizacyjna określa również zmiany w dotychczasowym sposobie zagospodarowania i uzbrojeniu terenu. Takie ustalenia wymagają przeprowadzenia analizy oraz oceny stanu faktycznego istniejącego na terenie lokalizacji przyszłej inwestycji mieszkaniowej[152]. Uchwała powinna w tym zakresie wskazywać, czy na terenie objętym inwestycją mieszkaniową obowiązuje plan miejscowy (i jakie są jego ustalenia co do przeznaczenia terenu przyszłej inwestycji), jakie ustalenia przewiduje w odniesieniu do terenu studium (szczególnie w przypadku braku planu miejscowego). Jeżeli inwestycja ma być zlokalizowana na terenach zabudowanych, to rada gminy powinna również określić wpływ zamierzonej inwestycji na istniejącą zabudowę (np. przeznaczenie jej do częściowej lub całkowitej rozbiórki). Pożądane jest również określenie korelacji pomiędzy zamierzoną inwestycją mieszkaniową a tkanką miejską istniejącą na danym terenie (np. pod względem przestrzennego powiązania z sąsiedztwem, gabarytów obiektów budowlanych itp.), a także określenie przewidywanego stanu zagospodarowania terenu po realizacji inwestycji mieszkaniowej. Z kolei określenie zmian w dotychczasowym uzbrojeniu terenu powinno polegać na ustaleniu, czy zamierzenie inwestycyjne będzie wyposażone w wystarczające urządzenia infrastruktury technicznej, w jaki sposób realizacja inwestycji mieszkaniowej wpłynie na istniejący stan uzbrojenia terenu, czy dla zamierzenia konieczne będzie wykonanie dodatkowej infrastruktury w zakresie przyłączy wodno-kanalizacyjnych, energetycznych i teletechnicznych.

---

[152] Por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., II OSK 1991/12, LEX nr 1291948.

Pojęcie „uzbrojenie terenu" obejmuje zgodnie z art. 2 pkt 13 u.p.z.p.: drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 u.g.n., tj. wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłownicze, elektryczne, gazowe i telekomunikacyjne. Niewykluczone, że inwestycja mieszkaniowa będzie wykorzystywać zarówno istniejące, jak i projektowane uzbrojenie. Dodatkowo ustawodawca wymaga, żeby uchwała lokalizacyjna określała powiązanie inwestycji mieszkaniowej z uzbrojeniem terenu (art. 8 ust. 1 pkt 7 specustawy). Oznacza to, że rada gminy powinna jednoznacznie wskazać sposób powiązania elementów uzbrojenia planowanej inwestycji (tj. poszczególnych przyłączy) z istniejącymi sieciami uzbrojenia. Powiązanie inwestycji mieszkaniowej z uzbrojeniem terenu może zostać dodatkowo przedstawione w formie załącznika graficznego.

W uchwale lokalizacyjnej należy określić charakterystykę planowanej inwestycji mieszkaniowej. Przepis art. 8 ust. 1 pkt 8 specustawy wymienia cechy inwestycji, które należy wskazać, przy czym nie precyzuje sposobu ich opisania. Zgodnie z przywołaną regulacją chodzi o określenie lub wskazanie:

- zapotrzebowania na wodę i energię, tj. przewidywanej ilości wody oraz energii niezbędnych do zaspokojenia potrzeb wszystkich odbiorców znajdujących się na terenie objętym zasięgiem sieci wodociągowej i elektroenergetycznej; chociaż ustawodawca „nie narzuca" metody wskazania zapotrzebowania, to należy przyjąć, że chodzi o wartości szacunkowe (przeciętne), zwłaszcza w przeliczeniu na zużycie przez jednego mieszkańca w ciągu doby; pożądane jest również uwzględnienie zapotrzebowania na wodę dla całego budynku (lub budynków) oraz na cele przeciwpożarowe;

- sposobu odprowadzania lub oczyszczania ścieków np. ustalenie, że ścieki będą odprowadzane do wskazanej sieci kanalizacyjnej;

- innych potrzeb w zakresie uzbrojenia terenu np. dotyczących sposobu ogrzewania budynku;

- niezbędnej liczby miejsc postojowych – zgodnie z § 18 ust. 1 r.w.t.b., jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zagospodarowując działkę budowlaną, należy urządzić, stosownie do jej przeznaczenia i sposobu zabudowy, stanowiska postojowe dla samochodów użytkowników stałych i przebywających okresowo, w tym również stanowiska postojowe dla samochodów, z których korzystają osoby niepełnosprawne; przepisy rozporządzenia nie określają minimalnej liczby miejsc parkingowych, ponieważ liczbę stanowisk postojowych i sposób urządzenia parkingów należy dostosować do wymagań ustalonych w planie miejscowym bądź w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (§ 18 ust. 2); wobec braku związania ustaleniami planu miejscowego w uchwale należy przyjąć wartości szacunkowe uwzględniające liczbę miejsc dla samochodów osobowych (które będą przeważać), a także miejsc do parkowania przez osoby niepełnosprawne; „niezbędne" należy rozumieć jako konieczne dla prawidłowej obsługi inwestycji, przy czym nie ma przeszkód, żeby rada dookreśliła w uchwale, czy chodzi o miejsca na zewnątrz czy w garażu podziemnym;

- sposobu zagospodarowywania odpadów – w szczególności chodzi wskazanie, czy odpady komunalne będą gromadzone metodą segregacji, w jaki sposób będą zbierane i wywożone;

- planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych – w tych ustaleniach należy wziąć pod uwagę: przeznaczenie mieszkaniowe wielorodzinne bądź jednorodzinne obiektów; przeznaczenie części obiektów na działalność handlową lub usługową; rozmieszcze-

nie ciągów pieszo-jezdnych; sposób zagospodarowania terenów wokół budynków (zieleń, miejsca rekreacyjno-wypoczynkowe, place zabaw); rozmieszczenie obiektów małej architektury; określenie sposobu dojazdu do inwestycji (dostęp do drogi publicznej), itp.; ustawodawca wymaga określenia wskazanych elementów zarówno formie opisowej, jak i graficznej (postaci załącznika do uchwały);

- charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji mieszkaniowej oraz danych charakteryzujących jej wpływ na środowisko – w zakresie parametrów technicznych chodzi o: kubaturę, powierzchnię zabudowy, wysokość, długość, szerokość obiektów budowlanych oraz liczbę kondygnacji; co zaś dotyczy wpływu na środowisko, to chodzi przede wszystkim o wskazanie, czy inwestycja będzie ujemnie oddziaływać na stan środowiska (w tym czy stanowi przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko); w uchwale warto określić przewidywane urządzenia i technologie wykorzystywane przy eksploatacji przyszłej inwestycji, które nie stanowią zagrożenia dla środowiska, nie powodują zanieczyszczenia powietrza, gleby, wód podziemnych, emisji nadmiernego hałasu, szkodliwego promieniowania, zanieczyszczenia sztucznym światłem, itp.; zasadne wydaje się przyjęcie, że parametry inwestycji nie muszą być określone w uchwale w sposób sztywny (np. mogą być one określone jako wielkości „od-do"), ponieważ szczegółowe ustalenia w tym zakresie będą stanowić przedmiot rozstrzygnięcia w decyzji o pozwoleniu na budowę;

- nieruchomości, według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej, jeżeli została założona, na których mają być zlokalizowane obiekty objęte inwestycją mieszkaniową – chodzi o jednoznaczną identyfikację nieruchomości, na której planowane jest przedsięwzięcie inwestycyjne; kataster oraz księga wieczysta są publicznymi rejestrami stanowiącymi źródło informacji o grun-

tach, budynkach, właścicielach oraz podmiotach władających nieruchomością;

- nieruchomości, według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej, jeżeli została założona, w stosunku do których decyzja o pozwoleniu na budowę inwestycji mieszkaniowej ma wywołać skutek, o którym mowa w art. 35 ust. 1 – chodzi o zidentyfikowanie nieruchomości, wobec których bez zgody właściciela lub użytkownika wieczystego ograniczono sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów, o których mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n., niezbędnych do korzystania z inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej [zob. więcej komentarz do art. 35];

- nieruchomości, o których mowa w art. 38 ust. 1, według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej, jeżeli została założona chodzi szczególne uprawnienie inwestora do zajęcia terenu śródlądowego wód płynących, dróg publicznych, obszarów kolejowych w przypadku gdy sieć uzbrojenia terenu związana z inwestycją mieszkaniową lub inwestycją towarzyszącą wymaga przejścia przez określone tereny [zob. więcej komentarz do art. 38];

- warunków wynikających z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków; ustalenia w tym zakresie są zdeterminowane warunkami istniejącymi na terenie objętym przyszłą inwestycją, tj. stanem środowiska oraz lokalizacją zabytków; rada gminy określając warunki powinna uwzględnić przepisy p.o.ś., u.o.p. oraz u.o.z.o.z.; w szczególności chodzi uwzględnienie rozwiązań koniecznych do: zapobiegania zanieczyszczeniom środowiska, zapewnienia prawidłowej gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, ochrony przed hałasem, wibracjami polami elektromagnetycznymi, zapewnienia dbałości

o przyrodę, trwałego zachowania zabytków oraz ich zagospodarowania i utrzymania; ochrony wartości zabytków, zapobiegania ich niszczeniu, uszkodzeniu, i in.

Uchwała lokalizacyjna jest wydawana z inicjatywy inwestora, który składa w sprawie wniosek zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 7 u.p.r.i.m. Porównując treść wniosku z ustaleniami uchwały nie sposób przeoczyć, że ich zakres przedmiotowy w znacznym stopniu jest tożsamy. Wobec tego doniosłe znaczenia ma ustalenie, czy i w jakim zakresie treść wniosku jest wiążąca dla rady gminy podejmującej uchwałę w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej? Czy radzie przysługuje kompetencja do ustalenia granic terenu objętego inwestycją, określenia parametrów inwestycji, powierzchni użytkowej mieszkań, itp. w sposób odbiegający od treści wniosku inwestora?

Należy stwierdzić, że wniosek inwestora w sposób oczywisty wpływa, ale nie przesądza o ostatecznym brzmieniu uchwały. Innymi słowy, treść uchwały lokalizacyjnej nie musi w pełnym zakresie odpowiadać cechom i parametrom inwestycji mieszkaniowej opisanej we wniosku inwestora. Za taką wykładnią przepisów specustawy przemawia kilka argumentów. Zgodnie z art. 7 ust. 17 u.p.r.i.m., wójt (burmistrz, prezydent miasta) przedkłada radzie gminy projekt uchwały lokalizacyjnej wraz z opiniami i uwagami oraz wynikiem dokonanych uzgodnień. W przypadku gdy wniosek inwestora dotyczy terenu, na którym obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, wójt (burmistrz, prezydent miasta) przedkłada również opracowanie ekofizjograficzne oraz prognozę oddziaływania na środowisko, sporządzone na potrzeby tego planu. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że organ wykonawczy przedstawia radzie „projekt uchwały", a nie wniosek inwestora.

Modyfikacje koncepcji inwestycji mieszkaniowej przedstawionej przez inwestora w „pierwotnym" brzmieniu wniosku mogą wynikać z:

- uwag do wniosku wnoszonych w postaci papierowej lub elektronicznej za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 7 ust. 10 i 11 u.p.r.i.m.);

- opinii do wniosku składanych przez gminną lub inną właściwą komisję urbanistyczno-budowlaną, ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra obrony narodowej, wojewodę, marszałka województwa, starostę i organy o kompetencjach specjalistycznych (art. 7 ust. 12 u.p.r.i.m.);

- uzgodnień wniosku z właściwym organem administracji geologicznej, wojewódzkim konserwatorem zabytków, zarządcą drogi (art. 7 ust. 14 u.p.r.i.m.).

Rada gminy podejmując uchwałę lokalizacyjną nie rozpoznaje wniosku inwestora, lecz rozstrzyga o projekcie uchwały, biorąc pod uwagę stanowiska przedstawione w ramach partycypacji społecznej oraz współdziałania z innymi organami, jak również uwzględnia ustalenia wynikające ze specjalistycznych dokumentów w zakresie utrzymania lub przywrócenia równowagi przyrodniczej i ochrony środowiska. Tak więc opinie, uwagi i uzgodnienia mogą wpływać na treść merytoryczną uchwały rady gminy dotyczącej ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Poza tym zgodnie z art. 7 ust. 4 u.p.r.i.m., rada 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. Dzięki temu rozwiązaniu rada gminy ma możliwość „dostosowania" planowanej inwestycji do zamierzonej i realizowanej polityki przestrzennej. Wymienione kryteria – o nieostrym zakresie znaczeniowym – wyposażają organ stanowiący gminy w znaczny margines swobody. Można więc przyjąć, że wniosek inwestora determinuje uchwałę rady gminy (wpływa na treść jej projektu),

jednak tego związania nie można interpretować ściśle (sztywno) i bezwzględnie. Granice „ingerencji" rady gminy w „koncepcję inwestora" nie są w każdym razie określone jednoznacznie. Jedyne ograniczenie, które zostało wprost sformułowane w art. 7 ust. 19 u.p.r.i.m. polega na tym, że ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej nie może być uzależnione od zobowiązania inwestora do spełnienia świadczeń lub warunków niewynikających z odrębnych przepisów. Rada gminy jako organ administracji publicznej jest bowiem w każdym przypadku zobowiązania do działania na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Poza tym warto podkreślić, że ustawodawca zastrzega na rzecz inwestora ważne uprawnienie, które pozwala mu kształtować treść wniosku do momentu przedstawienia go radzie gminy w formie autopoprawek. Zgodnie z art. 7 ust. 16 u.p.r.i.m. do czasu podjęcia uchwały lokalizacyjnej, inwestor może modyfikować wniosek. Modyfikacja wniosku może wynikać w szczególności ze zgłoszonych uwag, uzyskanych opinii oraz dokonanych uzgodnień. W przypadku modyfikacji, wniosek będzie podlegał ponownemu upublicznieniu, a także opiniowaniu i uzgadnianiu.

Uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Obowiązek publikacyjny ma na celu zapewnienie powszechnej znajomości treści tej uchwały i powinien być realizowany na zasadach wynikających z przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepis art. 13 tej ustawy wymienia akty prawne i orzeczenia podlegające ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwała o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej nie została wprost wskazana w przywołanym przepisie, ale należy zważyć, że określone wyliczenie ma charakter otwarty. Zgodnie bowiem z pkt 10, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się „inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne". Bez wątpie-

nia do takich przepisów szczególnych należy zaliczyć art. 8 ust. 2 specustawy mieszkaniowej, a u.l.i.m. stanowi „inny akt prawny".

Od daty publikacji uchwały lokalizacyjnej należy liczyć termin jej wygaśnięcia. Uchwała 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. Zgodnie z art. 16 § 1 zd. 1 k.p.a. decyzje administracyjne, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Na gminie ciąży obowiązek poinformowania inwestora o wygaśnięciu uchwały. Z brzmienia regulacji wynika, że inwestor powinien zostać poinformowany „indywidualnie" (dla celów dowodowych należałoby przyjąć, że na piśmie). Wypada zaznaczyć, że zgodnie z art. 2 pkt 1 u.p.r.i.m. „inwestorem" może być zarówno podmiot lub osoba zamierzająca realizować lub realizująca inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą. O ile „zamierzającego" realizować inwestycję można utożsamić z wnioskodawcą, to już „realizującym" inwestycję może być inny podmiot, który co prawda nie składał wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, ale na podstawie uchwały lokalizacyjnej wnioskował o wydanie decyzji o pozwolenie na budowę.

Na tle komentowanej regulacji pojawiają się doniosłe wątpliwości dotyczące charakteru prawnego uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, który nie został wprost określony w specustawie mieszkaniowej. Zasadniczy problem sprowadza się do ustalenia czy ta uchwała jest aktem normatywnym czy też aktem administracyjnym?

Dla ustalenia charakteru prawnego uchwały bez znaczenia jest obowiązek opublikowania jej w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 1 u.o.a.n.n.a. wskazana ustawa określa zasady i tryb ogłaszania nie tylko „aktów normatywnych", ale i „niektórych innych aktów prawnych". Ustawodawca przewiduje również

termin „wygaśnięcia" uchwały lokalizacyjnej, a pojęcie „wygaśnięcia" jest charakterystyczne dla aktu administracyjnego (zob. przykładowo art. 162 § 1 k.p.a.). Przez „wygaśnięcie" aktu administracyjnego należy rozumieć „obiektywną utratę mocy obowiązującej" tego aktu, np. wskutek upływu terminu na jaki został wydany bądź niespełnienia się warunku pod jakim akt został wydany[153]. Tymczasem w odniesieniu do aktów normatywnych właściwym pojęciem określającym zaprzestanie ich obowiązywania jest „utrata mocy obowiązującej" (przykładowo zob. § 52 ust. 1 w zw. z § 143 z.t.p.).

Wątpliwości związane z charakterem uchwały lokalizacyjnej wynikają również z pozycji ustrojowej rady gminy. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 1 u.s.g., rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie. Przywołany przepis wymienia dwie podstawowe funkcje rady, w których nie mieszczą się kompetencje do wydawania aktów administracyjnych. Rozstrzyganie spraw administracyjnych stanowi bowiem co do zasady zadanie organu wykonawczego, czyli wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Wynika to wprost z art. 39 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Należy podkreślić, że przywołana regulacja prawna, po pierwsze ogranicza się do wydawania jednej z kategorii aktów administracyjnych (tj. decyzji), a po drugie wyraźnie zastrzega możliwość odrębnej regulacji w przepisach szczególnych. Zasada rozdzielnia kompetencji pomiędzy organami gminy nie ma zatem bezwzględnego charakteru. Ustawodawca może, w drodze wyjątku, wyposażyć radę gminy w kompetencję do wydawania aktu administracyjnego (w tym indywidualnego).

W uzasadnieniu do projektu specustawy mieszkaniowej podkreślono, że uchwała lokalizacyjna nie jest aktem prawem miejscowego,

---

[153] Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 333.

jak również nie ma charakteru planu miejscowego lub programu. Projektodawcy wskazali, że określona „uchwała wyznacza ramy inwestycyjne dla konkretnej lokalizacji i oznaczonego adresata", co sugeruje jej kwalifikację do aktu administracyjnego[154]. Oczywiście treść uzasadnienia nie ma wiążącego znaczenia dla ustalenia charakteru prawnego uchwały rady gminy, niemniej może stanowić ważną wskazówkę interpretacyjną.

Ustalenie charakteru prawnego uchwały lokalizacyjnej polega na rozstrzygnięciu „czym" ona jest w świetle przepisów obowiązującego prawa. Żaden przepis nie przewiduje systematyki aktów stanowionych i wydawanych przez organy j.s.t., jak również nie określa kryteriów ustalania ich charakteru prawnego[155]. W odniesieniu do aktów normatywnych, ustawodawca niekiedy wprost przewiduje, że dana uchwała organu j.s.t. „jest aktem prawa miejscowego"[156] albo że „nie jest aktem prawa miejscowego"[157]. Najczęściej jednak o kwalifikacji prawnej aktu decyduje kryterium materialne, a nie formalna kwalifikacja dokonana przez ustawodawcę. NSA m.in. w wyroku z dnia 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06 wyraził stanowisko, że dla zakwalifikowania aktu do prawa miejscowego decydujące znaczenie ma charakter norm prawnych, które zawiera i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku stwierdzenia, że określona uchwała zawiera przy-

---

154 Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy..., s. 9.

155 S. Dudziak, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny – kryteria kwalifikacji, wymogi w zakresie prawidłowego stanowienia oraz konsekwencje prawne ich naruszenia*, Samorząd Terytorialny 2012, nr 3, s. 1.

156 Np. art. 14 ust. 8 u.p.z.p. (plan miejscowy); art. 13 ustawy o rewitalizacji (uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego obszaru rewitalizacji*);* art. 26 ustawy o rewitalizacji (uchwała sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Specjalnej Strefy Rewitalizacji).

157 Np. art. 9 ust. 5 u.p.z.p. (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego); art. 19 ustawy rewitalizacji (gminny program rewitalizacji).

najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, należy uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego[158]. Analiza orzecznictwa sądowoadministracyjnego prowadzi do wniosku, że warunkami *sine qua non* zakwalifikowania uchwały rady gminy do aktu prawa miejscowego są:

- istnienie szczegółowego upoważnienia ustawowego do stanowienia aktu (art. 40 ust. 1 u.s.g., który przewiduje, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy ma ogólny charakter i nie jest wystarczającą podstawą prawną do stanowienia powszechnie obowiązującego prawa)[159];

- powszechne obowiązywanie w znaczeniu podmiotowym (normy tego aktu obowiązują wszystkie kategorie adresatów, tj. zarówno należących do administracji publicznej, jak i spoza jej systemu, czyli: osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej);

- normatywność (oznacza, że akt zawiera wypowiedzi dyrektywalne wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać: nakazu, zakazu lub uprawnienia);

- generalno-abstrakcyjny charakter norm (cecha generalności odnosi się do sposobu określenia adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy, z kolei cecha abstrakcyjności wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły

---

158 LEX nr 275445. Zob. również Zob. również wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2010 r., II GSK 1377/10, LEX nr 746089; wyrok NSA z dnia 29 listopada 2016 r., II OSK 507/15, LEX nr 2199057.

159 Zob. m.in. wyrok WSA Bydgoszczy z dnia 17 października 2012 r., II SA/Bd 717/12, LEX nr 1248592.

powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji)[160];

- obowiązywanie aktu („wejście w życie") jest uzależnione od jego ogłoszenia[161].

Odnosząc przedstawione uwagi do uchwały lokalizacyjnej należy stwierdzić, że co prawda art. 8 u.p.r.i.m. stanowi szczegółowe upoważnienie do jej podjęcia, ale pozostałe cechy tej uchwały nie pozwalają na zakwalifikowanie jej do aktu normatywnego. Biorąc pod uwagę, że uchwała lokalizacyjna jest wydawana na wniosek inwestora (podmiotu spoza systemu administracji publicznej), dotyczy konkretnej inwestycji mieszkaniowej, a utratę jej mocy obowiązującej określano jako „wygaśnięcie", należy rozważyć, czy nie powinna być zakwalifikowana do szczególnej postaci aktu administracyjnego, tj. decyzji administracyjnej. Podstawową różnicą pomiędzy aktem normatywnym a aktem administracyjnym jest to, że pierwszy z nich jest formą stanowienia prawa, podczas gdy drugi stanowi rezultat stosowania prawa[162].

---

[160] Wyrok NSA z dnia 20 września 2018 r., II OSK 2353/16, LEX nr 2576977. Zob. również wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 listopada 2016 r., IV SA/Po 366/16, LEX nr 2161608; wyrok NSA z dnia 5 lipca 2011 r., II OSK 674/11, LEX nr 1083680; Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2016 r., II OSK 1572/14, LEX nr 2037405; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 listopada 2016 r., IV SA/Po 367/16, LEX nr 2161242; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 26 listopada 2014 r., II SA/Ol 1076/14, LEX nr 1622288; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 kwietnia 2017 r., II SA/Bd 150/17, LEX nr 2284565; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 lipca 2013 r., II SA/Ol 518/13, LEX nr 1343114.

[161] Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

[162] WSA we Wrocławiu trafnie wskazuje w wyroku z dnia 20 stycznia 2010 r., IV SA/Wr 420/09, że cechą odróżniającą „akt normatywny" (o charakterze generalnym) od aktu administracyjnego (o charakterze indywidualnym) jest to, że ten drugi określa prawne stosunki między organem a daną jednostką (adresatem aktu) w indywidualnym przypadku, podczas gdy akt normatywny ustala normę prawną mającą regulować pewnej kategorii stosunek społeczny, mogący powstać między organem a każdą nieznaną z góry jednostką (LEX nr 601797).

Cechami konstytutywnymi decyzji administracyjnej są:

- władcze oświadczenie woli organu administracji publicznej (lub innego upoważnionego podmiotu);

- rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej (tj. rozstrzygnięcie istnieniu uprawnień i obowiązków w sposób ustalający lub kształtujący);

- indywidualno-konkretny charakter (jest adresowana do indywidualnego podmiotu spoza systemu administracji publicznej i rozstrzyga konkretną sprawę administracyjną);

- wydanie w rezultacie przeprowadzenia sformalizowanego postępowania administracyjnego[163].

Uchwała rady gminy o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej jednostronnie i władczo określa sytuację prawną ogólnie wskazanego adresata w konkretnej sprawie związanej z realizacją inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej[164]. Wobec tego nie może być uznana za decyzję administracyjną, lecz generalny akt administracyjny. Adresatem uchwały nie jest bowiem indywidualnie określony podmiot, ale potencjalnie każdy, kto znajdzie się w sytuacji określonej w uchwale lokalizacyjnej[165]. Uchwała jest co prawda wydawana na wniosek konkretnego podmiotu (inwestora), ale to nie oznacza, że jest on „wyłącznym" adresatem tego aktu. Wynika to niewątpliwie z samej definicji legalnej „inwestora" określonej w art. 2 pkt 1 u.p.r.i.m., którym może być zarówno podmiot lub osoba „zamierzająca realizować", jak również (o czym świadczy „lub") „realizująca" inwestycję

---

[163] Z formalnego punktu widzenia decyzja administracyjna powinna spełniać cechy aktu przewidzianego w art. 107 k.p.a.

[164] E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny…*, s. 158.

[165] Tamże, s. 159.

mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą. Warto podkreślić, że wśród obligatoryjnych elementów treściowych uchwały również nie wskazano jej adresata. Oznacza to, że z uchwały potencjalnie może „skorzystać" każdy inwestor (niekoniecznie wnioskodawca), a decydujące znaczenie dla określenia „pierwszeństwa" inwestora powinno mieć uzyskanie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę inwestycji mieszkaniowej. O generalności tego aktu świadczy również to, że uchwała wiąże i obowiązuje niezależnie od istnienia wnioskodawcy. Śmierć bądź likwidacja inwestora-wnioskodawcy nie powoduje wygaśnięcia uchwały lokalizacyjnej. „Konkretność" tej uchwały polega zaś na tym, że dotyczy ściśle określonego zachowania, polegającego na wykonaniu rodzajowo opisanej inwestycji o wskazanych parametrach, na wyznaczonym obszarze, w określnym terminie pod rygorem wygaśnięcia. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że art. 14 u.p.r.i.m. wyłącza wprost zastosowanie do spraw określonych w rozdziale 2 przepisów k.p.a., co również stanowi argument na rzecz tezy, że uchwała lokalizacyjna nie jest decyzją administracyjną.

Wykładnia przepisów specustawy prowadzi do wniosku, że uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej nie jest aktem normatywnym, lecz aktem stosowania prawa, który kreuje normy generalno-konkretne[166]. Katalog form działania administracji publicznej nie jest zamknięty i podlega dynamicznym zmianom. Warto podkreślić, że prawne formy działania pełnią funkcję służebną względem celów administracji jurydyzowanych w formie zadań publicznych[167].

Przyjęcie, że uchwała nie jest aktem prawa miejscowego determinuje, że – pod rygorem stwierdzenia nieważności uchwały w całości – nie można uzależnić jej obowiązywania (wejścia w życia) od upływu

---

166 Tamże, s. 157-158.

167 Zob. więcej I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny 2016, Rok LXXVIII, z. 4, s. 41-55.

określonego terminu od daty publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym[168].

Jakub H. Szlachetko

Art. 9. Jeżeli po zrealizowaniu inwestycji mieszkaniowej zostało wydane pozwolenie na użytkowanie, przy sporządzaniu planu miejscowego lub jego zmianie uwzględnia się tę inwestycję.

Ratio legis komentowanego przepisu stanowi zapewnienie spójności planistycznej oraz ochrona istniejącego stanu zagospodarowania po realizacji inwestycji mieszkaniowej. Uchwała w sprawie ustalenia lokalizacji tej inwestycji jest aktem administracyjnym, dlatego nie może bezpośrednio wpływać na ustalenia planu miejscowego, który ma moc powszechnie obowiązującego prawa miejscowego. Jednocześnie ustalenia sporządzanych lub zmienianych planów miejscowych nie mogą abstrahować od istniejącego stanu faktycznego. Zważywszy na to, ustawodawca zastrzega obowiązek uwzględnienia inwestycji mieszkaniowej przy sporządzaniu lub zmianie planu miejscowego, jeżeli zostało wydane pozwolenie na użytkowanie.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 u.p.b. organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59a tej ustawy, mającej na celu stwierdzenie zgodności budowy z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę. Decyzja o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego przesądza o zgodności z prawem wzniesionego obiektu[169]. Istotą postępowania o udzielenie pozwolenia na użytkowanie jest bowiem ustalenie, czy

---

168 Por. wyrok WSA w Gliwicach w wyroku dnia 29 sierpnia 2018 r., II SA/Gl 579/18, LEX nr 2547479.

169 Wyrok NSA z dnia 7 listopada 2019 r., II OSK 1051/18, LEX nr 2761905.

wybudowany obiekt może być użytkowany w sposób, który został określony w decyzji o pozwoleniu na budowę[170].

W komentowanym przepisie jest mowa o „wydaniu" pozwolenia na użytkowanie. Nasuwa się wątpliwość czy regulację należy interpretować literalnie, czy też zgodnie z zasadą trwałości decyzji administracyjnej, z którą wiąże się uzyskanie przez nią ostateczności i prawomocności. Daty „wydania" decyzji oraz uzyskania przez nią „ostateczności" i „prawomocności" są bowiem różne. NSA w wyroku z dnia 25 kwietnia 2006 r., II OSK 714/05 wskazał, że przez datę wydania decyzji należy rozumieć „datę wydania decyzji na piśmie lub datę ogłoszenia decyzji ustnie, przy czym datą wydania decyzji pisemnej jest dzień podpisania decyzji zawierającej wymagane przez prawo składniki". W ocenie sądu obowiązujące przepisy k.p.a. nie dają podstaw do utożsamiania wydania decyzji z jej doręczeniem. Wydanie (sporządzenie) decyzji zgodnie z wymaganiami art. 107 § 1 k.p.a. (który jako niezbędny element jej treści wskazuję datę wydania decyzji) jest czynnością procesową wywołującą oznaczone skutki prawne[171]. Zgodnie natomiast z art. 16 § 1 k.p.a. decyzja administracyjna staje się ostateczna, jeżeli nie służy od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Uchylenie lub zmiana takiej decyzji, stwierdzenie jej nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Jak podkreśla NSA w wyroku z dnia 30 września 2016 r., I OSK 1152/16 nie można utożsamiać decyzji ostatecznej z decyzją prawomocną, ponieważ „decyzja ostateczna uzyskuje walor decyzji prawomocnej

---

[170] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 sierpnia 2019 r., VII SA/Wa 290/19, LEX nr 2713991.

[171] LEX nr 197983. Podobnie NSA w wyroku z dnia 16 lipca 2010 r., OSK 216/10, LEX nr 672894 wskazuje, że: „Chwilą wydania decyzji jest nie data doręczenia stronie, lecz data jej sporządzenia, czyli w przypadku decyzji pisemnej – dzień podpisania decyzji".

bądź to po upływie terminu do zaskarżenia decyzji ostatecznej do sądu administracyjnego, bądź po odrzuceniu lub oddaleniu skargi przez sąd administracyjny na decyzję ostateczną". Zgodnie bowiem z art. 16 §3 k.p.a.: „Decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu, są prawomocne".

Prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych aktów administracyjnych podlegają ochronie jako prawa nabyte. Warunkiem ochrony jest jednak przymiot ostateczności decyzji administracyjnej[172]. Ze względu na to, że komentowany przepis realizuje funkcje ochronne przyjąć należy, że mimo jego literalnego brzmienia – pozwolenie na użytkowanie obiektu powinno być ostateczne w rozumieniu art. 16 § 1 k.p.a. (niekoniecznie prawomocne), co koresponduje z prezentowanym w orzecznictwie stanowiskiem, że to „ostateczna decyzja udzielająca pozwolenia na użytkowanie tworzy domniemanie, że obiekt budowlany został wybudowany zgodnie z prawem"[173].

Omawiane rozwiązanie zabezpiecza przed przyjęciem ustaleń planistycznych niekorzystnych dla funkcjonowania inwestycji mieszkaniowych. Nie należy jednak traktować go jako ograniczenia samodzielności gminy. Skoro celem komentowanej regulacji jest ochrona praw nabytych wynikających z decyzji administracyjnej, to rozwiązanie jest zgodne z zasadą proporcjonalności, wyrażoną w art. 1 ust. 3 u.p.z.p.: „Ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne (…)"[174].

---

[172] Orzeczenie TK z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, LEX nr 25282.

[173] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 września 2019 r., II SA/Łd 460/19, LEX nr 2726444. Por. również wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2017 r., OSK 1545/15, LEX nr 2289679.

[174] K Krytycznie należy odnieść się do poglądu WSA w Bydgoszczy wyrażonego w wyroku z dnia 28 listopada 2012 r., II SA/Po 901/12, LEX nr 1241262, w którym stwierdzono, że: „Z określonych w przepisach u.p.z.p. zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego nie wynika zasada, że

Komentowany przepis obowiązuje zarówno w przypadku „sporządzania" nowego, jak i „zmiany" obowiązującego planu miejscowego. Wymaga jednocześnie podkreślenia, że ustawodawca w komentowanym przepisie nie nakazuje organom gminy przystępienia do procedury planistycznej (uchwalenie planu miejscowego jest – co do zasady – fakultatywne). Przedstawiony obowiązek aktualizuje się wyłącznie w przypadku zainicjowania procedury planistycznej przez organy gminy. Konsekwencją naruszenia komentowanego przepisu przez organy gminy będzie, zgodnie z art. 28 ust.1. u.p.z.p. częściowa nieważność uchwały w sprawie planu miejscowego (w zakresie w jakim plan nie uwzględnia inwestycji mieszkaniowej).

Katarzyna Szlachetko

Art. 10. 1. Realizacja inwestycji mieszkaniowych jest możliwa na obszarze kolejowym, o którym mowa w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, o ile nie uniemożliwia zarządzania, eksploatacji i utrzymania infrastruktury kolejowej oraz nie powoduje zagrożenia bezpieczeństwa prowadzenia ruchu kolejowego.

2. Potwierdzenie, iż realizacja inwestycji mieszkaniowych nie uniemożliwia zarządzania, eksploatacji i utrzymania infrastruktury

---

plan nie może ukształtować treści prawa własności nieruchomości objętych granicami planu w inny sposób, niż uczyniły to indywidualne rozstrzygnięcia wydane przed uchwaleniem planu". Taką zasadą jest przecież wymóg zachowania proporcjonalności, o którym mowa w art. 3 ust. 1 u.p.z.p. Jak trafnie wskazuje w odniesieniu do pozwolenia na budowę WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 listopada 2012 r., II SA/Po 901/12, LEX nr 1241262 jest wręcz odwrotnie: „skoro więc ustawodawca w u.p.z.p. przewidział procedurę wygaszenia decyzji o warunków zabudowy, na skutek uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, a nie przewidział takiej możliwości w stosunku do decyzji o pozwoleniu na budowę, to znaczy, iż w toku procedury uchwalania planu miejscowego, wolą ustawodawcy była ochrona interesu inwestora dysponującego ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę".

kolejowej oraz nie powoduje zagrożenia bezpieczeństwa prowadzenia ruchu kolejowego, następuje w formie pisemnego uzgodnienia właściwego zarządcy infrastruktury kolejowej lub innego podmiotu zarządzającego odpowiednio danym obszarem kolejowym.

Celem specustawy mieszkaniowej jest uwolnienie gruntów pod zabudowę mieszkaniową, czemu służy m.in. art. 10 komentowanej ustawy. Przywołany przepis umożliwia realizację inwestycji mieszkaniowych na obszarze kolejowym, o którym mowa w art. 4 pkt 8 u.t.k., tj. na powierzchni gruntu określonej działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy. Zgodnie z art. 4 pkt 1a u.t.k., drogą kolejową jest tor kolejowy albo tory kolejowe wraz z elementami wymienionymi w pkt 2-12 załącznika nr 1 do ustawy, o ile są z nimi funkcjonalnie połączone, niezależnie od tego, czy zarządza nimi ten sam podmiot. Pojęcia budynku, budowli i urządzenia należy rozumieć zgodnie z definicjami legalnymi przewidzianymi w art. 3 pkt 2, 3 i 9 u.p.b., przy czym ich przeznaczenie służy konkretnie linii kolejowej oraz funkcjom przewozu. W słowniczku przewidzianym w art. 4 u.t.k. dookreślono znaczenie pojęć „typ budowli", które oznacza budowlę przeznaczoną do prowadzenia ruchu kolejowego o określonych powtarzalnych parametrach technicznych i eksploatacyjnych (pkt 14) oraz „typ urządzenia", który oznacza urządzenie lub system przeznaczone do prowadzenia ruchu kolejowego o określonych powtarzalnych parametrach technicznych i eksploatacyjnych (pkt 14a).

Dla realizacji inwestycji mieszkaniowej doniosłe znaczenie ma regulacja przewidziana w rozdziale 9 u.t.k., w którym unormowano warunki usytuowania budowli, budynków, drzew i krzewów oraz wykonywanie robót ziemnych konkretnie w sąsiedztwie linii kolejowych. Zgodnie z art. 53 u.t.k. takie usytuowanie może mieć miejsce w odległości niezakłócającej ich eksploatacji, działania urządzeń

związanych z prowadzeniem ruchu kolejowego, a także niepowodującej zagrożenia bezpieczeństwa ruchu kolejowego (ust. 1). Co do zasady budowle i budynki mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego, z tym że odległość ta od osi skrajnego toru nie może być mniejsza niż 20 m (ust. 2), przy czym ustawodawca zastrzega w odniesieniu do budynków mieszkalnych, że odległości powinny być zwiększone, w zależności od przeznaczenia budynku, w celu zachowania norm dopuszczalnego hałasu w środowisku, określonych w odrębnych przepisach (ust. 3)[175]. *Ratio legis* komentowanego przepisu stanowi ograniczenie negatywnego wpływu wymienionych obiektów budowlanych i robót ziemnych na prowadzenie oraz bezpieczeństwo ruchu kolejowego[176]. Ustawodawca przewiduje jednak wyjątki od tak sformułowanych warunków usytuowania budynków i budowli „w przypadkach szczególnie uzasadnionych". Odstępstwo nie może jednak powodować zagrożenia życia ludzi lub bezpieczeństwa mienia oraz bezpieczeństwa i prawidłowego ruchu kolejowego, a także nie może zakłócać działania urządzeń służących do prowadzenia tego ruchu (art. 57 ust. 1 *in fine* u.t.k.) oraz wymaga zgody właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej, po uzyskaniu opinii właściwego zarządcy (art. 57 ust. 2 u.t.k.). Należy podkreślić, że przywołane regulacje dotyczą konkretnie warunków usytuowania budowli, budynków „w sąsiedztwie" obszaru kolejowych, przez co należy rozumieć najbliższe otoczenie tego obszaru. W orzecznictwie pojawiły się natomiast rozbieżności co do możliwości sytuowania bezpośrednio na obszarze kolejowym zabudowy w rozumieniu art. 4 pkt 8 u.t.k., która nie ma związku z infrastrukturą kolejową.

---

[175] Do takich przepisów odrębnych należy w szczególności rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 października 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinien odpowiadać program ochrony środowiska przed hałasem (Dz. U. Nr 179, poz. 1498).

[176] P. Wajda, *Komentarz do art. 53* [w:] P. Wajda, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, LEX 2014/el.

Przykładowo WSA w Warszawie w wyroku z dnia 28 lutego 2012 r., VII SA/Wa 2344/11 stwierdził, że z żadnego z przepisów prawa nie wynika wprost zakaz zabudowy obszaru kolejowego obiektami niezwiązanymi z infrastrukturą kolejową, mimo że zasadą określoną w art. 4 pkt 8 u.t.k. jest, że obszar kolejowy stanowi powierzchnię gruntu, na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone przede wszystkim do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy. Wskazany przepis jednoznacznie określa przeznaczenie obszaru kolejowego, a przepis art. 53 u.t.k. ustala warunki usytuowania budowli, budynków, drzew i krzewów oraz wykonywanie robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowych, bocznic kolejowych i przejazdów kolejowych wskazując, że może mieć to miejsce w odległości, niezakłócającej ich eksploatacji, działania urządzeń związanych z prowadzeniem ruchu kolejowego, a także niepowodującej zagrożenia bezpieczeństwa ruchu kolejowego[177]. Przeciwne stanowisko prezentuje NSA w wyroku z dnia 18 grudnia 2008 r., II OSK 1657/07, wskazując, że definicja „obszaru kolejowego" nie pozwala na żadne odstępstwa od ściśle określonego charakteru tego obszaru. Przepis ten ma aż nadto jasne przesłanie o wyjątkowym jego charakterze i wszelkie próby rozszerzenia tego pojęcia szczególnie w rodzaju „nie zabrania się" są pozbawione podstaw[178]. Podobnie w wyroku z dnia 7 listopada 2013 r., II OSK 1276/12 NSA jednoznacznie stwierdza, że w definicji ustawowej „obszaru kolejowego" określono w sposób pozytywny wszelkie obiekty, które mogą się na nim znajdować, co oznacza zakaz sytuowania tam obiektów niewymienionych w art. 4 pkt 8 u.t.k.[179]. W ocenie Sądu zakaz ten wzmacnia ustanowienie dalszego zakazu, tj. chociażby zbliżenia się tych innych obiektów do granic obszaru, zatem zgodnie z argumentacją *minori ad maius* tym bardziej jest

[177] LEX nr 1146251.
[178] LEX nr 526183.
[179] LEX nr 1396123.

zakazane sytuowanie innych obiektów wewnątrz obszaru[180]. Prawidłowa wykładnia przepisów art. 57 ust. 1 w zw. z art. 53 ust. 2 u.t.k. powinna prowadzić do wniosku, iż każde odstępstwo od warunków określonych w art. 53 ust. 2 u.t.k. może dotyczyć wyłącznie terenu usytuowanego na zewnątrz od granic obszaru kolejowego, nie zaś do dopuszczenia możliwości realizacji inwestycji wewnątrz tego obszaru – na obszarze kolejowym. W ocenie Sądu taka wykładnia wynika nie tylko z wykładni literalnej wskazywanych przepisów, ale również z wykładni celowościowej. Uwzględnić bowiem należy cel ustanawiania obszarów kolejowych i obszarów zamkniętych, mających służyć zapewnieniu bezpieczeństwa w ruchu kolejowym oraz obronności i bezpieczeństwa państwa[181]. Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, art. 10 u.p.r.i.m. należy uznać za regulację szczególną, która w drodze wyjątku dopuszcza możliwość realizacji inwestycji mieszkaniowej bezpośrednio na obszarze kolejowym. Komentowany przepis wyłącza na zasadzie *lex speciali derogat legi generali* przepisy u.t.k. regulujące zasady usytuowania budowli, budynków i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowych oraz warunki odstępstwa od tych zasad. Nie oznacza to zarazem, że inwestycja mieszkaniowa może być realizowana na obszarze kolejowym bezwarunkowo.

Przepis art. 10 ust. 1 u.p.r.i.m. wyraźnie zastrzega, że realizacja inwestycji mieszkaniowej na obszarze kolejowym nie może uniemożliwiać

---

[180] Zob. również wyrok NSA z dnia 3 lutego 2010 r., II OSK 249/09, LEX nr 597510.

[181] Obszar kolejowy może stanowić teren zamknięty w rozumieniu art. 2 pkt 9 u.p.g.k., tj. teren o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określony przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. Zgodnie z art. 4 ust. 2a in fine tej ustawy, tereny zamknięte są ustalane przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych w drodze decyzji. W decyzji tej określane są również granice terenu zamkniętego. Zob. również wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2013 r., II OSK 1691/11, LEX nr 1361585. Dopuszczalność lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na terenie zamkniętym jest kwestią budzącą wątpliwości [por. komentarz do art. 5].

zarządzania, eksploatacji i utrzymania infrastruktury kolejowej oraz nie może powodować zagrożenia bezpieczeństwa prowadzenia ruchu kolejowego. Ustawodawca określa pojęcie „infrastruktury kolejowej" odsyłając w art. 4 pkt 1 u.t.k. do załącznika nr 1 do ustawy, który zawiera wykaz elementów tej infrastruktury. Elementy tworzące infrastrukturę kolejową muszą tworzyć część linii kolejowej, bocznicy kolejowej lub innej drogi kolejowej, lub są przeznaczone do zarządzania nimi, obsługi przewozu osób lub rzeczy, lub ich utrzymania[182]. Co

[182] W skład infrastruktury kolejowej wchodzą: 1) tory kolejowe, w tym rozjazdy i skrzyżowania torów, wchodzące w ich skład szyny, szyny żłobkowe, kierownice, odbojnice, prowadnice, zwrotnice, krzyżownice i inne elementy rozjazdów, podkłady kolejowe i przytwierdzenia, drobne elementy nawierzchni kolejowej, podsypka w tym tłuczeń piasek; 2) obrotnice i przesuwnice; 3) podtorze, w szczególności nasypy i przekopy, systemy kanałów i rowów odwadniających, rowy murowane, ściany osłonowe, roślinność posadzona w celu ochrony skarp; 4) obiekty inżynieryjne: mosty, wiadukty, przepusty i inne konstrukcje mostowe, tunele, przejścia nad i pod torami, mury oporowe i umocnienia skarp; 5) nastawnie, urządzenia sterowania ruchem kolejowym, w tym urządzenia zabezpieczające, sygnalizacyjne i łącznościowe na szlaku, w stacjach i stacjach rozrządowych, urządzenia służące do wytwarzania, przetwarzania i dystrybucji prądu elektrycznego do celów sygnalizacji i łączności; budynki, w których takie urządzenia lub instalacje się znajdują; przytorowe urządzenia kontroli bezpiecznej jazdy pociągów i wykrywania stanów awaryjnych w przejeżdżającym taborze; hamulce torowe; urządzenia do ogrzewania rozjazdów; 6) perony wraz z infrastrukturą umożliwiającą dotarcie do nich pasażerom, pieszo lub pojazdem, z drogi publicznej lub dworca kolejowego; 7) rampy towarowe, w tym w terminalach towarowych, wraz z drogami dowozu i odwozu towarów do dróg publicznych; 8) drogi technologiczne i przejścia wzdłuż torów, mury ogradzające, żywopłoty, ogrodzenia, pasy przeciwpożarowe, zasłony odśnieżne; 9) przejazdy kolejowo-drogowe i przejścia w poziomie szyn, w tym urządzenia i systemy służące zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu drogowego i pieszego; 10) systemy oświetleniowe do celów ruchu kolejowego i bezpieczeństwa; 11) urządzenia przetwarzania i rozdziału energii elektrycznej na potrzeby zasilania trakcyjnego: podstacje, kable zasilające pomiędzy podstacjami i przewodami jezdnymi, sieć trakcyjna wraz z konstrukcjami wsporczymi, trzecia szyna z konstrukcjami wsporczymi; 12) grunty, oznaczone jako działki ewidencyjne, na których znajdują się elementy wymienione w pkt 1-11.

istotne realizacja inwestycji nie może uniemożliwiać – a nie utrudniać – „zarządzania", „eksploatacji", „utrzymania" infrastruktury kolejowej. W pojęciu „zarządzania infrastrukturą kolejową" mieszczą się czynności zarządcy określone w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.t.k., czyli: nadawanie drodze kolejowej statusu linii kolejowej (lit. a); nadawanie drodze kolejowej statusu bocznicy kolejowej przez określenie jej punktu początkowego i końcowego (lit. b), znoszenie statusu linii kolejowej i bocznicy kolejowej (lit. c); określanie elementów infrastruktury kolejowej, które stanowią infrastrukturę prywatną lub nieczynną (lit. d), a przede wszystkim udostępnianie dróg kolejowych, świadczenie usług z tym związanych i pobieranie z tego tytułu opłat (lit. e) oraz prowadzenie ruchu kolejowego (lit. f), a ponadto zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 3 u.t.k. zarządzanie nieruchomościami będącymi elementem infrastruktury kolejowej. Na tej podstawie można stwierdzić, że w pojęciu zarządzania infrastrukturą mieści się podejmowanie wszelkich czynności decyzyjnych dotyczących jej poszczególnych elementów. Przepisy u.t.k. nie określają natomiast wprost, czym jest „eksploatacja" infrastruktury kolejowej, ograniczając się do wskazania kompetencji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego związanych z tą infrastrukturą[183]. Należy przyjąć, że eksploatacją będzie w praktyce używanie (wykorzystywanie) infrastruktury kolejowej dla celów związanych z prowadzeniem ruchu kolejowego i wykonywania przewozów kolejowych[184]. Czynności związanie z „utrzymaniem" infrastruktury kolejowej również należy odnieść do zadań zarządcy, które zostały wymienione w 5 ust. 1 pkt 2 u.t.k. jako działania mające na celu zapewnienie bezpiecznego ruchu kolejowego, w tym nadzór nad funkcjonowaniem: urządzeń sterowania ruchem kolejo-

---

[183] Zob. przepisy art. 10 ust. 1 pkt 3 u.t.k.; art. 14 ust. 2 pkt 1 u.t.k.; art. 18a ust. 2 pkt 2 u.t.k.; art. 19 ust. 3a pkt 2 lit. u.t.k.

[184] W ujęciu słownikowym przez „eksploatację" należy rozumieć „użytkowanie maszyn, urządzeń itp.", „maksymalne wykorzystanie kogoś albo czegoś", „ciągnięcie zysków z cudzej pracy najemnej". Zob. https://sjp.pwn.pl/sjp/eksploatacja;2456567.html

wym (lit. a) oraz przytorowych urządzeń kontroli bezpiecznej jazdy pociągów (lit. b).

Ostatnim z warunków realizacji inwestycji mieszkaniowej na obszarze kolejowym jest to, że nie powoduje zagrożenia bezpieczeństwa prowadzenia ruchu kolejowego. Wymaga podkreślenia, że pojęcie „bezpieczeństwa prowadzenia ruchu kolejowego" należy odnieść zarówno do bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego, zapewnienia bezpiecznej eksploatacji pojazdów kolejowych na danym obszarze, a także do ochrony środowiska i ochrony przeciwpożarowej[185]. Możliwość realizacji inwestycji mieszkaniowej podlega ocenie pod kątem systemu zarządzania bezpieczeństwem, czyli organizacji i działań przyjętych przez zarządcę infrastruktury i przewoźnika kolejowego dla zapewnienia bezpieczeństwa (art. 4 pkt 39 u.t.k.). Zgodnie z art. 17a ust. 1 u.t.k. zarządcy i przewoźnicy kolejowi tworzą systemy zarządzania bezpieczeństwem w celu zapewnienia, że system kolejowy zdolny spełniać wspólne wymagania bezpieczeństwa (CST) jest zgodny z wymaganiami krajowych przepisów bezpieczeństwa i z wymaganiami dotyczącymi bezpieczeństwa ustanowionymi w TSI, przy stosowaniu wspólnych metod oceny bezpieczeństwa (CSM). Przywołana regulacja jest efektem implementacji dyrektywy 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa[186]. Systemy zarządzania bezpieczeństwem są jedną z podstawowych instytucji, w których materializuje się dąże-

---

185 V. Jendryczka, *System bezpieczeństwa w transporcie kolejowym w Polsce*, Autobusy: technika, eksploatacja, systemy transportowe 2017, R. 18, nr 6, s. 1693.

186 Dz.U. UE.L. 2004 r., Nr 164, poz. 44 ze zm.

nie Unii Europejskiej do ustanowienia wspólnych ram regulacyjnych dla bezpieczeństwa kolei i zharmonizowania prawnych regulacji w tym zakresie[187]. Szczególne znaczenie dla oceny czy realizacja inwestycji mieszkaniowej nie powoduje zagrożenia bezpieczeństwa prowadzenia ruchu kolejowego mają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2005 r. w sprawie ogólnych warunków prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji[188] oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 marca 2007 r. w sprawie systemu zarządzania bezpieczeństwem w transporcie kolejowym[189].

Ustawodawca wymaga formalnego potwierdzenia, że realizacja inwestycji mieszkaniowej nie naruszy warunków określonych w art. 10 ust. 1 u.p.r.i.m. W tym celu konieczne jest pisemne uzgodnienie przez właściwego zarządcę infrastruktury kolejowej lub inny podmiot zarządzający odpowiednio danym obszarem kolejowym. Uzgodnienie ma charakter stanowczy, ponieważ treść stanowiska zajętego przez podmiot uzgadniający przesądza o możliwości realizacji inwestycji mieszkaniowej na obszarze kolejowym[190]. Pod pojęciem „zarządcy infrastruktury kolejowej" należy rozumieć zgodnie z art. 4 pkt 7 u.t.k podmiot odpowiedzialny za zarządzanie infrastrukturą kolejową albo, w przypadku budowy nowej infrastruktury, podmiot, który przystąpił do jej budowy w charakterze inwestora, przy czym -+*zadania zarządcy infrastruktury mogą wykonywać różne podmioty. Dla posiadania statusu „zarządcy" bez znaczenia jest kwestia uprawnień właścicielskich względem infrastruktury kolejowej – zarządcą może być również jej dzierżawca lub najemca. Zgodnie z art. 5 ust. 2

---

187 Zob. więcej J. Raczyński, *ABC prawa unijnego w transporcie (10). Bezpieczeństwo ruchu kolejowego*, TTS Technika Transportu Szynowego 2005, nr 7-8, s. 60-66.

188 T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 360 ze zm.

189 T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 328.

190 Por. uchwałę NSA z dnia 15 lutego 1999 r., OPK 14/98, LEX nr 35652; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 kwietnia 2010 r., IV SA/Wa 1289/09, LEX nr 620119.

u.t.k. zarządca może zlecić innym podmiotom wykonywanie zadań zarządcy polegających na: prowadzeniu ruchu kolejowego, a także utrzymywaniu infrastruktury kolejowej w stanie zapewniającym bezpieczny ruch kolejowy, zarządzaniu nieruchomościami będącymi elementem infrastruktury kolejowej, budowie, rozwoju i modernizacja sieci kolejowej. Stąd też w art. 10 ust. 2 u.p.r.i.m. jest mowa również o „innym podmiocie" zarządzającym obszarem kolejowym.

Katarzyna Szlachetko

Art. 11. 1. Realizacja inwestycji mieszkaniowych jest możliwa na obszarze portów i przystani morskich, o których mowa w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich, ile nie uniemożliwia zarządzania, eksploatacji i utrzymania infrastruktury portowej i infrastruktury dostępowej oraz nie powoduje zagrożenia dla bezpieczeństwa morskiego, a także dla transportu towarów do oraz z portów i przystani morskich.

2. Potwierdzenie, że realizacja inwestycji mieszkaniowych nie uniemożliwia:

1) zarządzania, eksploatacji i utrzymania infrastruktury portowej oraz nie powoduje zagrożenia dla transportu towarów do oraz z portów i przystani morskich – następuje w formie pisemnego uzgodnienia właściwego podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską;

2) zarządzania, eksploatacji i utrzymania infrastruktury dostępowej oraz nie powoduje zagrożenia dla bezpieczeństwa morskiego – następuje w formie pisemnego uzgodnienia właściwego dyrektora urzędu morskiego.

Przepis art. 11 u.p.r.i.m. ma podobną konstrukcję i cel do art. 10 tej ustawy, z tym że dotyczy realizacji inwestycji mieszkaniowych na obszarze portów i przystani morskich [por. komentarz do art. 10]. Ustawodawca również nie wyklucza lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na tych terenach pod warunkiem, że nie uniemożliwia to zarządzania, eksploatacji i utrzymania infrastruktury portowej i infrastruktury dostępowej oraz nie powoduje zagrożenia dla bezpieczeństwa morskiego, a także dla transportu towarów do oraz z portów i przystani morskich. Obszar portów i przystani morskich obejmuje, zgodnie z odesłaniem do art. 2 pkt 2 u.p.p.m., akweny i grunty oraz związaną z nimi infrastrukturę portową, znajdujące się w granicach portu lub przystani morskich.

Po pierwsze, warunek „braku negatywnego wpływu" inwestycji mieszkaniowej ustawodawca odnosi do infrastruktury portowej, tj. akwenów portowych znajdujących się w granicach portu lub przystani morskiej oraz ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji, związanych z funkcjonowaniem portu, przeznaczonych do wykonywania przez podmiot zarządzający portem zadań polegających na świadczeniu usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej (art. 2 pkt 4 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 5 u.p.p.m.). Aby obiekty, urządzenia i instalacje mogły zostać uznane za infrastrukturę portową, to wszystkie wymienione przesłanki muszą być spełnione łącznie[191]. Określone elementy infrastrukturalne powinny mieścić się w granicach portu lub przystani i być ogólnodostępne, co oznacza nieograniczony do nich dostęp[192]. Szczegółowe elementy infrastruktury portowej dla portów o podstawowym znaczeniu, tj. Gdyni, Gdańsku, Szczecinie

[191] Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 grudnia 2012 r., SA/Gd 959/12, LEX nr 1232097.

[192] T. Wołowiec, *Opodatkowanie podatkiem od nieruchomości budowli infrastruktury portowej i zajętych pod nie gruntów*, Finanse Komunalne 2014, nr 4, s. 32.

i Świnoujściu[193] określają załączniki do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie określenia akwenów portowych oraz ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej dla każdego portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej[194]. Regulacja przewidziana w art. 11 specustawy mieszkaniowej dotyczy również portów morskich, których ustawodawca nie zakwalifikował do tej szczególnej kategorii (jest ich 29) i przystani morskich (jest ich 48). Akweny portowe oraz ogólnodostępne obiekty, urządzenia i instalacje wchodzące w skład infrastruktury portowej każdego portu innego niż o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz przystani morskich stanowią przedmiot regulacji zarządzenia właściwego dyrektora urzędu morskiego, które zgodnie z art. 5 ust. 3 pkt 2 u.p.p.m. jest aktem prawa miejscowego. Wszystkie porty morskie oraz przystanie morskie służą „świadczeniu usług" związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej, przez co należy rozumieć administrowanie, koordynowanie i kontrolę w zakresie korzystania z infrastruktury portowej w sposób zapewniający swobodny dostęp do wszystkich akwenów oraz obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących zgodnie z art. 2 pkt 4 wspomnianej ustawy – w skład tej infrastruktury[195].

Po drugie, przedstawiony warunek realizacji inwestycji mieszkaniowej dotyczy również infrastruktury zapewniającej dostęp do portów lub przystani morskich, tj. torów wodnych prowadzących do portu lub przystani morskiej oraz położonych w granicach portu lub przystani morskiej wraz ze związanymi z ich funkcjonowaniem obiektami, urządzeniami i instalacjami (art. 2 pkt 5 u.p.p.m.). Ele-

---

193 Ustawodawca nie definiuje pojęcia „porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej". Przepis art. 2 pkt 3 u.p.p.m. określa katalog tych portów w drodze enumeratywnego wyliczenia. Zob. M. Adamowicz, *Status podmiotu zarządzającego portem morskim o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej wybrane aspekty prawne*, GSP 2017, nr 2, s. 450.

194 Dz.U., poz. 732.

195 Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2013 r., II FSK 678/13, LEX nr 1347936.

menty infrastruktury zapewniającej dostęp do czterech – strategicznie najważniejszych portów morskich – stanowią przedmiot regulacji rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej[196]. Z kolei obiekty, urządzenia i instalacje wchodzące w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do każdego innego portu i przystani morskich określa – zgodnie z art. 5 ust. 3 pkt 1 u.p.p.m. – dyrektor właściwego urzędu morskiego w akcie prawa miejscowego.

Realizacja inwestycji nie może uniemożliwiać „zarządzania", „eksploatacji" i „utrzymania" zarówno infrastruktury portowej, jak i infrastruktury dostępowej. Przepisy u.p.p.m. nie definiują bezpośrednio wskazanych pojęć, co uzasadnia sięgnięcie do ich słownikowych znaczeń. Przez „zarządzanie" infrastrukturą należy rozumieć „sprawowanie nad czymś zarządu"[197], co w praktyce będzie wiązać się z kompetencjami o charakterze „władczym" (decyzyjnym). Dla ustalenia zakresu takiego działania, pomocne jest sięgnięcie do art. 7 ust. 1 u.p.p.m., który określa przykładowy przedmiot działalności przedsiębiorstwa podmiotów zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. W świetle tej regulacji zarządzanie obejmuje w szczególności: sprawowanie zarządu nad nieruchomościmi oraz kreowanie polityki rozwoju portu (działania prognostyczne, programowe i planistyczne). „Eksploatacją" infrastruktury, podobnie jak w przypadku infrastruktury kolejowej [zob. komentarz do art. 10], jest „użytkowanie", „maksymalne wykorzystanie", „wykorzystywanie w sposób racjonalny"[198] poszczególnych elementów infrastruktury (obiektów, urządzeń, instalacji) przeznaczonych do świadczenia usług związanych z korzystaniem z infrastruktury por-

[196] Dz.U., poz. 733.
[197] Https://sjp.pwn.pl/sjp/zarzadzic;2543921.html.
[198] Https://sjp.pwn.pl/szukaj/eksploatacja.html.

towej oraz zapewniających dostęp do portów lub przystani morskich. Czynności eksploatacyjne obejmują szczególnie świadczenie usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej (art. 7 ust. 1 pkt 5 u.p..p.m.); pobieranie opłat za użytkowanie infrastruktury (zob. art. 8 ust. 1 u.p.p.m.), pobieranie opłat z tytułu użytkowania, najmu, dzierżawy lub innej umowy, na mocy której podmiot zarządzający oddaje w odpłatne korzystanie grunty oraz obiekty, urządzenia i instalacje portowe (art. 9 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m.). Z kolei przez „utrzymanie" infrastruktury należy rozumieć działania zapewniające, że infrastruktura „pozostanie na jakimś miejscu", w tym „pokrycie kosztów" związanych z ekspolatacją infrastruktury, tj. podejmowanie działań mających na celu zachowanie należytego stanu tej infrastruktury na potrzeby świadczenia usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej oraz zapewniających dostęp do portów lub przystani morskich. W zakresie czynności mających za przedmiot „utrzymanie" w szczególności mieszczą się budowa, rozbudowa, utrzymywanie i modernizacja infrastruktury portowej (art. 7 ust. 1 pkt 3 u.p.p.m.) oraz infrastruktury zapewniającej dostęp do portów (art. 10 ust. 1 u.p.p.m.), zapewnienie dostępu do portowych urządzeń odbiorczych odpadów ze statków w celu przekazania ich do odzysku lub unieszkodliwiania (art. 7 ust. 1 pkt 6 u.p.p.m.), zapewnienie ochrony przeciwpożarowej od strony wody zarządzanych obiektów i terenów i od strony wody statków i innych obiektów pływających znajdujących się na wodach portu, redy lub kotwicowiska portu (art. 7 ust. 3 u.p.p.m.) czy w końcu zapewnienie ochrony środowiska.

Trzeci warunek dotyczy braku zagrożenia dla bezpieczeństwa morskiego. W tym zakresie ocena możliwości realizacji inwestycji mieszkaniowej wymaga odwołania się do regulacji u.o.m., która uwzględnia m.in. regulacje związane z koniecznością zapewnienia obronności i bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa żeglugi, ochrony życia i mienia na morzu oraz ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim, która reguluje sprawy bezpieczeństwa

morskiego w zakresie budowy statku, jego stałych urządzeń i wyposażenia, inspekcji statku, kwalifikacji i składu załogi statku, bezpiecznego uprawiania żeglugi morskiej oraz ratowania życia na morzu[199]. Pojęciu „bezpieczeństwa morskiego" należy nadać jak najszersze znaczenie, uwzględniające m.in. wymogi: bezpieczeństwa żeglugi, ochrony środowiska morskiego, bezpieczeństwa budowli morskich oraz eksploatacji morza, krajowego systemu bezpieczeństwa morskiego, międzynarodowego kodeksu ochrony statku i obiektu portowego, bezpieczeństwa turystyki morskiej oraz poszukiwania i ratowania życia na morzu[200]. Ocena możliwości realizacji inwestycji mieszkaniowej powinna uwzględniać bezpieczeństwo morskie zarówo w aspekcie osobowym (ochrona zdrowia i życia) i rzeczowym (ochrona mienia), jak również brać pod uwagę zagrożenia środowiskowe i eksploatacyjne związane z lokalizacją przedsięwzięcia na szczególnych terenach portów i przystani morskich.

Czwarty warunek dotyczy transportu towarów do oraz z portów i przystani morskich, którym nie może zagrażać realizacja inwestycji mieszkaniowej. Wymaga podkreślenia, że porty i przystanie morskie pełnią kluczowa rolę w krajowej i zagranicznej wymianie handlowej. W tych bowiem miejscach dochodzi do załadunku, rozładunku, przepakowania towarów przewożonych drogą morską. Porty i przystanie morskie wraz ze swoją infrastrukturą stanowią element szeroko rozumianej infrastruktury logistycznej, tj. wielogałęziowego systemu dróg, portów i przystani zintegrowanych z lądowymi gałęziami transportu[201]. Z tego względu realizacja inwestycji mieszkaniowej nie może kolidować z jedną z ich podstawowych funkcji.

---

[199] Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 181 ze zm.

[200] J. Markiewicz, *Pojęcie i charakter bezpieczeństwa morskiego*, Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia, 2014, nr 1 (9), s. 122.

[201] Zob. E. Wyraz, M. Kuźniar, *Znaczenie portów morskich w infrastrukturze logistycznej*, Logistyka 2015, nr 4, s. 1184.

Ustawodawca również w tym przypadku wymaga formalnego potwierdzenia, że inwestycja mieszkaniowa nie będzie naruszać ustawowych wymogów. Właściwość podmiotu uzgadniającego została odrębnie uregulowana, w zależności od przedmiotu ochrony. Jeżeli chodzi o warunek, że realizacja inwestycji mieszkaniowej nie umożliwia zarządzania, eksploatacji i utrzymania infrastruktury portowej oraz nie powoduje zagrożenia dla transportu towarów do oraz z portów i przystani morskich – potwierdzenie następuje w formie pisemnego uzgodnienia właściwego podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską. Zgodnie z definicją legalną przewidzianą w art. 2 pkt 6 u.p.p.m., „podmiotem zarządzającym" jest utworzony na podstawie tej ustawy podmiot powołany do zarządzania portem lub przystanią morską. Portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej zarządzają spółki akcyjne, w których akcjonariuszami są Skarb Państwa (51 % akcji) oraz gminy, na terenie których funkcjonują porty (odpowiednio: Gdańsk, Gdynia po 34% akcji oraz Świnoujście 24,5% akcji) oraz inne podmioty (w pozostałym zakresie)[202]. W odniesieniu do pozostałych portów (nie mających podstawowego znaczenia) oraz przystani morskich podmiotem, z którym należy uzgodnić, że realizacja inwestycji nie uniemożliwi zarządzania, eksploatacji i utrzymania infrastruktury portowej oraz nie powoduje zagrożenia dla transportu towarów będzie właściwy zarządca. Zgodnie z art. 23 ust. 1 u.p.p.m., o formie prawno-organizacyjnej zarządzania portami niemającymi podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej oraz przystaniami morskimi decyduje gmina, jeżeli nieruchomości gruntowe, na których jest położony port lub przystań morska, stanowią mienie komunalne. Z kolei potwierdzenie, że inwestycje nie uniemożliwiają zarządzania, eksploatacji i utrzymania infrastruktury dostępowej oraz nie powodują zagrożenia dla bezpieczeństwa morskiego – następuje w formie pisemnego uzgodnienia właściwego dyrektora urzędu morskiego. Do zakresu działania tego organu należy

[202] Zob. art. 14 u.p.p.m.

bowiem określenie wymagań bezpieczeństwa morskiego w zakresie ruchu statków na morskich wodach wewnętrznych oraz korzystania z portów morskich, red, kotwicowisk i torów wodnych oraz urządzeń infrastruktury portowej i infrastruktury zapewniającej dostęp do portów (zob. art. 84 ustawy o bezpieczeństwie morskim).

Joanna Człowiekowska

Art. 12. 1. 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.

2. Przepis ust. 1 nie wyłącza stosowania do inwestycji mieszkaniowej przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie gruntów leśnych oraz, poza granicami administracyjnymi miast, gruntów rolnych.

Spis zagadnień:

1. Fikcja zgodności ze studium i lub planem miejscowym
2. Ochrona gruntów rolnych i leśnych

1. Fikcja zgodności ze studium i planem miejscowym

Art. 12 ust. 1 u.p.r.i.m. formułuje fikcję zgodności inwestycji mieszkaniowej z planem miejscowym lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w sytuacji, gdy przepisy odrębne przewidują wymóg zgodności lub nienaruszania przeznaczenia lub sposobu wykorzystywania nieruchomości wynikającego z planu miejscowego lub studium. Fikcja ta ma znaczenie na dalszych, następujących po wydaniu uchwały lokalizacyjnej, etapach realizacji inwestycji mieszkaniowej i sprowadza się przede wszystkim do braku możliwości odmowy wydania decyzji o pozwoleniu na budowę ze względu na brak zgodności inwestycji mieszkaniowej z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 35 ust. 3 w zw. z art. 35 ust. 1 pkt 1 u.p.b.)[203]. Analogiczny wymóg zbadania zgodności z miejscowym planem dotyczy inwestycji, której wykonanie podlega zgłoszeniu (art. 30 ust. 6 pkt 2 u.p.b.), podobnie jak inwestycji polegającej na zmianie sposobu użytkowania (art. 71 ust. 2 pkt 4 u.p.b.).

Zakres zastosowania przedstawionej fikcji prawnej należy odnosić ściśle do sytuacji, w których realizacja inwestycji jest uzależniona od zgodności lub nienaruszania przeznaczenia lub sposobu wykorzystywania nieruchomości wynikającego z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wobec czego nie umożliwia ona zastąpienia wymogu zgodności z miejscowym planem zgodnością z uchwałą w sprawach podziału nieruchomości (art. 93 i 94 u.g.n.) oraz wywłaszczenia nieruchomości (art. 112 ust. 1 u.g.n.). Nie może też wpłynąć na sposób ustalania wymogu uzyskania decyzji środowiskowej, który uzależniony jest od objęcia terenu przedsięwzięcia planem miejscowym (§ 3 ust. 1 pkt 53 i 56 rozporządzenia w spra-

---

[203] A. Lewińska-Karwecka [w:] A. Jakubowski (red.), *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 188.

wie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko). Zgodzić się trzeba również ze stanowiskiem, że przedstawiona fikcja nie obejmuje również odniesień do miejscowego planu zawartych w przepisach r.w.t., w tym dotyczących lokalizowania zabudowy w granicy lub w zbliżeniu do niej (§12 r.w.t.), za czym przemawia treść art. 25 ust. 5 u.p.r.i.m. [zob. komentarz do art. 25][204].

Nie jest trafne odwołanie się w komentowanym przepisie do zgodności ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Studium nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.), a co za tym idzie, nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i nie może stanowić bezpośredniego źródła praw lub obowiązków podmiotów stojących na zewnątrz administracji (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji). Istnieją jednak regulacje ustawowe, które czynią studium elementem podstawy prawnej decyzji[205]. Również u.p.r.i.m. przyznaje studium donioślejszą rolę – aktu, z którym inwestycja mieszkaniowa ma być niesprzeczna (art. 5 ust. 3 u.p.r.i.m.). Studium, jako akt polityki przestrzennej określający uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, nie ustala ani przeznaczenia, ani sposobu wykorzystania nieruchomości [zob. komentarz do art. 5].

Podzielić należy także wątpliwości co do słuszności i prawidłowości przedstawionej konstrukcji prawnej w zakresie sposobu wykorzystywania nieruchomości wynikającego z miejscowego planu, gdy weźmie się pod uwagę zakres przedmiotowy planu (art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p.). Jak wskazuje A. Lewińska-Karwecka, z przywołanych przepisów (jak też z przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) nie wynika wprost, aby plan miejscowy ustalał bądź określał sposób wykorzystywania nieruchomości, a sposób wykorzystania nieruchomości

---

[204] B. Zając, D. Predko, M. Leszczyński, *Komentarz do art. 12* [w:] *Specustawa mieszkaniowa…*, tezy 3-6.

[205] Zob. M. Szewczyk, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 240.

może zostać określony w decyzji administracyjnej[206]. Nie wiadomo zatem, o jakich przepisach odrębnych stanowi komentowana regulacja.

Nie jest ponadto jasne objęcie komentowanym przepisem uzgodnień, o których mowa w art. 10 i 11 u.p.r.i.m., tj. uzgodnienia właściwego zarządcy infrastruktury kolejowej lub innego podmiotu zarządzającego obszarem kolejowym, uzgodnienia podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską, jak też uzgodnienia właściwego dyrektora urzędu morskiego. Podstawą realizacji inwestycji, rozumianą jako podstawa wystąpienia o pozwolenie na budowę, nie są przecież te uzgodnienia, lecz uchwała lokalizacyjna, którą organ architektoniczno-budowlany jest związany (art. 25 ust. 1 u.p.r.i.m.). Uzgodnienia te nie odnoszą się również do miejscowego planu lub studium[207]. Być może komentowana regulacja miała zabezpieczać brak możliwości odmowy wydania pozwolenia na budowę ze względu na okoliczności potwierdzone w przedmiotowych uzgodnieniach. Treść przepisu nie daje jednak pewności, że wykładnia taka jest usprawiedliwiona.

2. Ochrona gruntów rolnych i leśnych

Komentowany przepis jest jednym z kilku przepisów ustawy dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych. Ta wielość przepisów dotyczących jednej kwestii, ich rozproszenie w różnych miejscach ustawy, utrudnia określenie zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych w związku z przygotowaniem i realizacją inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej.

W pierwszej kolejności art. 5 ust. 1 u.p.r.i.m. stanowi ogólnie, że inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących nie loka-

---

[206] A. Lewińska-Karwecka [w:] A. Jakubowski (red.), *Specustawa mieszkaniowa…*, s. 190.

[207] Tamże, s. 191-192.

lizuje 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. Przepisami odrębnymi, o których mowa w tym przepisie mogą być przepisy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Z kolei art. 7 ust. 3 u.p.r.i.m. stanowi, że ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej nie może obejmować terenów wymagających uzyskania zgody na przeznaczenie gruntów rolnych poza granicami administracyjnymi miast na cele nierolnicze [zob. komentarz do art. 7].

Również współdziałanie, w formie opinii, obejmuje organy właściwe w u.p.r.i.m. przewiduje współdziałanie w formie opinii z organem właściwym w sprawach ochrony gruntów rolnych (art. 7 ust. 12 pkt 3), oraz z organami właściwymi w odniesieniu do gruntów leśnych (art. 7 ust. 12 pkt 6 i 7).

Zgodnie z komentowanym art. 12 ust. 2 u.p.r.i.m., przepis ust. 1 nie wyłącza stosowania do inwestycji mieszkaniowej przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie gruntów leśnych oraz, poza granicami administracyjnymi miast, gruntów rolnych.

Art. 39 u.p.r.i.m. stanowi natomiast, że do inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej, w granicach administracyjnych miast, nie stosuje się przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie gruntów rolnych[208].

Przepisy art. 7 ust. 3 i art. 12 ust. 2 dotyczą ochrony stosowania przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych poza granicami admi-

[208] W ustawie „gruntów rolnych".

nistracyjnymi miast. Art. 7 ust. 3 u.p.r.i.m. potwierdza, za art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l., że zgodę na przeznaczenie na inne cele gruntów rolnych i wszystkich leśnych można uzyskać jedynie w ramach procedury sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym tereny wymagające takiej zgody nie mogą być objęte uchwałą lokalizacyjną. Art. 12 ust. 2 u.p.r.i.m. potwierdza natomiast, że fikcja, o której mowa w ust. 1, pozostaje bez związku z przepisami o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a zatem lokalizowanie inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących na terenach objętych przepisami o ochronie gruntów rolnych i leśnych poza administracyjnymi granicami miast następuje na zasadach ogólnych, bez szczególnych preferencji dla tego rodzaju inwestycji.

Słusznie wskazuje się, że z art. 12 ust. 2 u.p.r.i.m. wynika *a contrario*, że do inwestycji mieszkaniowych bądź inwestycji towarzyszących realizowanych na gruntach położonych w granicach administracyjnych miast nie stosuje się przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Traktuje więc o tym samym, co art. 39 u.p.r.i.m., stanowiąc *superfluum* ustawowe[209].

Joanna Człowiekowska

Art. 13. W przypadku gdy inwestycja mieszkaniowa przewidziana jest w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy, inwestor w każdym czasie może wystąpić o wydanie pozwolenia na budowę inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej w trybie niniejszej ustawy. Przepisu art. 25 ust. 6 nie stosuje się.

[209] A. Lewińska-Karwecka [w:] A. Jakubowski (red.), *Specustawa mieszkaniowa…*, s. 192.

Komentowany przepis realizuje założenie ustawodawcy, zgodnie z którym możliwe jest wielotorowe realizowanie inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących. Art. 13 u.p.r.i.m. dopuszcza sytuację, w której dla inwestycji mieszkaniowej przewidzianej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy, inwestor może wystąpić o pozwolenie na budowę w trybie u.p.r.i.m.

W pierwszej kolejności wyjaśnić należy, na czym może polegać „wielotorowość" realizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej. W kontekście przepisów u.p.r.i.m. na pierwszy plan wysuwa się możliwość przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej w trybie u.p.r.i.m., co obejmuje wydanie uchwały lokalizacyjnej i na jej podstawie – pozwolenia na budowę. Po drugie, możliwe jest przygotowanie i zrealizowanie inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej na zasadach ogólnych, tj. na podstawie miejscowego planu, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, a następnie uzyskanie pozwolenia na budowę. Komentowany przepisów wskazuje wprost na trzecią możliwość, tj. zlokalizowanie inwestycji mieszkaniowej na zasadach ogólnych, zaś na etapie realizacyjnym, zapoczątkowanym pozwoleniem na budowę, skorzystanie z trybu u.p.r.i.m.

Rozwiązanie dopuszczające mieszanie porządków przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowej budzi wątpliwości, mogąc przy tym powodować istotne problemy w praktyce. Pierwsza wątpliwość dotyczy zastosowanego w tym przepisie określenia „inwestycja mieszkaniowa przewidziana w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego". W planie określa się w szczególności przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania,

nie zaś konkretne zamierzenia inwestycyjne (por. art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Istotą planu miejscowego nie jest „przewidywanie" konkretnych inwestycji mieszkaniowych, lecz ustalanie przeznaczenia terenu w planie pod zabudowę mieszkaniową. Sformułowanie to należy zatem rozumieć więc jako sytuację, w której miejscowy plan dopuszcza zabudowę mieszkaniową, spełniającą cechy inwestycji mieszkaniowej w rozumieniu u.p.r.i.m.

Druga wątpliwość dotyczy tego, czy komentowany przepis obejmuje wyłącznie miejscowe plany oraz decyzje lokalizacyjne obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy, czy też obejmuje później uchwalane plany miejscowe oraz później wydawane decyzje lokalizacyjne. Za wyłączeniem późniejszych planów i decyzji przemawiać by mogło *ratio legis* u.p.r.i.m., której celem było stworzenie preferencyjnych warunków lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych. Jednak brzmienie tego przepisu, brak jednoznacznego wyłączenia późniejszych planów miejscowych i decyzji lokalizacyjnych (np. poprzez wskazanie na obowiązujące w dniu wejścia w życie u.p.r.i.m. miejscowe plany) przemawia za przyjęciem, że obejmuje on również możliwość zastosowania trybu łączonego do inwestycji mieszkaniowych przewidzianych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym po wejściu w życie u.p.r.i.m. i objętych decyzjami lokalizacyjnymi wydanymi po tej dacie.

Kolejna wątpliwość związana jest z problemem niezbędności określenia w miejscowym planie albo w decyzji lokalizacyjnej inwestycji towarzyszącej, w przypadku, gdy inwestycja ta ma być realizowana. Literalne brzmienie art. 13 u.p.r.i.m. nakazywałoby przyjąć, że w miejscowym planie lub w decyzji lokalizacyjnej ma być „przewidziana" wyłącznie inwestycja mieszkaniowa, by inwestor mógł w każdym czasie wystąpić o wydanie pozwolenia na budowę inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej w trybie u.p.r.i.m. Taka wykładnia mogłaby jednak prowadzić błędnej konstatacji, zgodnie

z którą inwestycja towarzysząca nie podlegałaby ocenie ani w trybie regulacji opartych o u.p.z.p., ani też u.p.r.i.m. Przyjąć należy wobec tego, że wymóg objęcia ustaleniami miejscowego planu, czy decyzji lokalizacyjnych obejmuje również inwestycje towarzyszące.

Na uwagę zasługuje również wyłączenie przepisu art. 25 ust. 6, zawarte w zdaniu drugim komentowanego przepisu. Wyłączony przepis stanowi o następujących obowiązkach, w przypadku realizowania inwestycji mieszkaniowej w trybie u.p.r.i.m.: przedłożeniu uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wraz z wnioskiem o pozwolenie na budowę (pkt 1), sprawdzeniu, przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, zgodności projektu budowlanego z uchwałą o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej (pkt 2), dołączeniu tej do zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części (pkt 3). Wynika z niego zatem jednoznacznie, i nie budzi to wątpliwości, że skoro inwestor „włącza" tryb u.p.r.i.m. na etapie pozwolenia na budowę, to nie można oczekiwać, by dysponował on uchwałą lokalizacyjną. Podkreślenia wymaga natomiast, że wyłączenie to nie obejmuje lokalnych standardów urbanistycznych, które wiążą zarówno inwestora, jak i organ administracji architektoniczno-budowlanej, jako akt prawa miejscowego obowiązujący na obszarze gminy (art. 19 ust. 4 u.p.r.i.m.). Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 u.p.b. przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o pozwoleniu na budowę organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu budowlanego m.in. z ustaleniami aktów prawa miejscowego innych niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Skoro przepis ten znajduje zastosowanie, jak też nie sformułowano wyłączenia odnoszącego się do LSU, należy przyjąć, że w przypadku lokalizowania inwestycji mieszkaniowej w trybie łączonym, na etapie postępowania w sprawie pozwolenia na budowę wiążą obowiązujące lokalne standardy urbanistyczne.

Stanowisko to uzasadnione jest również ze względu na treść art. 28 ust. 2 u.p.r.i.m., który stanowi, że właściwy powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, wydając pozwolenie na użytkowanie, kontroluje również spełnienie przez inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą zgodności ze standardami, o których mowa w art. 17-19. Stwierdzenie niespełnienia tych standardów stanowi również przesłankę odmowy wydania pozwolenia na użytkowanie. Można oczywiście podnosić, że skoro ustawodawca wprost stanowi o obowiązku przestrzegania LSU dopiero na etapie pozwolenia na użytkowanie, to na etapie wcześniejszym – pozwolenia na budowę – nie podlega ono badaniu. Takie stanowisko byłoby jednak nieracjonalne. Prowadziłoby bowiem do tego, że inwestor mógłby uzyskać pozwolenie na budowę budynku, którego następnie organ nadzoru budowlanego mógłby nie dopuścić do użytkowania ze względu na brak zgodności z LSU.

Joanna Człowiekowska

Art. 14. Do spraw określonych w niniejszym rozdziale nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 oraz z 2018 r. poz. 149 i 650), zwanej dalej „Kodeksem postępowania administracyjnego".

Art. 14 wyłącza stosowanie przepisów k.p.a. do postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Wyłączenie to stanowi konsekwencję nadania uchwale o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wyjątkowego charakteru prawnego [zob. komentarz do art. 8]. W szczególności nie stosuje się zatem przepisów dotyczących:

- właściwości organów (rozdział 4 k.p.a.),
- wyłączenia pracownika i organu (rozdział 5 k.p.a.),

- regulujących status strony w postępowaniu (rozdział 6 k.p.a.),
- terminów załatwiania spraw i środków przeciwdziałających bezczynności i przewlekłości (rozdział 7 k.p.a.)
- doręczeń (rozdział 8 k.p.a.)
- wezwań (rozdział 9 k.p.a.)
- terminów (rozdział 10 k.p.a.)
- postępowania wyjaśniającego, w tym wszczęcia postępowania, dowodów, zawieszenia postępowania, wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, współdziałania, środków zaskarżenia, trybów nadzwyczajnych.

W postępowaniu w sprawie u.l.i.m. nie stosuje się również zasad ogólnych, chociaż należy poczynić zastrzeżenie, że wyrażają one podstawowe standardy procedury administracyjnej oparte i wyinterpretowane m.in. z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) oraz zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji). Ich znaczenie wykracza więc poza ramy postępowania administracyjnego.

Wyłączenie przepisów k.p.a. oznacza, że ustawa powinna odrębnie i kompleksowo określić procedurę podejmowania uchwały, w takim zakresie, w jakim podjęcie uchwały nie jest zdeterminowane ogólnymi przepisami regulującymi działalność organów gminy, w tym przepisami u.s.g., czy statutami gmin. Już pobieżna analiza przepisów u.p.r.i.m. pozwala na sformułowanie wniosku, zgodnie z którym regulacja rozdziału 2 takich wymogów nie spełnia, co może skutkować wieloma problemami przede wszystkim natury praktycznej. Tylko dla przykładu można wskazać brak regulacji na wypadek realizacji inwestycji mieszkaniowej na terenie dwóch lub więcej gmin. Brak odesłania do przepisów k.p.a. regulujących

właściwość miejscową organów oznacza, że inwestor zobowiązany jest podzielić inwestycję na części i skierować osobne wnioski do organów gmin właściwych ze względu na położenie części planowanej inwestycji, nawet jeśli byłaby to część niewyodrębniona funkcjonalnie, czy o niewielkiej powierzchni w stosunku do całości planowanej inwestycji.

U.p.r.i.m. nie reguluje w sposób szczególny również elementów uchwały (na wzór art. 107 k.p.a.), w szczególności nie wprowadza wymogu sporządzenia uzasadnienia uchwały. Wymóg sporządzenia uzasadnienia projektu uchwały rady gminy wynika z § 131 ust. 1 w zw. z § 141 i 143 Z.t.p. Motywy wskazane w uzasadnieniu projektu uchwały sporządzanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) mogą nie być jednak tożsame z motywami, którymi kierowała się rada gminy, podejmując uchwałę[210]. W takiej sytuacji rolę uzasadnienia może odgrywać protokół sesji rady gminy, chociaż uchwała rozstrzygająca sprawę zainicjowaną wnioskiem inwestora, zasługuje na szczegółowe uzasadnienie faktyczne i prawne. Jego rola jest zbliżona do uzasadnienia decyzji administracyjnej[211]. Nie powinno być rzeczą inwestora domyślanie się powodów odmowy ze zgromadzonych w toku postępowania dokumentów, np. z opinii komisji urbanistyczno-architektonicznej[212].

W orzecznictwie sądów administracyjnych słusznie zatem przyjmuje się, że zgodność z prawem uchwały w sprawie u.l.i.m. uzależniona jest m.in. od sporządzenia uzasadnienia uchwały, z którego wynikać będą w szczególności powody odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Zwraca się uwagę na to, że z art. 7 ust. 4 zd. 2 u.p.r.i.m. wynika, iż podejmując tę uchwałę, rada zobowiązana jest wziąć pod

---

[210] Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 września 2019 r., V SA/Po 427/19, CBOSA.

[211] O znaczeniu uzasadnienia decyzji administracyjnej zob. więcej: J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 148-164.

[212] Por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 grudnia 2019 r., II SA/Ke 804/19, CBOSA.

uwagę stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. „Analiza w tym zakresie powinna znaleźć zatem odzwierciedlenie w uzasadnieniu podjętej uchwały, jeżeli nie wynika z innych dokumentów, w oparciu o które obraduje rada. Zauważyć należy, że w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że brak uzasadnienia uchwały, któremu towarzyszy brak w aktach sprawy informacji dotyczących merytorycznych powodów podjęcia tego aktu przez organ gminy, powoduje istotną wadliwość uchwały, uzasadniającą stwierdzenie jej nieważności. (…) sporządzenie uzasadnienia uchwały należy poczytywać za przejaw w dążeniu do realizacji konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym zasady zaufania do organów władzy publicznej, które powinny działać na podstawie i w granicach prawa. Ujawnienie w uzasadnieniu motywów rozstrzygnięcia zapobiega jego dowolności i arbitralności, umacnia poczucie zaufania społecznego i stanowi podstawę kontroli jego legalności. Jest zatem ważnym elementem rozstrzygnięcia podejmowanego przez organy władzy publicznej, w tym także organy gminy” [213].

Joanna Człowiekowska

Art. 15. 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.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że z komentowanego przepisu wynika swego rodzaju „potwierdzenie”, że środkiem zaskarżenia

[213] Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 maja 2019 r., II SA/Ol 297/19, CBOSA.

uchwały w sprawie u.l.i.m. jest skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na podstawie art. 101 u.s.g. Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Art. 101 u.s.g. określa, w sposób odrębny od art. 50 §1 p.p.s.a., legitymację do wniesienia skargi, opierając ją na formule naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. W odniesieniu do uchwały w sprawie u.l.i.m. w pierwszym rzędzie legitymowany do wniesienia skargi jest więc inwestor, jako podmiot, który zainicjował procedurę podejmowania uchwały i jest bezpośrednio zainteresowany realizacją inwestycji mieszkaniowej. Wobec tego, że inwestor nie musi wykazywać się tytułem prawnym do nieruchomości objętych uchwałą (zob. art. 25 ust. 2 u.p.r.i.m.), odrębną kategorią podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi mogą być właściciele lub użytkownicy wieczyści nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie uchwały. Legitymowanym do wniesienia skargi może być również właściciel lub użytkownik terenu leżącego w sąsiedztwie terenu inwestycji, o ile bezpośredni wpływ planowanej inwestycji na jego prawa lub obowiązki związane z nieruchomością, której jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym.

Istotą komentowanego przepisu jest określenie terminu wniesienia skargi na uchwałę w sprawie u.l.i.m. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że wniesienie skargi na ogólnych zasadach na uchwałę rady gminy nie jest obwarowane terminem w odniesieniu do aktów prawnych uchwalonych od 1 czerwca 2017 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw[214] .

[214] Dz. U. 2017, poz. 935.

W u.p.r.i.m. termin wniesienia skargi został określony alternatywnie: 30 dni od dnia opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym lub 30 od dni dnia przekazania tej uchwały inwestorowi.

Termin 30 dni od dnia opublikowania uchwały wojewódzkim dzienniku urzędowym należy łączyć z art. 8 ust. 2 u.p.r.i.m., który stanowi, że uchwała o ustaleniu lokalizacji podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. *A contrario*, nie podlega publikacji uchwała negatywna, odmawiająca ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Termin liczony od dnia opublikowania uchwały dotyczy więc wyłącznie podmiotów niebędących inwestorem, których interes prawny lub obowiązek narusza uchwała ustalająca lokalizację. Te podmioty bowiem informację o uchwale i jej treści uzyskują z wojewódzkiego dziennika urzędowego. W stosunku do inwestora termin na wniesienia skargi zaczyna biec po przekazaniu mu uchwały. (zob. komentarz do art. 7)

W związku z nieprecyzyjnym brzmieniem przepisów dotyczących przekazania uchwały może się zdarzyć, że nie będzie możliwe skuteczne przekazanie uchwały inwestorowi (np. likwidacja przedsiębiorcy, brak odbioru korespondencji). Zasadne wydaje się wobec tego przyjęcie, że maksymalnym terminem rozpoczęcia biegu terminu złożenia skargi przez inwestora, jest termin opublikowania uchwały o ustaleniu lokalizacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Warto zauważyć, że jest to termin początkowy wygaśnięcia uchwały o ustaleniu lokalizacji, stosownie do art. 8 ust. 3 u.p.r.i.m.

Do rozważenia pozostaje również kwestia terminu do wniesienia skargi przez wojewodę działającego jako organ nadzoru, celem ustalenia, czy stosuje się do niego 30-dniowy termin, o którym mowa w art. 15 u.p.r.i.m., czy też na zasadach ogólnych może wnieść skargę w każdym czasie.

Zauważyć wypada, że ustawa nie wyłącza, ani nie modyfikuje kompetencji nadzorczych wojewody. Wobec tego znajduje zastosowanie art. 90 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Stosownie do 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. 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 (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Stosownie do art. 91 ust. 2 u.s.g. organ nadzoru, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia albo w toku tego postępowania, może wstrzymać ich wykonanie.

W świetle powyższego zasadne wydaje się przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym wojewoda nie jest ograniczony terminem do wniesienia skargi, o którym mowa w komentowanym przepisie. Za przyjęciem, że nie stosuje się do niego termin określony w art. 15 u.p.r.i.m. przemawia to, że wojewoda informację o treści uchwały zyskuje w trybie nadzoru, nie z publikacji w dzienniku urzędowym. Wojewoda jest przy tym także organem wydającym wojewódzki dziennik urzędowy, o czym stanowi art. 23 u.o.a.n.n.a. Najistotniejszym jednak argumentem za niezwiązaniem wojewody terminem 30-dniowym jest to, że obowiązek publikacji został ograniczony do uchwały pozytywnej, podczas gdy nadzór obejmuje zarówno uchwałę pozytywną, jak i negatywną. Brakuje jakichkolwiek argumentów za tym, by wyłączyć kompetencję wojewody do zaskarżenia uchwały negatywnej, względnie uznać, że dla wojewody termin ten jest zróżnicowany, w zależności od tego, czy uchwała jest pozytywna, czy negatywna dla inwestora.

Joanna Człowiekowska

Art. 16. 1. Do skargi, o której mowa w art. 15, stosuje się przepisy ustawy dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 i 1467), z tym że:

1) przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi;

2) skargę rozpatruje się w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę.

2. Skargę kasacyjną rozpatruje się w terminie 2 miesięcy od dnia jej wniesienia.

Spis zagadnień:

1. Terminy
2. Zakres orzekania sądu administracyjnego w sprawie skarg na uchwałę w sprawie u.l.i.m.
3. Skutki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie u.l.i.m.
4. Skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania

1. Terminy

Art. 16 u.p.r.i.m. wprowadza szczególne regulacje w stosunku do regulacji zawartej w p.p.s.a. Po pierwsze, określa termin 15 dni na przekazanie akt wraz z odpowiedzią na skargę, podczas gdy na podstawie art. 54 § 2 p.p.s.a. organ przekazuje skargę wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy oraz odpowiedzią na skargę, w postaci papierowej lub elektronicznej w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania.

Po drugie, określa w art. 16 ust. 1 pkt 1 u.p.r.i.m. dwumiesięczny termin na rozpatrzenie skargi (liczony jest od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę), a w art. 16 ust. 2 – także na rozpatrzenie skargi kasacyjnej (liczony od dnia jej wniesienia). Terminy rozpatrzenia skarg nie zostały określone w p.p.s.a. Zauważyć trzeba przy tym, że ustanowione terminy nie odnoszą się do właściwie określonego przedmiotu działania sądu administracyjnego, tj. sprawy sądowoadministracyjnej. Sądy administracyjne, jak wskazuje bowiem art. 2 p.p.s.a., powołane są do rozpoznawania spraw sądowoadministracyjnych, nie tylko skarg. Niezależnie od tego wątpliwa jest zasadność wprowadzenia regulacji mającej na celu preferencyjne potraktowanie spraw ze skargi w sprawie u.l.i.m. względem innego rodzaju spraw. Art. 7 p.p.s.a., dotyczący wszystkich rodzajów spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne, wyraża zasadę szybkości postępowania, zgodnie z którą sąd powinien podejmować czynności zmierzające do szybkiego załatwienia sprawy i dążyć do jej rozstrzygnięcia na pierwszym posiedzeniu.

Art. 16 ust. 1 pkt 1 u.p.r.i.m., wiążąc termin „rozpatrzenia skargi" z przekazaniem akt wraz z odpowiedzią na skargę, nie uwzględnia, że skargę wnosi się za pośrednictwem organu administracyjnego, który nie weryfikuje, czy pismo spełnia wymogi formalne skargi. Czynności w tym zakresie wykonuje się po przekazaniu akt sądowi. Już ze względu na tryb wniesienia skargi, czynności sądu i korespondencję ze skarżącym, termin dwumiesięczny może okazać się niemożliwy do zachowania.

Analogicznie do terminu rozpatrzenia skargi, art. 16 ust. 2 u.p.r.i.m. określa dwumiesięczny termin rozpatrzenia skargi, liczony jednakże od dnia jej wniesienia. Taki sposób wyznaczenia terminu również jest niewłaściwy. Zgodnie z art. 177 § 1 p.p.s.a. skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu

orzeczenia z uzasadnieniem. Początek biegu terminu, o którym mowa w komentowanym przepisie, nie dotyczy więc Naczelnego Sądu Administracyjnego, lecz wojewódzkiego sądu administracyjnego, który wydał orzeczenie, od którego przysługuje skarga kasacyjna. Wniesienie skargi kasacyjnej rozpoczyna postępowanie międzyinstancyjne, w którym sąd pierwszej instancji zobowiązany jest dokonać czynności weryfikacyjnych, o których mowa w art. 177a w zw. z art. 176 p.p.s.a. Konsekwencją tych czynności może być odrzucenie skargi kasacyjnej przez wojewódzki sąd administracyjny, na podstawie art. 178a p.p.s.a. Początek biegu terminu, o którym mowa w art. 16 ust. 2 u.p.r.i.m. może być zatem rozumiany co najwyżej jako termin skutecznego przekazania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu skargi kasacyjnej wraz z aktami sprawy. Warto zauważyć bowiem, że Naczelny Sąd Administracyjny może na podstawie art. 180 p.p.s.a zwrócić skargę kasacyjną lub zażalenie sądowi I instancji w celu usunięcia dostrzeżonych braków.

Terminy wyznaczone w art. 16 u.p.r.i.m. muszą być traktowane wyłącznie jako instrukcyjne, jako że w ustawie nie przewidziano żadnych konsekwencji ich niedochowania. Na zasadach ogólnych może być zatem wniesiona skarga na przewlekłość postępowania, stosownie do przepisów ustawy z dnia z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki[215]. Zgodnie z art. 3 pkt 1 tej ustawy uprawnionym do wniesienia skargi jest w postępowaniu przed sądem administracyjnym skarżący oraz uczestnik postępowania na prawach strony.

U.p.r.i.m. nie przewiduje innych odrębności w odniesieniu do skargi na przedmiotową uchwałę. Od skargi pobiera się wpis stały w

[215] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 75 z późn. zm.

wysokości 300 zł, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi[216], który określa taką kwotę wpisu stałego w sprawach skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż akty prawa miejscowego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej, bez względu na przedmiot zaskarżonego aktu lub czynności. Sprawa ze skargi na uchwałę w sprawie u.l.i.m. powinna zostać rozpatrzona na rozprawie, stosownie do art. 90 § 1 p.p.s.a., chyba że strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy (art. 119 pkt 2 p.p.s.a.).

2. Zakres orzekania sądu administracyjnego w sprawie skarg na uchwałę w sprawie u.l.i.m.

Dla rozstrzygnięcia sprawy ze skargi na uchwałę w sprawie u.l.i.m. zastosowanie znajduje art. 147 p.p.s.a. Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5, stwierdza nieważność aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Tym przepisem szczególnym w odniesieniu do uchwały z zakresu administracji publicznej niebędącej aktem prawa miejscowego jest art. 94 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym po upływie roku od dnia podjęcia uchwały i zaistnienia przesłanki stwierdzenia jej nieważności, sąd administracyjny orzeka o jej niezgodności z prawem. Uchwała traci moc prawną z dniem orzeczenia o ich niezgodności z prawem. Wyłączenie możliwości stwierdzenia nieważności nie dotyczy sytuacji, w której wójt (bur-

[216] Dz. U. 2002 r., Nr 221, poz. z 2193 późn zm.

mistrz, prezydent miasta) nie przekazał w terminie 7 dni uchwały organowi nadzoru (art. 94 ust. 1 w zw. z art. 90 ust. 1 u.s.g.).

Wyjaśnienia wymaga również, kiedy zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności uchwały. Stosownie do art. 91 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Nie każde naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały, co wynika z art. 91 ust. 4 u.s.g. określającego granicę stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy za pomocą pojęcia nieistotnego naruszenia prawa[217]. *A contrario,* przyjąć trzeba, że na stwierdzenie nieważności zasługuje uchwała lub zarządzenie dotknięte istotnym naruszeniem prawa. W reżimie u.p.z.p. doprecyzowano w art. 28 ust. 1, że nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części powoduje istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie tryby ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Uznając, że podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia jest stwierdzenie istotnego naruszenia prawa, trzeba przyjąć, że naruszenie tego rodzaju nie pokrywa się z przesłankami stwierdzenia nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 k.p.a. (por. wyrok NSA z dnia 18 września 1990 r., SA/Wr 849/90; wyrok NSA z dnia 26 marca 1991 r., 81/91[218]). Są to wady mieszczące się z pewnością w pojęciu istotnego naruszenia prawa, jako wady najpoważniejsze, jednak nie wyczerpują zakresu tego pojęcia.

3. Skutki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie u.l.i.m.

Skutkiem stwierdzenia nieważności uchwały jest wyeliminowanie jej z porządku prawnego z mocą wsteczną (*ex tunc*). W przypadku uchwał

---

[217] Art. 91 ust. 4 u.s.g.: „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".

[218] CBOSA.

stanowiących akty prawa miejscowego, czy innych aktów z zakresu administracji publicznej, których wydanie nie zależy od wniosku uprawnionego podmiotu, prawomocne stwierdzenie nieważności może, ale nie musi spowodować ponowienia działań zmierzających do podjęcia uchwały. Stwierdzenie nieważności uchwały może bowiem doprowadzić do tego, że organy gminy odstąpią od ponownego podjęcia uchwały. W przypadku u.l.i.m. stwierdzenie nieważności uchwały prowadzi do sytuacji, w której pozostaje do rozpoznania wniosek inwestora o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, o ile nie został wycofany. Należy zatem przyjąć, że skutkiem stwierdzenia nieważności uchwały jest aktualizacja kompetencji wójta do ponownego przeprowadzenia postępowania w sprawie u.l.i.m., jak też kompetencji rady gminy do ponownego rozstrzygnięcia tej kwestii uchwałą. Jest to sytuacja analogiczna do sytuacji powstałej wskutek stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie przepisów k.p.a.

Zakres czynności podejmowanych w ponownie prowadzonym postępowaniu zależy od zakresu dostrzeżonych przez sąd nieprawidłowości. Stwierdzenie wadliwości podjętych czynności proceduralnych będzie się zapewne wiązało z koniecznością ich ponownego prawidłowego przeprowadzenia. Może się jednak okazać, że wadliwa czynność proceduralna wywołała „efekt domina" skutkujący wadliwością wszystkich kolejnych czynności organu, w tym samej uchwały. Taka sytuacja może dotyczyć np. wadliwego rozpoznania wniosku poprzez niewłaściwe określenie zakresu inwestycji mieszkaniowej. W konsekwencji stwierdzonego przez sąd naruszenia prawa materialnego może nie być niezbędne ponowne przeprowadzenie całej procedury, w tym pełnego opiniowania i uzgadniania. Zastrzec należy jednak, że zgodnie z obowiązującą w prawie administracyjnym zasadą aktualności[219] obowiązkiem organu jest uwzględnienie, również przy

[219] Zob. szerzej: M. Krawczyk, *Zasada aktualności a stosowanie prawa administracyjnego*, Kraków 2013, *passim*.

ponownym podejmowaniu uchwały, aktualnego stanu faktycznego i prawnego, warunkujące prawidłowość ponownie podejmowanej uchwały. Za ponownym przeprowadzeniem wszystkich czynności postępowania wyjaśniającego może przemawiać znaczny upływ czasu pomiędzy podjęciem zaskarżonej uchwały i uchwały podjętej po stwierdzeniu nieważności lub orzeczeniu o niezgodności z prawem.

4. Skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania

Kwestią wymagającą rozwiązania związku ostatnio komentowanymi przepisami art. 14-16 k.p.a. jest ustalenie środka prawnego przysługującego razie bezczynności organów gminy bądź też przewlekłego prowadzenia postępowania. art. 14 k.p.a. wynika brak możliwości wniesienia ponaglenia, którym mowa art. 37 k.p.a. Pozostaje więc droga przed sądem administracyjnym. Konsekwencją jednoznacznej deklaracji ustawodawcy dotyczącej skargi na podstawie art. 101 u.s.g. (art. 15 u.p.r.i.m.) powinno być przyjęcie, że skarga na bezczynność może być wniesiona na podstawie art. 101a ust. 1 u.s.g. (zob. komentarz do art. 7)[220]. Mając jednak na względzie cechy uchwały, zwłaszcza jej konkretność (zob. komentarz do art. 8) oraz wydanie jej na wniosek indywidualnie określonego podmiotu (art. 7 ust. 1 zw. art. 2 pkt 1 u.p.r.i.m.), określonych ramach czasowych (art. 7 ust. 4 u.p.r.i.m.), na uwagę zasługuje również stanowisko, zgodnie którym inwestorowi przysługuje skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania na podstawie art. 3 §2 pkt 8 p.p.s.a. Ze względu na wyłączenie zastosowania k.p.a. art. 14, nie może znaleźć zastosowania art. 3 §2 pkt 9 p.p.s.a. Dla zastosowania

[220] Taką podstawę prawną wskazał w uzasadnieniu postanowienia z dnia 15 maja 2019 r. WSA w Lublinie, II SAB/Wr 13/19 w odniesieniu do zachowania 60-dniowego terminu do wydania uchwały. Przedmiotem skargi była jednak bezczynność polegająca na braku ogłoszenia wniosku w sprawie u.l.i.m. w Biuletynie Informacji Publicznej. W tym zakresie Sąd skargę odrzucił (CBOSA).

art. 3 §2 pkt 8 wystarczające jest natomiast stwierdzenie, że bezczynność lub przewlekłość dotyczy aktu indywidualnego mającego cechy decyzji (pkt 1), postanowienia (pkt 2-3), aktu lub czynności, których mowa pkt 4, względnie pisemnej interpretacji, której mowa pkt. 4a). Taką podstawę prawną wskazał WSA Warszawie wyroku dnia 4 kwietnia 2019 r., IV SAB/Wa 58/19[221], przyjmując, że uchwała jest aktem administracyjnym charakterze indywidualnym, nadto argumentując swoje stanowisko również konstytucyjnym prawem do sądu.

[221] CBOSA.

Rozdział 3.

Standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych

Damian Zelewski

Art. 17. 1. Inwestycję mieszkaniową lokalizuje się na terenie, który ma zapewniony:

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;**

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);**

3. **zgodnie z zapotrzebowaniem, dostęp do sieci elektroenergetycznej.**

2. 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);

2. w odległości nie większej niż 3000 m, a w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000 mieszkańców – 1500 m od szkoły podstawowej, która jest w stanie przyjąć nowych uczniów w liczbie dzieci stanowiącej nie mniej niż 7% planowanej liczby mieszkańców inwestycji mieszkaniowej.

3. Spełnienie warunków, o których mowa w ust. 2 pkt 2, w zakresie możliwości przyjęcia nowych uczniów w szkole podstawowej ocenia się na podstawie zaświadczenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

4. Inwestycję mieszkaniową wielorodzinną lokalizuje się na terenie zapewniającym dostęp do urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu o powierzchni stanowiącej co najmniej iloczyn planowanej liczby mieszkańców oraz wskaźnika wynoszącego 4 m^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.

5. Wymogi, o których mowa w ust. 1, 2 i 4, 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.

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.

7. Jeżeli w odległości nie większej niż 500 m od budynków objętych inwestycją mieszkaniową znajdują się, w istniejącej zabudowie, budynki mieszkalne o wysokości przekraczającej liczbę kondygnacji, o której mowa w ust. 6, wówczas maksymalną wysokość budynków objętych inwestycją mieszkaniową w miejscowościach, o których mowa w ust. 6, wyznacza wysokość najwyższego budynku mieszkalnego w istniejącej zabudowie.

8. Liczbę mieszkańców miast 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 ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

9. Planowaną liczbę mieszkańców ustala się jako iloraz powierzchni użytkowej mieszkań i wskaźnika wynoszącego 28 m^2.

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.

Spis zagadnień:

1. Uwagi ogólne
2. Zgodność ze standardami urbanistycznymi jako przesłanka ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej
3. Przepisy ogólne dotyczące ustawowych standardów urbanistycznych
    a. Ustalenie obiektów i terenów, w oparciu o które będzie można spełnić standardy
    b. Ustalenie liczby mieszkańców miast
    c. Ustalenie liczby mieszkańców inwestycji
    d. Sposób liczenia odległości
    e. Zachowanie tożsamości gminy
4. Przepisy szczegółowe dotyczące ustawowych standardów urbanistycznych
    a. Standardy dostępu do transportu
        i. Dostęp do drogi publicznej
        ii. Dostęp do przystanku komunikacyjnego
    b. Standardy dostępu do mediów
        i. Dostęp do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej
        ii. Dostęp do sieci elektroenergetycznej
    c. Standardy dostępu do edukacji
        i. Dostęp do szkoły podstawowej
        ii. Wykazanie spełnienia standardu
    d. Standardy dostępu do wypoczynku i rekreacji lub sportu
    e. Standard liczby kondygnacji nadziemnych
        i. Zasada
        ii. Wyjątek
5. Ocena funkcjonalności ustawowych standardów urbanistycznych

1. Uwagi ogólne

Komentowany art. 17 jest pierwszym przepisem rozdziału 3., zatytułowanym: „Standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych". W uzasadnieniu projektu specustawy mieszkaniowej podkreślono: „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"[222]. Kilkukrotnie już przywołane pojęcie „standard" oznacza: 1. jakość odpowiadającą określonym normom lub podstawowym wymogom, 2. normę określającą jakość produktów, usług itp. lub 3. powszechnie przyjęty przeciętny model[223]. Wydaje się, że w kontekście u.p.r.i.m. właściwe będzie przyjęcie tego drugiego znaczenia i rozumienie standardu w uproszczeniu jako normy określającej jakość „czegoś". To implikuje jednak kolejne problemy z doprecyzowaniem zakresu pojęcia „jakości lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych", a próby ich rozwiązania wymagają odwołania się do poglądów doktryny urbanistycznej. Dla przykładu A. Grudziński wskazuje, 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[224]. Powyższe czynniki powinny zostać we właściwych wymiarach uwzględnione, aby można było mówić o zapewnieniu jakości inwestycji mieszkaniowej. Analiza komentowanego przepisu pozwala wyprowadzić wniosek, że „standardy" w myśl specustawy mieszkaniowej w założeniu mają służyć przede wszystkim zapewnieniu właściwego poziomu warunków

---

222 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o ułatwieniach…, s. 10-11.
223 E. Sobol (red.), *Nowy słownik języka polskiego*, Warszawa 2002, s. 954.
224 A. Grudziński, *Standard urbanistyczny zabudowy mieszkaniowej*, Człowiek i Środowisko 1998, t.22, nr 1-2, s. 95.

życia dla mieszkańców przyszłych inwestycji mieszkaniowych oraz zabezpieczyć pewne walory funkcjonalne i estetyczne tych przedsięwzięć (przy okazji nie sposób nie zauważyć, że oba cele są ze sobą powiązane, bowiem uwzględnienie walorów funkcjonalnych i estetycznych ma kluczowy wpływ na warunki życia mieszkańców). Reasumując, ustawowe standardy według specustawy mieszkaniowej mają na celu zapewnienie ładu przestrzennego, a w bardziej szczegółowym wymiarze – przede wszystkim zagwarantowanie dostępu inwestycji do podstawowych usług publicznych i, w mniejszym zakresie, uwzględnienie aspektu kompozycyjno-estetycznego[225].

Przepisy pełniące podobną funkcję (choć o różnorodnym charakterze prawnym) nie stanowią nowego rozwiązania legislacyjnego. Istnieją one zarówno w porządkach prawnych państw europejskich[226], jak również były obecne w polskim systemie w latach 1951-1981 pod nazwą normatywów urbanistycznych[227], które stanowiły nie tylko odzwierciedlenie założeń planowania gospodarczego w państwie socjalistycznym, ale także realizowały jeszcze przedwojenne koncepcje budowy jednostek mieszkaniowych zapewniających mieszkańcom dostęp do szeregu usług[228].

Ze względu na terminologię powszechnie spotykaną w literaturze, a także tradycję normatywów urbanistycznych omawiane przepisy będą nazywane również w niniejszym komentarzu standardami urbanistycznymi, choć wbrew intuicyjnemu rozumieniu należy

---

225 D. Zelewski, *Standardy urbanistyczne według specustawy mieszkaniowej w ujęciu teoretycznym, historycznym i funkcjonalnym* [w:] J.H. Szlachetko (red.), *Specustawa mieszkaniowa…*, s. 119.

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

227 Zob. B. Bańkowska, *Ewolucja podstaw normatywnych w planowaniu przestrzennym miast* [w:] M. Turek (red.), *Planowanie miast*, Gdańsk 1989, s. 87-92.

228 Zob. D. Zelewski, *Standardy urbanistyczne…*, s. 126-127.

pamiętać, że ich zakres zastosowania zgodnie z ustawą nie ogranicza się tylko do terenów o charakterze miejskim. Przeciwnie – w ust. 6 pkt. 1 komentowanego przepisu wprost mówi się o budynkach „poza miastami", a zatem na obszarze gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich poza granicami miasta. Przepisy ujęte w art. 17 u.p.r.i.m. będą dodatkowo określane mianem ustawowych standardów urbanistycznych dla odróżnienia ich od lokalnych standardów urbanistycznych wydawanych zgodnie z delegacją zawartą w art. 19 u.p.r.i.m.

2. Zgodność ze standardami urbanistycznymi jako przesłanka ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej

Zgodnie z art. 7 ust. 7 pkt 13 u.p.r.i.m., jednym z elementów wniosku inwestora o ustalenie lokalizacji inwestycji musi być „wykazanie, że inwestycja mieszkaniowa odpowiada standardom, o których mowa w rozdziale 3". W przypadku braku takiego wykazania oraz jego nieuzupełnienia, wniosek pozostawia się bez rozpoznania [argument z art. 7 ust. 9 u.p.r.i.m., zob. komentarz do art. 7]. W tym kontekście zgodność ze standardami urbanistycznymi jawi się jako jedna z przesłanek warunkujących dopuszczalność lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowej. Biorąc pod uwagę szczególny tryb realizacji inwestycji w warunkach specustawy, a zwłaszcza dopuszczenie sprzeczności z obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, standardy urbanistyczne mają w założeniu pełnić funkcję swego rodzaju bufora bezpieczeństwa, aby tak prowadzone inwestycje nie opierały się na dysfunkcyjnych rozwiązaniach przestrzennych. Omawiane przepisy mają także w pewnej mierze zrównoważyć odejście od kompleksowego respektowania zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego. Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie co do jego motywacji, dyskusyjna natomiast pozostaje kwestia czy przepisy w takim kształcie są w stanie efektywnie zabezpieczyć ład przestrzenny [zob. pkt 5 komentarza do niniejszego przepisu].

3. Przepisy ogólne dotyczące ustawowych standardów urbanistycznych

W konstrukcji komentowanego przepisu można wyróżnić kilka przepisów o charakterze ogólnym, czyli mających znaczenie dla stosowania więcej niż jednego przepisu szczegółowego (ustalającego konkretne normatywy, które powinna spełniać inwestycja): ust. 5 (ustalenie obiektów i terenów, w oparciu o które będzie można spełnić standardy), ust. 8 (ustalenie liczby mieszkańców miast), ust. 9 (ustalenie liczby mieszkańców inwestycji), ust. 10 (sposób liczenia odległości) i ust. 11 (zachowanie tożsamości gminy).

a. Ustalenie obiektów i terenów, w oparciu o które będzie można spełnić standardy

Ust. 5 komentowanego przepisu stanowi, że wymogi, o których mowa w ust. 1, 2 i 4 (czyli wszystkie standardy urbanistyczne z wyjątkiem standardu liczby kondygnacji, co wynika z jego konstrukcji prawnej), 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. Chodzi zatem o zjazd z drogi publicznej lub drogę wewnętrzną prowadzącą do drogi publicznej, przystanek komunikacyjny, szkołę podstawową i teren wypoczynku oraz sportu lub rekreacji. Sformułowanie „infrastruktura istniejąca" zasadniczo nie budzi żadnych wątpliwości, tym bardziej, że zostało dookreślone, iż rozstrzygający jest dzień składania wniosku przez inwestora. Wskazane elementy muszą nie tylko istnieć fizycznie, ale także funkcjonować jako takie w sensie prawnym, zgodnie z odrębnymi przepisami. I tak, przystanki komunikacyjne powinny zostać określone przez właściwy organ samorządowy w drodze uchwały zgodnie z przepisami u.p.t.z., szkoły ustanowione we właściwej procedurze zgodnej z u.p.o. (poprzez wydanie aktu założycielskiego, odpowiedniego zezwolenia lub wpisu do ewidencji), a obiekty budowlane w prawidłowy sposób oddane do użytkowania

w zgodzie z regulacjami u.p.b. Problemy mogą zaistnieć ewentualnie przy ustalaniu, czy dany teren powinien być zakwalifikowany jako urządzony teren wypoczynku oraz rekreacji lub sportu [zob. pkt 4 lit. d komentarza do niniejszego przepisu].

Natomiast zasadnicze kontrowersje może budzić dopuszczenie spełnienia standardów urbanistycznych w oparciu o infrastrukturę planowaną do realizacji, z uwagi na brak ustawowego dookreślenia tego ostatniego pojęcia. Żeby ustalić jego znaczenie na gruncie komentowanego przepisu należy w pierwszym rzędzie odwołać się do innych norm specustawy – zwłaszcza tych wyrażonych w art. 22 i art. 28. Pierwsza z wymienionych regulacji wskazuje na możliwość zawarcia porozumienia między gminą a inwestorem, w którym określi się sposób realizacji inwestycji towarzyszącej. Stanowi ono podstawę do uznania, że wymogi dotyczące standardów urbanistycznych zostały spełnione w zakresie wynikającym z tego porozumienia, ale tylko przy ubieganiu się o ustalenie lokalizacji inwestycji lub o pozwolenie na budowę. Drugi z przepisów zaś przesądza o konieczności skontrolowania zgodności inwestycji ze standardami urbanistycznymi przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie. Ustawodawca dopuścił zatem wykazanie spełnienia standardów w oparciu o porozumienie jedynie na etapie poprzedzającym rozpoczęcie inwestycji, jednocześnie wymagając ich bezwzględnego spełnienia przed przekazaniem do użytkowania, chyba że gmina sama zobowiąże się do realizacji określonej infrastruktury (ryzyko braku realizacji przechodzi wówczas na gminę – art. 22 ust. 3). Niemniej jednak nawet zawarcie formalnego porozumienia, w którym inwestor zadeklaruje realizację określonej inwestycji towarzyszącej nie może być, co do zasady. podstawą spełnienia standardów na tym „końcowym" etapie, co wynika z art. 22 ust. 2 u.p.r.i.m. Powyższa analiza prowadzi do ustalenia pewnych ram dla rozumienia pojęcia „infrastruktury planowanej do realizacji". Po pierwsze, może ona być tą infrastrukturą, która została objęta porozumieniem pomiędzy inwestorem a gminą. Po drugie, musi ona

być zrealizowana jeszcze przed przystąpieniem do użytkowania inwestycji mieszkaniowej (za wyjątkiem sytuacji zobowiązania gminy, o którym mowa w art. 22 ust. 3 u.p.r.i.m.).

Powyższe ramy nie dają jednak odpowiedzi na podstawowe pytanie: czym w istocie jest infrastruktura planowana do realizacji w rozumieniu specustawy. Wykładnia literalna tego pojęcia sugerowałaby, że jest to po prostu zamierzenie przeprowadzenia określonej inwestycji – bez jakichkolwiek ograniczeń co do formy, podmiotu realizującego ani czasu realizacji planu. Ten ostatni aspekt mógłby zostać rozstrzygnięty na podstawie wspomnianego art. 28 u.p.r.i.m. (realizacja najpóźniej przed uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie), co jednak przerzucałoby na inwestora w całości ryzyko niezrealizowania inwestycji[229] i prowadziłoby do sytuacji, w której inwestycje ukończone w sensie fizycznym nie uzyskiwałyby pozwolenia na użytkowanie. Poza powyższym ustawa nie daje podstaw do przyjęcia innych kryteriów dookreślających. Przyjmując wykładnię literalną trzeba byłoby w konsekwencji uznać albo daleko posuniętą uznaniowość organu, który bez żadnych formalnych wytycznych miałby rozstrzygać o tym, czy daną inwestycję można uznać za planowaną (np. czy jej realizacja jest prawdopodobna przed ukończeniem inwestycji mieszkaniowej) albo konieczność oparcia się jedynie na oświadczeniu inwestora bez żadnej możliwości jego weryfikacji. Ta pierwsza sytuacja jest nie do pogodzenia m.in. z zasadą pewności prawa, natomiast ta druga

[229] Tak mogłoby się stać zwłaszcza, gdyby uznać, że inwestor może się powołać na infrastrukturę planowaną do realizacji przez podmiot publiczny, np. taką, na którą środki zapisane są w budżecie jednostki lub taką, która widnieje w wieloletnim planie inwestycyjnym albo jakimkolwiek innym oficjalnym dokumencie publicznym. W tym ostatnim przypadku należy jednak podkreślić, że nawet oficjalne plany nie tworzą żadnych roszczeń o ich realizację po stronie podmiotów trzecich. Gmina (i każdy inny podmiot publicznoprawny) ma prawo zarówno planować inwestycje, jak i wycofywać się z nich czy odkładać je w czasie, co zasadniczo przynależy do sfery polityki a nie prawa.

całkowicie wypacza sens funkcjonowania standardów urbanistycznych na etapie lokalizowania inwestycji mieszkaniowej i – jak już wyżej wspomniano – tworzy dla inwestora nieuzasadnione ryzyko. W związku z tym taką interpretację należy odrzucić i posłużyć się innymi regułami wykładni.

Interesującą propozycję w tym względzie zgłosili T. Filipowicz i A. Plucińska-Filipowicz, którzy utożsamiają infrastrukturę planowaną do realizacji z elementami objętymi wnioskiem o wydanie stosownej uchwały lokalizacyjnej przez radę gminy[230], co odpowiada wykładni funkcjonalnej komentowanego przepisu. W powyższym ujęciu infrastruktura planowana musiałaby stanowić część inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej realizowanej na podstawie wniosku składanego przez inwestora (w tym zwłaszcza z uwzględnieniem porozumienia, o którym mowa w art. 22 u.p.r.i.m.). Taka interpretacja w duchu wykładni funkcjonalnej jest spójna z założeniami specustawy i niweluje przywołane wyżej mankamenty wykładni literalnej. Należy ją zatem zaaprobować, choć jednocześnie trzeba podkreślić legislacyjną wadliwość treści komentowanego art. 17 ust. 5 *in fine*, Ustawodawca powinien był użyć odesłania wewnętrznego do art. 7 (mówiącego o wniosku lokalizacyjnym), skorzystać z pojęć o znaczeniu ustalonym na gruncie tej ustawy, takich jak „inwestycja towarzysząca", albo – jeśli jego zamierzeniem było rozszerzenie rozumienia pojęcia „infrastruktury planowanej do realizacji" ponad inwestycje ujęte we wniosku lokalizacyjnym – wprowadzić definicję legalną lub szczegółowe kryteria dookreślające możliwość wykazania planowania takiej infrastruktury. Z wymienionych wyżej względów ust. 5 najprawdopodobniej będzie powodować wątpliwości w praktyce stosowania i stanie się przedmiotem rozstrzygnięć sądownictwa administracyjnego.

---

[230] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz [w:] T. Filipowicz (red.), *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz. Ułatwienia w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa 2019, s. 90.

b. Ustalenie liczby mieszkańców miast

Ust. 8 komentowanego przepisu określa źródło, na podstawie którego będzie można ustalić liczbę mieszkańców miast (dane udostępnione przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego zamieszczone na stronie podmiotowej GUS), a także moment istotny dla określenia aktualności tych danych (stan ostatniej publikacji danych w dniu złożenia wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej). Strona podmiotowa GUS funkcjonuje pod adresem http://stat.gov.pl. Przepis nie podaje jakichkolwiek innych wskazań, pozwalających na określenie źródła powyższych danych, w związku z tym należy przyjąć, że jakiekolwiek dane zamieszczone na wskazanej stronie, o ile są najbardziej aktualne, mogą stanowić podstawę ustalenia liczby mieszkańców miast. Dla przykładu mogą to być informacje z bazy Bank Danych Lokalnych, w których wybiera się jednostkę terytorialną, a następnie określa zakres tematyczny poszukiwanych danych (kategoria: „Ludność", grupa: „Stan ludności"). Należy zarazem prawidłowo określić datę aktualizacji konkretnych danych, gdyż poszczególne kategorie mogą się różnić stopniem aktualności.

Ustawodawca postanowił wyraźnie, że jednostką terytorialną, do której mają się odnosić omówione wyżej dane na temat liczby mieszkańców będzie gmina. Rozwiązanie takie może *prima facie* budzić wątpliwości z uwagi na istnienie gmin miejsko-wiejskich. W takich przypadkach liczba mieszkańców obszaru wiejskiego otaczającego miasto w sposób nieuzasadniony znacząco zawyży faktyczną liczbę mieszkańców miasta. Należy jednak zwrócić uwagę, że komentowana regulacja znajdzie zastosowanie jedynie do celów określonych w ust. 2, 4 i 6, a zatem do stwierdzenia, czy populacja danego miasta liczy powyżej 100 000 mieszkańców. Tymczasem w I półroczu 2018 r. największą pod względem liczby ludności gminą miejsko-wiejską

w Polsce była gmina Piaseczno licząca 83 154 mieszkańców[231]. W związku z powyższym można powiedzieć, że zarysowany problem jest czysto teoretyczny i nie będzie miał żadnego przełożenia na stosowanie właściwych regulacji dotyczących standardów urbanistycznych.

Na krytykę może zasługiwać jednak sama konstrukcja wyznaczenia sztywnego progu, od którego zależy stosowanie znacząco innych wartości poszczególnych normatywów. Dla przykładu, w I półroczu 2018 r. ostatnim miastem przekraczającym granicę 100 000 mieszkańców była Legnica, w której według GUS[232] zamieszkiwało 100 081 mieszkańców. Nietrudno zauważyć, że taka liczba mieszkańców w każdej chwili może ulec zmianie, co będzie miało istotne znaczenie prawne. W zależności od aktualnych wartości wskazane miasto może być w jednym roku kwalifikowane jako ponad 100-tysięczne, a w innym przeciwnie. Podobnie nieracjonalne wydaje się odmienne traktowanie miast znajdujących się tuż pod progiem, takich jak Grudziądz, którego populacja była w czerwcu 2018 r. zaledwie o 4 727 osób mniejsza od populacji Legnicy. Przepisy są jednak w tym zakresie jasne i nie podlegają innej interpretacji.

c. Ustalenie liczby mieszkańców inwestycji

Ust. 9 komentowanego przepisu ustanawia niewzruszalne domniemanie prawne co do liczby mieszkańców inwestycji mieszkaniowej, której ustalenia lokalizacji dotyczy wniosek inwestora. Oznacza to, że nie będzie miała znaczenia faktyczna liczba mieszkańców, a jedynie wartość obliczona na podstawie wytycznych ustawowych, czyli powierzchnia użytkowa wszystkich nowopowstałych mieszkań podzielona przez wskaźnik wynoszący 28 m^2. Zakłada się bowiem,

---

231 Główny Urząd Statystyczny, *Ludność wg miejsca zamieszkania (dane kwartalne)*, Bank Danych Lokalnych, Dostęp: https://bdl.stat.gov.pl.

232 *Tamże*.

że na jednego mieszkańca przyszłej inwestycji będzie przypadać przeciętnie właśnie taka powierzchnia. Jest to zgodne z ogólnymi statystykami GUS (pod koniec 2017 r. przeciętna powierzchnia użytkowa na 1 osobę w zasobach mieszkaniowych wynosiła 27,8 m^2)[233], jednak analizując pomocniczo przeciętną powierzchnię użytkową mieszkań ogółem oddanych w tymże samym roku (np. 73,6 m^2 w miastach i zaledwie 49,2 m^2 dla społecznych mieszkań czynszowych)[234] można powziąć wątpliwości czy w konkretnych warunkach inwestycji tak jednolicie ustalony wskaźnik będzie w adekwatny sposób odzwierciedlał liczbę mieszkańców.

Przy obliczaniu liczby mieszkańców według wytycznych ustawy należy brać pod uwagę powierzchnię użytkową mieszkań. Zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 2 pkt 6 u.p.r.i.m., pojęcie to oznacza „sumę powierzchni użytkowych wszystkich lokali mieszkalnych oraz budynków mieszkalnych jednorodzinnych objętych inwestycją mieszkaniową, obliczoną zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 u.p.b.". Wspomniane przepisy to w szczególności § 11 ust. 2 pkt 2 w zw. z § 8 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, który z kolei odwołuje się do Polskiej Normy oznaczonej symbolem PN-ISO 9836:1997 „Właściwości użytkowe w budownictwie – Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych". Według wskazanej normy „powierzchnia użytkowa" jest to „część powierzchni kondygnacji netto, która odpowiada celom i przeznaczeniu budynku". Przywołane wyżej rozporządzenie z kolei doprecyzowuje, że powierzchnię pomieszczeń lub ich części o wysokości w świetle równej lub większej od 2,20 m należy zaliczać do obliczeń w 100%, o wysokości równej lub większej od 1,40 m, lecz mniejszej od 2,20 m – w 50%, natomiast o wysokości mniejszej od 1,40 m pomija się całkowicie. Powierzchnia

233 Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2018*, Warszawa 2018, s. 334.
234 *Tamże*, s. 337.

użytkowa w przepisie komentowanej ustawy dotyczy mieszkania, które zgodnie z § 3 pkt 9 r.w.t.b. jest rozumiane jako „zespół pomieszczeń mieszkalnych i pomocniczych, mający odrębne wejście, wydzielony stałymi przegrodami budowlanymi, umożliwiający stały pobyt ludzi i prowadzenie samodzielnego gospodarstwa domowego", czyli zasadniczo – zgodnie z treścią kolejnych definicji z pkt 10 i 11 – zespół składający się z pokojów oraz pomieszczeń służących do celów komunikacji wewnętrznej, higieniczno-sanitarnych, przygotowywania posiłków, a także do przechowywania ubrań, przedmiotów oraz żywności. Tak zsumowana powierzchnia wszystkich mieszkań w planowanej inwestycji będzie podstawą wyliczenia planowanej liczby mieszkańców w rozumieniu ustawy.

Omawiane domniemanie znajdzie zastosowanie przy ustalaniu spełnienia standardów określonych w ust. 2 pkt 2 (dostęp do szkoły podstawowej) oraz w ust 4 komentowanej ustawy (dostęp do urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu). O ile w tym pierwszym przypadku jest mowa wyraźnie o przyjęciu nowych uczniów, o tyle w drugim wskaźnik powierzchniowy terenów wypoczynkowo-rekreacyjnych nie uwzględnia faktu, że w obrębie oddziaływania danego obszaru mogą zamieszkiwać również inni mieszkańcy, w wyniku czego standard dostępności zarówno dla dotychczasowych, jak również i nowych mieszkańców może zostać w rzeczywistości obniżony.

d. Sposób liczenia odległości

Ust. 10 komentowanego przepisu doprecyzowuje sposób liczenia odległości inwestycji mieszkaniowej od wymienionych w ust. 2 – przystanku komunikacyjnego i szkoły podstawowej, oraz w ust. 4 – urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu. Ma ona być zatem obliczana od granicy terenu inwestycji mieszkaniowej drogą dojścia do obiektu ciągiem pieszym albo pieszo-

jezdnym. Granica terenu inwestycji powinna zostać określona w samym wniosku inwestora o ustalenie lokalizacji inwestycji (art. 7 ust. 7 pkt 1 u.p.r.i.m.). Ponieważ granica nie jest obiektem punktowym tylko liniowym, w związku z tym należy przyjąć, że punktem wyjścia powinien być taki punkt leżący na granicy, od którego droga dojścia do danego obiektu będzie najkrótsza. W przypadku dużych obszarowo inwestycji mieszkaniowych będzie to jednak działało na niekorzyść rzeczywistej realizacji standardów urbanistycznych, gdyż odległość najdalej położonych budynków mieszkalnych może przekraczać ustalone w ustawie parametry odległościowe. W komentowanym ust. 10 *in fine* mowa jest również o tym, że odległości mogą być liczone do obiektu znajdującego się na terenie inwestycji. W takim przypadku tym bardziej kuriozalne wydaje się przyjmowanie jako punktu wyjścia granicy terenu inwestycji. Postulowane byłoby przyjęcie innego punktu wyjścia (np. wejścia do najdalej położonego budynku mieszkalnego), niemniej jednak są to jedynie uwagi *de lege ferenda*, nie mające znaczenia dla obowiązującej interpretacji ustawowego pojęcia.

W odróżnieniu od punktu wyjścia, punkt dojścia został określony jeszcze bardziej ogólnie jako „obiekt". Nie ma podstaw, aby pojęcie to utożsamiać z „obiektem budowlanym", a raczej powinno się przyjąć powszechne rozumienie związane z obecnością pewnego elementu lub zespołu funkcjonalnie powiązanych elementów w przestrzeni. Dla przykładu, względem szkoły podstawowej zastosowanie może znaleźć interpretacja poczyniona przez NSA – Ośrodek Zamiejscowy w Białymstoku, według której za „obiekt szkoły" należy uznać „nie tylko budynek szkoły, ale także teren wokół, czy przy szkole, z którego korzystają uczniowie", a „granica obiektów takich jak szkoła jest równoznaczna z granicą posesji, na której usytuowany jest budynek szkoły"[235]. W związku z powyższym punktem dojścia powinien być

[235] Wyrok NSA z dnia 21 marca 2002 r., SA/Bk 1278/01, LEX nr 1693352.

najbliższy punkt na granicy obiektu, który jednocześnie zapewnia do niego faktyczny dostęp, np. wejście przez ogólnie dostępną furtkę na teren szkoły podstawowej lub parku. Ponieważ jednak funkcją przepisów rozpatrywanych przez sąd w powyższej sprawie było zapewnienie „oddalenia od szkoły" (punktów sprzedaży alkoholu), natomiast w przypadku przepisów specustawy jest wręcz przeciwnie – mają one zagwarantować „bliskość do szkoły" – można się również pokusić o interpretację, że dla celów specustawy mieszkaniowej szkołę będzie należało traktować jako główny budynek.

Sama droga dojścia uwzględnia jedynie „ciągi piesze" lub „ciągi pieszo-jezdne". Te pojęcia nie posiadają definicji legalnej, co może nastręczać pewnych trudności w ich precyzyjnym określeniu ich znaczenia. Nie ma podstaw do utożsamiania wskazanych pojęć z takim przeznaczeniem w planie miejscowym, mimo iż pojęcia te kojarzą się z powszechnie stosowanymi oznaczeniami terenów w wymienionym akcie prawa miejscowego. Należy przyjąć powszechne znaczenie, które za ciąg pieszy lub pieszo-jezdny pozwala uznać każdy obiekt liniowy przeznaczony do ruchu pieszych lub zarazem pieszych i pojazdów. Nieprawidłowe wydaje się być stanowisko B. Zając, D. Predko i M. Leszczyńskiego, którzy z zakresu pojęcia ciągu pieszego wyłączyli m.in. chodniki, proponując jedynie zastosowanie wykładni celowościowej[236]. Analiza obowiązujących przepisów skłania do zgoła odmiennych wniosków. Tam gdzie ustawodawca ma na myśli odrębną od drogi budowlę przeznaczoną do poruszania się pieszych posługuje się pojęciem „samodzielny ciąg pieszy"[237]. Sugeruje to, że mogą również istnieć ciągi piesze nie mające przymiotu samodzielności, a zatem w szczególności chodniki jako części dróg. Takie rozumienie jest zgodne z zasadą konsekwencji terminologicznej (wyrażonej przede wszystkim w § 10 z.t.p.) i zakazem wykładni synonimicz-

---

[236] B. Zając, D. Predko, M. Leszczyński, *Komentarz do art. 17* [w:] *Specustawa mieszkaniowa…*, teza 7.

[237] Zob. art. 4 pkt 13 i 14 u.d.p. oraz § 43 ust. 4, § 44 ust. 4 i § 45 ust. 1 r.w.t.d.

nej[238] – różnobrzmiącym pojęciom ustawowym (w tym przypadku «samodzielny ciąg pieszy» i «ciąg pieszy») nie należy nadawać takich samych znaczeń, a taka sytuacja miałaby miejsce, gdyby przyjąć interpretację autorów powołanego wyżej komentarza. Ciągiem pieszym będzie zatem każdy obiekt przeznaczony do ruchu pieszych – zarówno chodnik (jako część drogi), jak i samodzielny ciąg pieszy (który może być w jakiś sposób przestrzennie powiązany z drogą, tak jak to wynika z wykładni § 43 ust. 4, jednak jest usytuowany poza pasem drogowym i tym samym nie stanowi części drogi). Jeśli chodzi o ciąg pieszo-jezdny to proponuje się jego rozumienie jako drogi, na której nie wyodrębnia się jezdni i chodników i która jest w całości przeznaczona zarazem do ruchu pieszych i ruchu pojazdów. Takie rozwiązanie dopuszcza § 43 ust. 2 zd. 2 r.w.t.d. Zgodnie ze wskazanym przepisem ulica klasy L lub D w strefie zamieszkania może nie mieć wyodrębnionej jezdni i chodników. Ruch na takiej ulicy nie będzie separowany, co pozwoli uznać ją za ciąg pieszo-jezdny. W drodze wykładni celowościowej można będzie natomiast dopuścić również ciągi pieszo-rowerowe (por. art. 4 pkt 13-14 u.d.p.). Z zakresu zastosowania komentowanego przepisu należy jednak wykluczyć pobocza, jezdnie i drogi dla rowerów. Mimo, iż ruch pieszych jest na nich dopuszczony w szczególnych warunkach na mocy przepisów art. 11 ust. 1-4 u.p.r.d., trzeba przyjąć, że takie dojście nie zapewnia właściwego standardu dostępności. Ponadto, nie sposób uznać ich ani za ciąg pieszy ani za ciąg pieszo-jezdny, gdyż także przepisy u.p.r.d. mówią o tym, że z wyżej wymienionych obiektów można korzystać tylko w razie braku chodnika lub drogi dla pieszych (a w definicji pobocza, że „może być przeznaczone do ruchu pieszych", a nie – tak jak np. chodnik – „jest przeznaczone"). Oznacza to, co jest konstatacją dość oczywistą, że podstawową funkcją pobocza, jezdni i drogi dla rowerów nie jest prowadzenie ruchu pieszego, a ruch ten jest dopusz-

[238] Zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 109-113; L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 144.

czony jedynie wyjątkowo, ze względów faktycznych i na potrzeby przepisów o ruchu drogowym.

Pomiary odległości pomiędzy obiektami w przestrzeni były już w przeszłości przedmiotem orzecznictwa sądowoadministracyjnego na tle stosowania przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[239]. Definiując stosowane w uchwałach rad gmin pojęcie „ciąg komunikacyjny" sądy zwróciły uwagę, że musi on być pokonywalny „bez napotykania przeszkód i narażania się na naruszenie prawa"[240]. Tym ostatnim byłoby np. niedozwolone zdeptanie trawnika lub zieleńca stanowiące wykroczenie w myśl art. 144 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń[241] albo przekroczenie jezdni w niedozwolonym miejscu[242] – wykroczenie z art. 97 tej ustawy w zw. z art. 13 ust. 1 u.p.r.d. Powyższe ustalenia judykatury pozostają aktualne również na gruncie specustawy mieszkaniowej.

e. Zachowanie tożsamości gminy

Ust. 11 komentowanego przepisu stanowi, że odległości ustala się w odniesieniu do obiektów położonych w gminie, w której będzie realizowana inwestycja. Regulacja ta jest w zasadzie jasna i nie wymaga szerszego komentarza. Jak się wydaje, motywem jej wprowadzenia jest chęć zabezpieczenia gminy przed wpływem inwestycji mieszkaniowych, które mogłyby powstawać tuż za jej granicami, a następnie znacząco wpływać na stopień wykorzystania obiektów i urządzeń znajdujących się w tejże gminie i nierzadko finansowanych z jej budżetu.

---

239 T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2277 ze zm.

240 Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 listopada 2010 r., II SA/Rz 858/10, LEX nr 694172.

241 T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 821. Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 maja 2017 r., III SA/Kr 275/17, LEX nr 2308282.

242 B. Zając, D. Predko, M. Leszczyński, *Komentarz do art. 17* [w:] *Specustawa mieszkaniowa…*, teza 7.

4. Przepisy szczegółowe dotyczące ustawowych standardów urbanistycznych

W ramach przepisów szczegółowych można wyróżnić pięć grup standardów – cztery związane z aspektem funkcjonalnym (dostępem do szeroko pojętych usług): dostęp do transportu (ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1), dostęp do mediów (ust. 1 pkt 2 i 3), dostęp do edukacji (ust. 2 pkt 2), dostęp do wypoczynku i rekreacji lub sportu (ust. 4), a także jeden związany z aspektem kompozycyjno-estetycznym: liczba kondygnacji nadziemnych (ust. 6).

a. Standardy dostępu do transportu

i. Dostęp do drogi publicznej

Ust. 1 pkt 1 komentowanego przepisu wprowadza wymóg zapewnienia dostępu inwestycji mieszkaniowej do drogi publicznej. Może on być bezpośredni (w tym poprzez zjazd z drogi publicznej) albo pośredni (poprzez drogę wewnętrzną). Jeśli dostęp jest zapewniany dzięki drodze wewnętrznej, ta ostatnia musi dodatkowo spełniać warunki: dotyczące ochrony przeciwpożarowej (określone w przepisach odrębnych) oraz dotyczące minimalnej szerokości (określone w ustawie – 6 m). Trzeba pamiętać, że już na mocy § 14 r.w.t.b. „do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych należy zapewnić dojście i dojazd umożliwiający dostęp do drogi publicznej, odpowiednie do przeznaczenia i sposobu ich użytkowania oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej, określonych w przepisach odrębnych". Zapewnienie tego dostępu nie stanowi więc istotnego *novum* w stosunku do dotychczasowych przepisów u.p.b. (za wyjątkiem określenia innego minimalnego wymogu szerokości drogi), podobnie zresztą jak powtórzenie obowiązku spełnienia wymogów przeciwpożarowych określonych w przepisach odrębnych. Te ostatnie są zawarte zwłaszcza w roz-

porządzeniu w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych.

„Zjazd", zgodnie z § 3 pkt 12 r.w.t.d. jest to „część drogi publicznej na połączeniu z drogą niebędącą drogą publiczną lub na połączeniu drogi publicznej z dojazdem do nieruchomości przy drodze". Z kolei „drogą wewnętrzną" jest „budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym i niezaliczona do żadnej z kategorii dróg publicznych ani nie znajdująca się w pasie drogowym drogi publicznej" (art. 8 pkt 1 w zw. z art. 4 pkt 2 u.d.p.). Szerokości dróg powszechnie, biorąc pod uwagę kontekst systemowy przepisów, podaje się w „liniach rozgraniczających", które rozumie się jako „granice terenów przeznaczonych na pas drogowy lub pasy drogowe ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a w wypadku autostrady – w decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady" (§ 3 pkt 3 r.w.t.d.). Ta szerokość w przypadku komentowanego standardu musi wynosić co najmniej 6 m. W żadnym wypadku nie należy mylić jej z szerokością samej jezdni, gdyż w skład drogi może wchodzić w szczególności np. chodnik. Ustawa nie wprowadza również takich parametrów jak maksymalna długość drogi wewnętrznej.

Na tle stosowania komentowanego przepisu może pojawić się kontrowersja, czy dostęp pośredni poprzez drogę wewnętrzną może być jedynie faktyczny, czy musi zostać także zagwarantowany prawnie (posiadanie tytułu prawnego do korzystania z drogi wewnętrznej). Podobne rozbieżności w judykaturze i doktrynie ujawniły się w przypadku stosowania art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p, który do wydania decyzji o warunkach zabudowy również wymaga dostępu terenu do drogi publicznej. Podnosi się, że skoro do wydania przedmiotowej decyzji nie jest konieczne posiadanie tytułu prawnego do gruntu, to tym bar-

dziej nie można wyprowadzać z przepisów takiego wymagania wobec obiektów obsługi komunikacyjnej. Jednocześnie warunki w tym zakresie mogą być elementem treści decyzji weryfikowanym w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę[243]. Jednakże w przypadku ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej elementy treści uchwały (art.8) zostały uregulowane w odmienny sposób, a standard – chociażby w zakresie specyficznego ustalenia szerokości drogi – odbiega od reguł ogólnych, więc na żadnym innym etapie standard rzeczywistej dostępności do drogi publicznej przez drogę wewnętrzną nie mógłby zostać zweryfikowany. Tym samym należy opowiedzieć się za poglądem, że zapewnienie dostępu do drogi publicznej w ramach ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej powinno mieć zarazem wymiar faktyczny, jak i prawny[244].

Standard nie uwzględnia również w żaden sposób kontekstu układu drogowego danego miasta czy gminy, który w danej lokalizacji może być niewydolny i cechować się kongestią[245]. Natomiast wznoszenie zabudowy wzdłuż dróg układu podstawowego, w tym tych o zna-

---

[243] Tak: Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 511-512 oraz wyrok NSA z dnia 6 lutego 2014 r., II OSK 2149/12, LEX nr 2120944, wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2014 r., II OSK 1986/12, LEX nr 1502249. Przeciwnie: M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania…*, s. 228 oraz wyrok NSA z dnia 5 marca 2013 r., II OSK 2078/11, LEX nr 1340179, wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 lutego 2014 r., II SA/Kr 988/1, LEX nr 1502396 (orzecznictwo za: J. Makuch, *„Dostęp do drogi publicznej" jako przesłanka ustalenia warunków zabudowy dla przyszłej inwestycji*, LEX/el. 2017).

[244] Tak też: B. Zając, D. Predko, M. Leszczyński, *Komentarz do art. 17* [w:] *Specustawa mieszkaniowa…*, teza 9. Według autorów: „Nieistotny jest przy tym tytuł prawny do korzystania z drogi wewnętrznej, może być nim również służebność drogowa, byleby zapewniała dostęp do nieruchomości. Wykazywanie tytułu prawnego do korzystania z drogi wewnętrznej nie jest konieczne w przypadku ogólnodostępnych dróg wewnętrznych stanowiących własność j.s.t. albo Skarbu Państwa". W tej ostatniej kwestii zob. wyrok NSA z dnia 18 listopada 2010 r., II OSK 1718/09, LEX nr 787124.

[245] D. Zelewski, *Standardy urbanistyczne…*, s. 141.

czeniu ponadlokalnym krytycznie zmniejsza ich przepustowość i obniża bezpieczeństwo ruchu[246]. Te czynniki sprawiają, że komentowany normatyw również w zasadzie nie stanowi gwarancji takiej lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, aby zapewnić jej prawidłową obsługę komunikacyjną.

ii. Dostęp do przystanku komunikacyjnego

Ust. 2 pkt 1 komentowanego przepisu został wprowadzony, aby – jak się wydaje – zapewnić obsługę planowanej inwestycji mieszkaniowej środkami publicznego transportu zbiorowego. Ten cel w założeniu ustawodawcy miałby zostać osiągnięty przez wymóg minimalnej odległości dojścia do przystanku komunikacyjnego (500 m dla miast powyżej 100-tysięcznych i 1000 m dla miast mniejszych i terenów poza miastami) rozumianego jako miejsce przeznaczone do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej, w którym umieszcza się informacje dotyczące w szczególności godzin odjazdów środków transportu, a ponadto, w transporcie drogowym, oznaczone zgodnie z przepisami u.p.r.d. Odwołanie się do przytoczonej definicji z u.p.t.z. skutkuje również tym, że przystankiem komunikacyjnym na potrzeby stosowania standardów urbanistycznych będzie tylko takie miejsce, które jest uznawane za przystanek w myśl przepisów u.p.t.z. A to oznacza m.in. konieczność jego określenia w ramach uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 15 ust. 2 u.p.t.z.[247]. Dotyczy to zarówno przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu

---

[246] J.M. Chmielewski, *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Warszawa 2010, s. 144.

[247] Potwierdził to WSA w Kielcach w wyroku z dnia 13 grudnia 2018 r., II SA/Ke 394/18, LEX nr 2597344: „Choć faktycznie przy ulicy P. zatrzymywały się pojazdy (…) to w świetle przepisu art. 15 ust. 2 u.p.t.z., miejsce to nie było przystankiem komunikacyjnym. (...). Przystankiem komunikacyjnym dane miejsce staje się dopiero po określeniu tego faktu stosowną uchwałą".

terytorialnego (art. 15 ust. 1 pkt 6), jak i tych należących do innych podmiotów lub przez nie zarządzanych (art. 15 ust. 1 pkt 7). Ustawa nie rozróżnia przystanków komunikacyjnych ze względu na rodzaj lub liczbę obsługujących linii komunikacyjnych (zrównanie np. linie autobusowych i kolejowych), obsługiwane relacje (ich korelację z celami podróży potencjalnych mieszkańców), częstotliwość kursowania czy pojemność taboru, co stawia pod znakiem zapytania funkcjonalność tej regulacji, a dostęp do optymalnej jakości transportu publicznego może uczynić iluzorycznym. W świetle powyższych uwag również przyjęty normatyw odległościowy może uchodzić za niewystarczający. Co jeszcze bardziej kuriozalne, nawet prawidłowo określony przystanek komunikacyjny nie musi być w ogóle obsługiwany, a na podstawie literalnej wykładni przepisów mógłby się stać podstawą do spełnienia omawianego standardu urbanistycznego, który przecież i tak zapewnia bardzo minimalną i ułomną gwarancję realizacji funkcji komentowanego przepisu. Dlatego też należy sięgnąć po dyrektywy wykładni funkcjonalnej i uwzględniać jedynie takie przystanki, które nie tylko są przeznaczone do wsiadania lub wysiadania pasażerów, ale też rzeczywiście są obsługiwane przez co najmniej jedną linię komunikacyjną. Ustawodawca nie ustanowił bowiem powyższego wymogu z uwagi na dojście do samego przystanku, ale jedynie ze względu na możliwość skorzystania z połączenia komunikacyjnego. W dalszym ciągu taki standard nie będzie zabezpieczał prawidłowej obsługi komunikacyjnej i tym samym racjonalizował lokalizację konkretnej inwestycji mieszkaniowej, ale dalej idące interpretacje nie są możliwe na gruncie obecnie obowiązujących przepisów. Co więcej, w świetle przepisów ogólnych, standard ten będzie mógł również zostać spełniony na podstawie inwestycji planowanych. Jak się wydaje, pojęcie to można rozciągnąć również na planowane linie komunikacyjne, co jednak będzie musiało zostać odpowiednio wykazane [zob. pkt 3 lit. a niniejszego komentarza].

b. Standardy dostępu do mediów

i. Dostęp do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej

Ust. 1 pkt 2 komentowanego przepisu nakazuje zapewnić inwestycji mieszkaniowej dostęp do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, o której mowa w przepisach u.z.z.w.z.o.ś. „Siecią" w rozumieniu powyższej ustawy są „przewody wodociągowe lub kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi dostarczana jest woda lub którymi odprowadzane są ścieki, będące w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego". Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji. To gdzie powstaną elementy sieci wodociągowo-kanalizacyjnej jest zatem w zasadniczy sposób uwarunkowane polityką planistyczną gminy. Z kolei ust. 4 tego przepisu stanowi, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o takie przyłączenie, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług.

Zapewnienie dostępu do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej nie jest jednak wymogiem bezwzględnym, gdyż ustawodawca używa sformułowania „zgodnie z zapotrzebowaniem". Ustalając znaczenie tego pojęcia należy się odnieść do powszechnie obowiązujących przepisów określających to zapotrzebowanie. Wydaje się, że należy je traktować w sensie formalnym, to znaczy uznać, że każda działka budowlana, przewidziana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi pobyt ludzi, powinna mieć zapewnioną możliwość przyłączenia uzbrojenia działki

lub bezpośrednio budynku do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej (§ 26 ust. 1 r.w.t.b.), a w razie braku warunków przyłączenia do sieci można od tego wymogu odstąpić poprzez zapewnienie możliwości korzystania z indywidualnego ujęcia wody, a także zastosowanie zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków, jeżeli ich ilość nie przekracza 5 m^3 na dobę. Jeżeli ilość ścieków jest większa od 5 m^3, to ich gromadzenie lub oczyszczanie wymaga pozytywnej opinii właściwego terenowo inspektora ochrony środowiska (§ 26 ust. 3 r.w.t.b.). Odnośnie do kanalizacji, koresponduje z tym regulacja art. 5 ust. 1 pkt 2 z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[248], zgodnie z którym właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych. Przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Powyższe przepisy obowiązują jednak wobec wszystkich działek budowlanych przeznaczonych pod budowę budynków mieszkalnych, a zatem specustawa mieszkaniowa, jak słusznie zauważają B. Zając, D. Predko i M. Leszczyński, nie wprowadziła żadnego *novum* w stosunku do dotychczasowych wymogów[249].

ii. Dostęp do sieci elektroenergetycznej

Ust. 1 pkt 3 komentowanego przepisu nakazuje zapewnić inwestycji mieszkaniowej dostęp do sieci elektroenergetycznej – znów „zgodnie

---

248 T.j. Dz.U. z 2010 r., poz. 2010 ze zm.

249 B. Zając, D. Predko, M. Leszczyński, *Komentarz do art. 17* [w:] *Specustawa mieszkaniowa…*, teza 10.

z zapotrzebowaniem". Ustawodawca nie odesłał do żadnej regulacji definiującej sieć elektroenergetyczną, jednakże taką definicję można zdekodować z przepisów u.p.e. i za sieci elektroenergetyczne uznać instalacje połączone i współpracujące ze sobą, służące do przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej, należące do przedsiębiorstwa energetycznego (*ex* art. 3 pkt 11 u.p.e.). Podobnie jak w przypadku wodociągów i kanalizacji, także i wobec sieci elektroenergetycznych znajduje zastosowanie § 26 ust. 1 r.w.t.b., tzn. każda działka budowlana, przewidziana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi, powinna mieć zapewnioną możliwość przyłączenia uzbrojenia działki lub bezpośrednio budynku do sieci. Jednakże zgodnie z ust. 2 tego paragrafu za równorzędne z przyłączeniem do sieci elektroenergetycznej uznaje się zapewnienie możliwości korzystania z indywidualnych źródeł energii elektrycznej, odpowiadających przepisom odrębnym dotyczącym gospodarki energetycznej i ochrony środowiska. Do niniejszego punktu można zatem odnieść podobne uwagi, jak do poprzedzającego.

c. Standardy dostępu do edukacji

i. Dostęp do szkoły podstawowej

Ust. 2 pkt 2 lit. a komentowanego przepisu wymaga, aby inwestycję mieszkaniową lokalizować w odległości nie większej niż 3000 m, a w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000 mieszkańców – 1500 m, od szkoły podstawowej, która jest w stanie przyjąć nowych uczniów w liczbie dzieci stanowiącej nie mniej niż 7% planowanej liczby mieszkańców inwestycji mieszkaniowej. Mamy tu zatem do czynienia właściwie z dwoma standardami, które muszą być spełnione łącznie: dotyczącym odległości od placówki oraz dotyczącym jej chłonności. Ten drugi jest określony ogólnie w stosunku do liczby mieszkańców, w związku z tym nie będzie miała znaczenia faktyczna liczba dzieci i młodzieży w wieku szkolnym, która

będzie korzystać z danej placówki. Na marginesie należy dodać, że porównując wskazany przez ustawodawcę odsetek (7%) z prognozami demograficznymi GUS, wydaje się on być nieco zaniżony[250]. Pierwszy standard (odległościowy) koresponduje natomiast z regulacją art. 39 ust. 2 u.p.o., zgodnie z którą droga dziecka z domu do szkoły nie może przekraczać 3 km – w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych lub 4 km – w przypadku uczniów klas V-VIII szkół podstawowych. Mimo tego są to wartości znacznie przekraczające ustalenia doktryny urbanistycznej co do akceptowalnego dystansu pieszego[251], także te ustalone ściśle dla szkół podstawowych[252]. Wystarczy tylko wspomnieć, że w normatywie urbanistycznym z 1974 r. promień dojścia do szkoły podstawowej wynosił 500 m[253].

Co istotne, omawiany przepis nie rozstrzyga czy szkoła podstawowa ma być placówką publiczną, czy też może być placówką niepubliczną. Wykładnia literalna nie daje podstaw do takiego rozróżnienia, niemniej jednak interpretacja, że szkoła w oparciu o którą można będzie spełnić standard może być placówką niepubliczną, przeczy podstawowej funkcji komentowanego przepisu, jaką jest zapewnienie dostępności do edukacji dla mieszkańców inwestycji mieszkaniowej. Szkoła niepubliczna nie ma bowiem obowiązku zapewnienia uczniom bezpłatnego nauczania w zakresie ramowych planów nauczania, a także przeprowadzania rekrutacji uczniów w oparciu o zasadę powszechnej dostępności (*a contrario* art. 14 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.o.) Nie ulega wątpliwości, że taka szkoła nie zapewnia równej dostępności dla wszystkich mieszkańców-uczniów przede wszystkim z uwagi na

---

250 D. Zelewski, *Standardy urbanistyczne…*, s. 144.

251 Z. Ziobrowski, *Urbanistyczne wymiary miast*, Kraków 2012, s. 89.

252 G. Dąbrowska-Milewska, *Standardy urbanistyczne dla terenów mieszkaniowych - wybrane zagadnienia*", Architecturae et Artibus 2010, nr 1, vol. 2, s. 20; Z. Ziobrowski, *Urbanistyczne wymiary…*, s. 155-157.

253 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).

aspekt ekonomiczny. Należy zatem przyjąć, że szkoła podstawowa, o której mowa w ust. 2 pkt 2 lit. a komentowanego przepisu musi być szkołą publiczną, tj. zapewniać powszechną dostępność oraz bezpłatne nauczanie we wskazanym ustawą zakresie. Zbliżony tok rozumowania został wyrażony chociażby w licznych orzeczeniach sądów administracyjnych dotyczących wykładni pojęcia „najbliższa szkoła podstawowa" użytego w art. 39 ust. 4 pkt 1 u.p.o. w kontekście zapewnienia dowozu uczniom niepełnosprawnym. Pomimo literalnego brzmienia przepisu judykatura uznała, że na „bliskość" w rozumieniu wskazanego przepisu składa się nie tylko element położenia geograficznego, ale także element umożliwiający spełnienie zakładanej przez ustawodawcę funkcji danego przepisu (w tamtym przypadku: dysponowania przez placówkę oświatową warunkami umożliwiającymi kształcenie uczniów z niepełnosprawnością)[254]. Szkoła, nawet jeśli fizycznie najbliższa, ale w rzeczywistości nie zapewniająca dostępności dla wszystkich potencjalnych uczniów (czyli np. stosująca opłaty za pobieranie nauki) nie może być traktowana jako spełniająca standard[255]. Taką interpretację wzmacnia również

---

[254] Zob. np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 stycznia 2019 r., III SA/Kr 1248/18, LEX nr 2618992, a w poprzednim stanie prawnym - wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2014 r., I OSK 1961/14, LEX nr 1636862.

[255] Pogląd taki opiera się na wykładni funkcjonalnej (celowościowej) przepisu. Jak zaś wskazuje W. Jakimowicz: „Wykładnię w prawie administracyjnym determinuje przyjęcie założenia znajdującego swoją podstawę w regulacjach Konstytucji, że celem zarówno prawodawcy tworzącego prawo administracyjne, jak i poszczególnych aktów prawnych prawa administracyjnego powinno być dążenie do realizacji celu publicznego. Organy administrujące stosujące prawo zawsze powinny zakładać, że celem prawodawcy i tworzonych przez niego aktów jest realizacja celu publicznego, nawet w sytuacji gdy regulacje prawne są niejasne, a intencje ustawodawcy mało precyzyjne (…). Wykładnia celowościowa (funkcjonalna) to bowiem wykładnia <<mająca przyjąć takie rozumienie przepisów prawa, aby w sposób możliwie pełny prawo realizowało cele ustawodawcy>>". Jednocześnie jednak chodzi o <<powinne>>, tj. zdeterminowane kategorią celu publicznego jego intencje, a nie na to, co faktycznie prawodawca <<miał na myśli>>" (W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*…, s. 183).

przepis wprowadzający wykazanie spełnienia standardu poprzez zaświadczenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), co w praktyce i tak może wyeliminować placówki, których organem prowadzącym nie jest gmina, choć i to nie jest bezsporne (patrz niżej).

W kontekście faktycznej dostępności do szkoły należy jeszcze wziąć pod uwagę kwestię istnienia obwodów ustalonych uchwałą rady gminy. Do klasy I publicznej szkoły podstawowej, której ustalono obwód, przyjmuje się na podstawie zgłoszenia rodziców dzieci i młodzież zamieszkałe w tym obwodzie (art. 133 ust. 1 u.p.o.). Z kolei kandydaci zamieszkali poza obwodem publicznej szkoły podstawowej mogą być przyjęci do klasy I po przeprowadzeniu postępowania rekrutacyjnego na podstawie kryteriów określonych przez organ prowadzący, jeżeli dana publiczna szkoła podstawowa nadal dysponuje wolnymi miejscami (art. 133 ust. 2 u.p.o.). W praktyce wątpliwości mogą pojawić się wówczas, gdy najbliższa publiczna szkoła podstawowa nie będzie tą, której obwód obejmuje teren inwestycji mieszkaniowej. Należy jednak wziąć pod uwagę, że kryteria rekrutacyjne do takiej szkoły (nieobwodowej) muszą odpowiadać wymaganiom powszechnej dostępności, a kwestia dysponowania przez szkołę wolnymi miejscami dla nowych uczniów będzie i tak wymagała potwierdzenia zaświadczeniem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na podstawie ust. 3 komentowanego przepisu. W związku z tym dla zastosowania komentowanego przepisu nie będzie miało znaczenia czy najbliższa publiczna szkoła podstawowa znajduje się w obwodzie, w którym zamieszkują uczniowie.

Wątpliwości może budzić również typ szkoły podstawowej, w oparciu o który będzie można spełnić standard. Art. 2 pkt 2 u.p.o. wśród szkół podstawowych wymienia ich szczególne typy: specjalne, integracyjne, z oddziałami przedszkolnymi, integracyjnymi, specjalnymi, przysposabiającymi do pracy, dwujęzycznymi, sportowymi i mistrzostwa sportowego, sportowe i mistrzostwa sportowego. Wydaje

się, że do tego zagadnienia należy zastosować analogiczne zasady wykładni jak w przypadku rozróżnienia na placówki niepubliczne i publiczne i przyjąć, że standard nie będzie mógł zostać spełniony w oparciu o szkołę składającą się jedynie z takich oddziałów, które z zasady nie są przeznaczone dla ogółu uczniów (np. szkołę specjalną, która jest przeznaczona dla uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego).

Przed nowelizacją, która została dokonana na mocy ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw[256], ust. 2 pkt 2 komentowanego przepisu dzielił się na litery, przy czym lit. a zawierała zasadniczo obecną treść pkt 2, natomiast lit. b wprowadzała dodatkowo standard dostępu do przedszkola, które jest w stanie zapewnić wychowanie przedszkolne dzieciom w liczbie stanowiącej nie mniej niż 3,5% planowanej liczby mieszkańców inwestycji mieszkaniowej. W obecnym stanie prawnym przepis ten został uchylony[257].

---

256 Dz.U., poz. 1309.

257 Jak czytamy w uzasadnieniu uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3478): „System opieki przedszkolnej nie jest organizowany przy pomocy obwodów. Przyjmowanie uczniów do przedszkola nie odbywa się z urzędu. Obowiązują również normy odległościowe, z tym że zgodnie z art. 32 ust. 3 u.p.o. dotyczą tylko dzieci w wieku 5 i 6 lat. Ponadto gmina zapewnia wychowanie przedszkolne na terenie całej gminy, a w przypadku większej liczby kandydatów do przedszkola niż liczba wolnych miejsc w przedszkolu, przy rekrutacji bierze pod uwagę przede wszystkim kryteria socjalne, a nie lokalizacyjne. W związku z tym, gminy nie miałyby podstaw do wydania zaświadczenia zapewniającego wychowanie przedszkolne dzieciom, wskazanego w art. 17 ust. 3 ustawy (…)". Warto nadmienić, że tekście ustawy nowelizującej pierwotnie uchwalonym przez Sejm RP dnia 16 maja 2019 r. przewidywano całkowite uchylenie art. 17 ust. 2 pkt 2, a zatem również standardów dotyczących dostępu do szkół podstawowych.

ii. Wykazanie spełnienia standardów

Ust. 3 komentowanego przepisu ustala sposób wykazania spełnienia wyżej omówionych standardów dotyczących edukacji w zakresie możliwości przyjęcia nowych uczniów w szkole podstawowej (tj. jedynie jeśli chodzi o standardy określone wyżej mianem chłonnościowych). Dokumentem potwierdzającym spełnienie tych warunków ma być zaświadczenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Ta forma działania administracji jest zasadniczo uregulowana w przepisach działu VII k.p.a.. Zgodnie ze wskazanymi unormowaniami organ administracji publicznej wydaje zaświadczenie na żądanie osoby ubiegającej się o zaświadczenie. Jak stwierdził NSA: „Zaświadczenie jest aktem wiedzy, a nie woli organu i nie ma charakteru prawotwórczego, nie tworzy nowej sytuacji prawnej, ani też nie kształtuje bezpośrednio stosunku prawnego. Organ w zaświadczeniu stwierdza jedynie, co mu jest wiadome, natomiast nie rozstrzyga żadnej sprawy. W trybie dotyczącym wydania zaświadczenia nie jest zatem dopuszczalne dokonywanie jakichkolwiek ustaleń faktycznych i ocen prawnych niewynikających z prowadzonej przez organ ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu. Postępowanie wyjaśniające może dotyczyć zbadania okoliczności wynikających z posiadanych przez organ ewidencji, rejestrów i innych danych, czy też wyjaśnienia, czy dane te odnoszą się do osoby wnioskodawcy, faktów, stanu prawnego, którego poświadczenia się domaga”[258]. Jednak jak wskazuje J. Lang „postępowanie wyjaśniające powinno być przeprowadzone zarówno wtedy, gdy ewidencja, rejestr i inne dane posiadane przez organ są według mniemania pracownika niewystarczające albo niepewne, jak i wtedy, gdy trzeba potwierdzić fakty względnie stan prawny na podstawie innych źródeł (materiałów)”, a ponadto że „do postępowania wyjaśniającego powinno się stosować przepisy Kodeksu [k.p.a. – przyp. D.Z.] regulujące postępowanie dowodowe

[258] Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2016 r., I OSK 3227/14, LEX nr 2100700.

i inne przepisy związane z wyjaśnianiem okoliczności faktycznych i prawnych”[259]. M. Jaśkowska, cytując E. Ochendowskiego również wskazuje, że w sytuacji „gdy podstawą żądania jest wyraźny przepis prawa, organ ma obowiązek wydania zaświadczenia na podstawie dostępnych środków dowodowych niezależnie od tego, czy sam dysponuje takimi danymi. W przypadku prowadzenia postępowania wyjaśniającego należy stosować przepisy k.p.a. o postępowaniu dowodowym, przy pełnym respektowaniu praw strony przysługujących jej w tym postępowaniu”[260]. Liczne orzecznictwo dowodzi jednak, że również i zakres tego postępowania nie jest bezsporny, a w niektórych wyrokach wyrażano tezę o konieczności ograniczenia się jedynie do już posiadanych danych[261].

Tymczasem, jak wskazuje M. Leszczyński w kontekście specustawy mieszkaniowej, „ustalenie, czym jest zdolność szkoły podstawowej do przyjęcia danej liczby uczniów, wymaga przeanalizowania przepisów regulujących wymagania dot. funkcjonowania szkoły, w aspekcie technicznym (posiadany budynek i jego warunki), finansowym oraz kadrowym”[262]. Przepisy nie ustalają jednego określonego zestawu wskaźników, który pozwoliłby niejako w automatyczny sposób (a przecież taka jest istota prawnej regulacji zaświadczeń) wyliczyć zdolność szkoły do przyjęcia nowych uczniów. M. Leszczyński proponuje odwołanie się do ogółu norm prawnych regulujących funkcjonowanie szkoły jako budynku użyteczności, publicznej, zakładu pracy

---

[259] J. Lang [w:] J. Lang (red.), E. Bojanowski, Z. Cieślak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013, s. 89.

[260] M. Jaśkowska [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 1280.

[261] Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2009 r., II SA/Wa 1616/09, LEX nr 550335. Inaczej: wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2006 r., I OSK 1227/06, LEX nr 320833.

[262] M. Leszczyński, *Urbanistyczny standard oświatowy w specustawie mieszkaniowej* [w:] J.H. Szlachetko (red.), *Specustawa mieszkaniowa…*, s. 158.

itd., w tym do przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach[263], ogólnych wymagań budowlanych, adresowanych do budynków użyteczności publicznej (przede wszystkim r.w.t.b.), ale także przepisów dotyczących organizacji nauki (np. wprowadzenie systemu zmianowego na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie organizacji roku szkolnego[264]). Takie ustalenia rodzą jednak ryzyko daleko posuniętej uznaniowości, co stoi w sprzeczności z podstawową funkcją zaświadczenia i wobec braku dodatkowych przepisów określających metodykę obliczania zdolności placówki do przyjęcia nowych uczniów może świadczyć o nieadekwatności formy prawnej wprowadzonej przez ustawodawcę w specustawie mieszkaniowej[265]. Rozwiązaniem zarysowanego wyżej zagadnienia mogłoby być uznanie, że w istocie w przypadku ust. 3 komentowanego przepisu mamy do czynienia z nowym typem zaświadczenia, którego przedmiot wykracza poza reguły określone w § 217-220 k.p.a. – podobnie jak w przypadku zaświadczenia, o którym mowa w art. 71 ust. 2 pkt 4 u.p.b., które nie jest prostym urzędowym potwierdzeniem określonych faktów lub stanu prawnego wynikających z prowadzonej przez organ ewidencji, rejestrów bądź innych danych znajdujących się w posiadaniu organu, a wymaga dodatkowo wykładni przepisów prawa materialnego[266].

Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń może się zakończyć w dwojaki sposób: wydaniem zaświadczenia potwierdzającym zdarzenie, o które wnosił wnioskodawca lub wydaniem postanowienia o odmowie wydania takiego zaświadczenia (art. 217 § 1 k.p.a. i art. 219 k.p.a.). Nie może zatem zakończyć się wydaniem zaświadczenia

---

263 Dz.U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69.
264 Dz.U., poz. 1603 ze zm.
265 *Tamże*, s. 165-167.
266 Wyrok NSA z dnia 16 listopada 2012 r., II OSK 1277/11, LEX nr 1291886.

o treści przeciwnej do żądanej przez wnioskodawcę[267]. Organ odmawia wydania zaświadczenia, m.in. wówczas gdy nie może spełnić żądania odnośnie jego treści. Postanowienie takie powinno być wydane w formie pisemnej i zawierać elementy zaskarżalnego postanowienia, a więc m.in. uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o środku zaskarżenia[268].

Należy też wspomnieć, że standardy dostępu do edukacji i wychowania dzieci mogą zostać spełnione również w alternatywny sposób określony w art. 18 u.p.r.i.m. [zob. komentarz do art. 18]. Wykazanie spełnienia standardów może się także opierać o porozumienie, o którym mowa w art. 22 u.p.r.i.m. [zob. komentarz do art. 22].

d. Standardy dostępu do wypoczynku i rekreacji lub sportu

Ust. 4 komentowanego przepisu dotyczy jedynie inwestycji mieszkaniowej wielorodzinnej, a zatem przedsięwzięcia w wyniku którego powstanie budynek lub budynki mieszkalne wielorodzinne (art. 2 pkt 2 u.p.r.i.m.). Regulacja ma na celu zapewnienie mieszkańcom takiej inwestycji dostępu do urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu. Precyzyjne wyjaśnienie zakresu tego ostatniego pojęcia może jednak okazać się problematyczne w praktyce stosowania przepisu. Spośród jego składowych jedynie sport doczekał się legalnej definicji w art. 2 ustawy o sporcie. Sportem są zatem wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach. Za sport uważa się również współzawodnictwo oparte na aktywności intelek-

---

[267] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 listopada 2017 r., II SA/Kr 620/17, LEX nr 2425496.

[268] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2018 r., II SAB/Po 59/18, LEX nr 2605001.

tualnej, którego celem jest osiągnięcie wyniku sportowego. Z kolei pojęcia takie jak „wypoczynek" czy „rekreacja" można próbować definiować jedynie na gruncie języka powszechnego, jako związane z regeneracją, nabraniem sił[269]. W omawianym zakresie normatyw urbanistyczny z 1974 r. posługiwał się pojęciami podstawowych i ponadpodstawowych urządzeń wypoczynku. Do tych pierwszych zaliczano: ogród dziecięcy, ogród wypoczynkowy, zespoły boisk lub pojedyncze boiska, a do drugich: parki wypoczynkowe, zespoły boisk sportowych, sale gimnastyczno-sportowe, kryte i otwarte pływalnie. W obowiązującym stanie prawnym jednym ze zbliżonych określeń, które można pomocniczo wykorzystać do ustalenia znaczenia „urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu" są „tereny rekreacyjno-wypoczynkowe", o których mowa w Załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Do tej kategorii zaliczono niezajęte pod budynki i związane z nimi urządzenia:

1) tereny ośrodków wypoczynkowych, tereny zabaw dziecięcych, plaże, urządzone parki, skwery, zieleńce (poza pasami ulic);

2) tereny o charakterze zabytkowym, takie jak: ruiny zamków, grodziska, kurhany, pomniki przyrody;

3) tereny sportowe, takie jak: stadiony, boiska sportowe, skocznie narciarskie, tory saneczkowe, strzelnice sportowe, kąpieliska, pola golfowe;

4) tereny spełniające funkcje rozrywkowe, takie jak: lunaparki, wesołe miasteczka;

5) ogrody zoologiczne i botaniczne;

---

269 E. Sobol (red.), *Nowy Słownik…*, s. 835, 1182.

6) tereny zieleni nieurządzonej niezaliczone do lasów oraz gruntów zadrzewionych i zakrzewionych;

7) tereny rodzinnych ogrodów działkowych urządzonych na gruntach, które nie nadają się do upraw rolniczych, w tym na gruntach leśnych oraz zadrzewionych i zakrzewionych.

Jak już wspomniano, powyższe wyliczenie można wykorzystać jedynie odpowiednio, biorąc pod uwagę chociażby to, że nie ma zasadniczo podstaw, aby z zakresu pojęcia „urządzone tereny wypoczynku oraz rekreacji lub sportu" wyłączać tereny zajęte pod budynki i związane z nimi urządzenia (o ile pełnią określone funkcje). Podobnie należy zauważyć, że przymiotnik „urządzone" ze swej istoty wyklucza kategorię taką jak: „tereny zieleni nieurządzonej niezaliczone do lasów oraz gruntów zadrzewionych i zakrzewionych". W końcu też trzeba stwierdzić, że powyższy katalog (tak jak i przykłady z normatywu urbanistycznego z 1974 r.) nie może mieć charakteru wyczerpującego wyliczenia dla potrzeb stosowania przepisów specustawy mieszkaniowej, a w związku z tym ustalanie, czy mamy do czynienia z urządzonymi terenami wypoczynku oraz rekreacji lub sportu będzie następowało w indywidualnych i konkretnych przypadkach (na tle określania rzeczywistej funkcji analizowanych terenów[270]). Ustawa nie dookreśla innych cech terenów poza ich urządzonym charakterem, który można rozumieć jako wynik świadomego zagospodarowania. Zwłaszcza nie została wprost rozstrzygnięta kwestia ogólnodostępności tych terenów, co będzie rodziło kontrowersje w praktyce. W związku z funkcją przepisu, jaką jest zapewnienie mieszkańcom faktycznego dostępu do wypoczynku i rekreacji lub sportu należy postawić tezę, że tereny w oparciu o które zostanie wykazane spełnienie standardu powinny być ogólnodostęp-

[270] B. Zając, D. Predko, M. Leszczyński, *Komentarz do art. 17* [w:] *Specustawa mieszkaniowa…*, teza 16.

ne, tj. otwarte dla wszystkich zainteresowanych mieszkańców na równych zasadach. Nie jest jednak jasne jak odnieść się do kwestii nieodpłatności korzystania. Wydaje się, że w szczególności wiele obiektów sportowych i rekreacyjnych, nawet publicznych takich jak np. boiska i pływalnie jest przecież dostępna za opłatą. Z drugiej strony absurdalne byłoby dopuszczenie jako obiektów wypełniających standard, np. ogrodów zoologicznych, które bez wątpienia są urządzonymi terenami wypoczynku, jednakże płatny dostęp powoduje, że nie mają one potencjału do stania się miejscem codziennego lub przynajmniej częstego wypoczynku. Jednocześnie nie ma podstaw do różnego traktowania terenów wypoczynku i terenów rekreacji lub sportu. Ponadto, specustawa ma charakter regulacji wyjątkowej i lokalizowanie inwestycji mieszkaniowych w jej trybie powinno podlegać wykładni zawężającej (standardy w tych warunkach mają pełnić rolę pewnych minimalnych gwarancji jakości inwestycji). Z powyższych względów można przyjąć, że wszystkie tereny, w oparciu o które zostanie wykazane spełnienie standardu powinny być również dostępne nieodpłatnie, co będzie także spójne z linią interpretacyjną przyjętą wobec pozostałych standardów.

Rozpatrując wskazane sformułowanie pod względem językowym należy zwrócić uwagę na pojęcie „teren", które kojarzy się z pewną powierzchnią, a nie np. z „punktowym" obiektem budowlanym. Mimo wszystko wydaje się, że intencją ustawodawcy nie było wykluczenie również takich obiektów, bowiem także one mogą spełniać funkcję wypoczynkowo-rekreacyjną. Teren powinien być zatem rozumiany szeroko – nie tylko jako obszarowy obiekt, ale także wszystko to, co się na takim obszarze znajduje, o ile spełnia tożsamą funkcję. Można również zaznaczyć, że użycie spójników „oraz" i „lub" świadczy o tym, że ustawodawca zagwarantował dostęp do terenów wypoczynku i dodatkowo – w alternatywie nierozłącznej – rekreacji lub sportu. Innymi słowy, dopuszczalne są następujące konfiguracje:

1) tereny wypoczynku i tereny rekreacji,

2) tereny wypoczynku i tereny sportu,

3) tereny wypoczynku, tereny rekreacji i tereny sportu.

Niedopuszczalne jest przewidzenie samych tylko terenów wypoczynku albo samych terenów rekreacji czy sportu. Z uwagi na nieostrość poszczególnych pojęć powyższe rozróżnienia nie będą zapewne miały istotnej doniosłości praktycznej. Niemniej jednak wydaje się, że mogą stanowić podstawę do wykluczenia powoływania się przez inwestora np. jedynie na zespół boisk o określonej powierzchni, bowiem nie będzie on stanowił terenu wypoczynku. W takim przypadku konieczne będzie odwołanie się również do parku czy ogrodu wypoczynkowego (lub alternatywnej formy).

W konstrukcji omawianej regulacji można wyróżnić właściwie dwa standardy dla terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu: odległościowy (unormowany dokładnie tak samo jak w przypadku placówek edukacyjnych, tj. 3000 m lub – w miastach powyżej 100 000 mieszkańców – 1500 m), a także powierzchniowy (co najmniej 4 m^2 na mieszkańca planowanej inwestycji mieszkaniowej), przy czym trzeba pamiętać, że brzmienie przepisu dopuszcza spełnienie standardu także w oparciu o kilka niezależnych obszarów, o ile suma ich powierzchni spełni wskazany wymóg minimalny. Oba mierniki (tj. odległościowy i powierzchniowy) w świetle propozycji doktryny urbanistycznej oraz regulacji historycznych budzą poważne wątpliwości co do ich ustalenia na optymalnym poziomie. Podobnie też nieuwzględnienie przy obliczaniu wskaźnika powierzchniowego mieszkańców już istniejącej zabudowy znajdującej się w pobliżu terenów wypoczynku i rekreacji lub sportu może skutkować obniżeniem standardu minimalnej powierzchni terenu dla wszystkich

mieszkańców[271]. Ze względu na treść ust. 9 komentowanego przepisu (w swej istocie odwołującego się jedynie do nowej inwestycji) i użycie w nim takiego samego sformułowania „planowana liczba mieszkańców" wydaje się, że ustawa nie zostawia w tym zakresie pola do innej interpretacji. Co więcej, nie ma również żadnych ograniczeń, aby kilku inwestorów planujących nowe inwestycje mieszkaniowe wykazało spełnienie standardu w oparciu o ten sam teren, a to stawia pod znakiem zapytania samą celowość ustalenia przez ustawodawcę wskaźnika powierzchniowego *per capita*.

e. Standard liczby kondygnacji nadziemnych

i. Zasada

Ust. 6 komentowanego przepisu przewiduje standard maksymalnej liczby kondygnacji nadziemnych w budynkach objętych inwestycją mieszkaniową. Kondygnacją nadziemną, zgodnie z § 3 pkt 17 r.w.t.b., jest taka kondygnacja, której nie mniej niż połowa wysokości w świetle, co najmniej z jednej strony budynku, znajduje się powyżej poziomu projektowanego lub urządzonego terenu, a także każda usytuowana nad nią kondygnacja. Samo pojęcie „kondygnacja" oznacza z kolei poziomą część budynku, zawartą między podłogą na stropie lub warstwą wyrównawczą na gruncie a górną powierzchnią podłogi bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu znajdującego się nad tą częścią, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą wysokość w świetle większą niż 1,9 m, przy czym za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia gazowa (§ 3 pkt 16 r.w.t.b.).

---

[271] D. Zelewski, *Standardy urbanistyczne…*, s. 145.

Omawiany standard został zróżnicowany w zależności od tego, czy inwestycja znajduje się poza miastami oraz w miastach, w których liczba mieszkańców nie przekracza 100 000 mieszkańców (dopuszczalne są wówczas tylko 4 kondygnacje), czy w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000 mieszkańców (maksymalny pułap wzrasta w takim przypadku do 14 kondygnacji). Tak duża różnica w limicie wysokości następująca skokowo po osiągnięciu określonego progu budzi uzasadnione wątpliwości co do racjonalności przyjęcia takiej konstrukcji prawnej komentowanego przepisu, który – jak się wydaje – z założenia miał chronić walory kompozycyjno-estetyczne struktury przestrzennej. Tymczasem przepis traktuje miasta, a także tereny gmin wiejskich lub miejskowiejskich poza miastami jako całościowe jednostki, przez co pomija niejednorodność wysokości zabudowy w ich obrębie. Stanowi to bardzo poważne zagrożenie dla ładu przestrzennego, niemniej jednak może być ono usunięte jedynie w drodze nowelizacji przepisu ustawy, a nie w drodze jego wykładni.

ii. Wyjątek

Ust. 7 komentowanego przepisu przewiduje wyjątek od wyżej ustalonego standardu maksymalnej liczby kondygnacji nadziemnych. Jego zastosowanie polega na wyznaczeniu promienia o długości 500 m od budynków objętych inwestycją mieszkaniową i sprawdzenia czy na tak zarysowanym obszarze znajdują się, w istniejącej zabudowie, budynki mieszkalne o wysokości przekraczającej standard właściwy dla danego terenu określony w ust. 6[272]. Jeśli takie budynki

[272] Jak wskazano w literaturze: „wobec braku wyraźnego ograniczenia, że chodzi wyłącznie o budynki położone w całości we wskazanej odległości, należy przyjąć, że wystarczy gdy choć fragment budynku znajduje się w takiej odległości, aby stał się on punktem odniesienia przy ocenie maksymalnej dopuszczalnej wysokości obiektów realizowanych w ramach inwestycji mieszkaniowej" (P. Konopka, *Przewodnik po specustawie mieszkaniowej…*, s. 13). Należy jednak uzupełnić, że chodzi o fragment budynku o wskazanej

mieszkalne zostaną zidentyfikowane wówczas wyłącza się zastosowanie standardu określonego w ust. 6, a jako nowy standard przyjmuje się wysokość (rozumianą również jako liczbę kondygnacji nadziemnych, czego w ustawie wprost nie wskazano) najwyższego budynku mieszkalnego w istniejącej zabudowie na analizowanym obszarze. Wyżej opisany mechanizm – przynajmniej jeśli chodzi o skutki jego zastosowania – przypomina do pewnego stopnia tzw. zasadę dobrego sąsiedztwa znaną z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.. W przypadku komentowanego przepisu nie mamy jednak do czynienia z (nawet ułomną) analizą funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu (tak jak to jest w przypadku stosowania rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[273]), a automatycznym przyjęciem wysokości najwyższego budynku w istniejącej zabudowie jako wyznacznika wysokości nowej zabudowy. Świadczy to o przyjęciu przez ustawodawcę bardzo uproszczonych założeń co do zasad kształtowania ładu przestrzennego, które mogą skutkować pogłębieniem negatywnych zjawisk w przestrzeni.

5. Ocena funkcjonalności ustawowych standardów urbanistycznych

Funkcją ustawowych standardów urbanistycznych miało być zapewnienie odpowiedniej jakości inwestycjom mieszkaniowym, które będą realizowane w oparciu o wyjątkowy tryb przewidziany w specustawie. Tymczasem realizacja tak zarysowanego celu w praktyce stosowania komentowanych przepisów stoi pod dużym znakiem zapytania. Standardom tym można postawić liczne zarzuty: od niedostatecznej kompleksowości i określoności regulacji, poprzez nieadekwatność konstrukcji prawnej, istnienie wyjątków wypaczających skuteczność

wysokości, przekraczającej limit kondygnacji ustalony według standardu urbanistycznego, a nie o jakikolwiek fragment budynku.

[273] Dz.U. Nr 164, poz. 1588.

standardów, a skończywszy na nieprawidłowej (w świetle ustaleń doktryny urbanistycznej) wartości niektórych parametrów. Jedynie dwa ostatnie przejawy wadliwości mogłyby zostać sanowane poprzez nowelizację komentowanego przepisu lub zastosowanie przepisów art. 19 u.p.r.i.m. [wprowadzenie lokalnych standardów urbanistycznych, zob. komentarz do art. 19]. Jednak przede wszystkim należy zaznaczyć, że nie sposób na poziomie kilku przepisów ustawowych uregulować kazuistycznie i precyzyjnie wszystkich możliwych przypadków, które będą miały miejsce w procesie gospodarowania przestrzenią. Dlatego też należy ocenić, że konstrukcja standardów urbanistycznych – jakkolwiek interesująca do wprowadzenia na zasadzie pewnych minimalnych gwarancji lub wytycznych – w wydaniu specustawy mieszkaniowej nie ma potencjału do efektywnego zastąpienia stosowania klasycznych mechanizmów planowania przestrzennego opartych na wszechstronnej analizie lokalnych uwarunkowań[274].

Damian Zelewski

Art. 18. (uchylony)

Komentowany przepis został uchylony na mocy ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomo-

[274] Szerzej zob. D. Zelewski, *Standardy urbanistyczne…*, s. 139-140 i 149-151. Konstrukcję standardów urbanistycznych w specustawie mieszkaniowej do pewnego stopnia „ratuje" przepis art. 5 ust. 3 u.p.r.i.m., na podstawie którego realizacja inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej może się odbyć jedynie pod warunkiem jej niesprzeczności ze studium. Wspomniana regulacja została jednak zniweczona poprzez art. 5 ust. 4 u.p.r.i.m., 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 [zob. komentarz do art. 5].

ści oraz niektórych innych ustaw[275]. Przed derogacją wprowadzał on alternatywny sposób spełnienia standardu dostępu do edukacji i wychowania dzieci w przypadku, gdy odległość inwestycji od placówki oświatowej lub wychowawczej jest większa od wartości określonych w art. 17 ust. 2 pkt 2 (3000 m, a dla miast powyżej 100 000 mieszkańców – 1500 m). W takiej sytuacji istniała możliwość zawarcia umowy pomiędzy właściwą gminą a inwestorem, która zastąpiłaby konieczność spełnienia standardu odległościowego. Przedmiot umowy stanowiło zobowiązanie inwestora do przekazania gminie oznaczonej kwoty pieniędzy. Kwota ta miała być ekwiwalentem 5-letnich kosztów zapewnienia transportu i opieki w czasie przewozu dziecka. Uchylenie przepisu należy uznać za zasadne, gdyż w ten sposób usunięty został jeden z wyłomów w gwarancyjnym charakterze standardów urbanistycznych. W obecnym stanie prawnym niespełnienie standardu odległościowego jest bezwzględną przeszkodą lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, co niewątpliwie będzie w większym stopniu sprzyjać zachowaniu ładu przestrzennego.

Damian Zelewski

Art. 19. 1. Standardy, o których mowa w art. 17 ust. 2, 4, 6 i 7, obowiązują, o ile gmina nie określi w drodze uchwały lokalnych standardów urbanistycznych w zakresie parametrów określonych w ust. 2.

2. Lokalne standardy urbanistyczne:

1. **w zakresie odległości lub liczby kondygnacji nie mogą różnić się o więcej niż 50% od standardów, o których mowa w art. 17 ust. 2, 4, 6 i 7;**

[275] Dz.U. z 2019 r., poz. 1309.

2. nie mogą różnić się o więcej niż 50% w zakresie wskaźnika procentowego, o którym mowa w art. 17 ust. 2 pkt 2.

3. W lokalnych standardach urbanistycznych, o których mowa w ust. 1, rada gminy może określić liczbę miejsc parkingowych niezbędnych dla obsługi realizowanej inwestycji mieszkaniowej lub obowiązek zapewnienia dostępu do sieci ciepłowniczej na zasadach wynikających z przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755, 650, 685, 771, 1000 i 1356).

4. Uchwała o ustaleniu lokalnych standardów urbanistycznych stanowi akt prawa miejscowego.

Spis zagadnień:

1. Uwagi ogólne
2. Charakter prawny uchwały w sprawie ustalenia lokalnych standardów urbanistycznych
3. Zakres spraw przekazanych do uregulowania w uchwale w sprawie ustalenia lokalnych standardów urbanistycznych
   a. Dopuszczalny zakres regulacji w ramach lokalnych standardów urbanistycznych
      i. Możliwość zmiany ustawowych standardów urbanistycznych
      ii. Możliwość uregulowania nowych standardów urbanistycznych
      iii. Możliwość uregulowania standardów urbanistycznych dla inwestycji towarzyszących
   b. Dopuszczalność zróżnicowania lokalnych standardów urbanistycznych

1. Uwagi ogólne

Komentowany przepis stanowi ustawową delegację dla rady gminy do wydania uchwały w sprawie ustalenia lokalnych standardów urbanistycznych. Nazwa „lokalne standardy urbanistyczne" (LSU) została wprowadzona dla odróżnienia ich od standardów określonych w art. 17 [zob. komentarz do art. 17], zwanych w doktrynie „ustawowymi standardami urbanistycznymi" (USU). Wydaje się, że motywem wprowadzenia LSU do specustawy była chęć pewnego uelastycznienia standardów i umożliwienie ich dostosowania do uwarunkowań lokalnych. Sama ta idea zasługuje na aprobatę, gdyż w pewien sposób wpisuje się w realizację konstytucyjnych zasad decentralizacji władzy i samorządności. Można jedynie zastanawiać się, czy zakres spraw pozostawionych do uregulowania radzie gminy nie został wyznaczony zbyt wąsko, w efekcie czego lokalne standardy urbanistyczne mogą nie być w stanie w pełni zagwarantować optymalnej jakości lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

2. Charakter prawny uchwały w sprawie ustalenia lokalnych standardów urbanistycznych

Ust. 4 komentowanego przepisu wprost przesądza, że uchwała o ustaleniu LSU jest aktem prawa miejscowego – stanowi zatem powszechnie obowiązujące źródło prawa w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji i w związku z tym może stanowić źródło praw i obowiązków także dla podmiotów spoza systemu administracji publicznej. Powszechne obowiązywanie aktów co do zasady wiąże się z ich generalnym i abstrakcyjnym charakterem[276]. Taka jest zresztą istota omawianej uchwały, która będzie wiązać każdego inwestora, za każdym razem gdy będzie chciał zrealizować inwestycję mieszkaniową w trybie

[276] B. Jaworska-Dębska, *Prawo miejscowe* [w:] M. Stahl (red.) *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 232.

specustawy na jakimkolwiek terenie w gminie (uchwała obowiązuje bowiem na całym obszarze gminy). Z określonym charakterem prawnym uchwały wiążą się jeszcze inne konsekwencje – akt prawa miejscowego może zawierać regulacje jedynie w granicach ustawowego upoważnienia, powinien zostać zredagowany zgodnie z z.t.p. oraz odpowiednio ogłoszony w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a także podlega wykładni według takich samych zasad jak inne akty normatywne[277].

Z kolei brzmienie ust. 1 komentowanego przepisu świadczy o tym, że ustawodawca nadał większości ustawowych standardów urbanistycznych z art. 17 u.p.r.i.m. charakter dyspozytywny (tzn. obowiązują one tylko wówczas, jeśli nie wprowadzono uchwały rady gminy w tym zakresie). To jednocześnie wiąże się z fakultatywnością samej uchwały – organ nie jest zobligowany do podejmowania jakichkolwiek kroków w celu realizacji delegacji ustawowej, jeśli uzna, że standardy z art. 17 u.p.r.i.m. dostatecznie zabezpieczają jakość lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych, w specjalnym trybie, w warunkach danej gminy. Odstąpienie od podejmowania aktu prawa miejscowego będzie skutkowało bezpośrednim obowiązywaniem wszystkich standardów ustawowych oraz nieobowiązywaniem jakichkolwiek standardów w materii zarezerwowanej wyłącznie dla regulacji LSU (w zakresie ciepłownictwa i miejsc parkingowych). *A contrario*, podjęcie uchwały wyłącza obowiązywanie standardów ustawowych określonych w art. 17 ust. 2, 4, 6 i 7 u.p.r.i.m. Rozstrzygnięcia wymaga jednak zagadnienie możliwości jedynie częściowego wypełnienia przez radę gminy delegacji ustawowej, jeśli chodzi o zakres spraw przekazanych do regulacji. W kwestii zmiany standardów ustawowych, o których mowa w ust. 1 (w zakresie parametrów, o których mowa w ust. 2) należy opowie-

[277] M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania...*, s. 79-81.

dzieć się za wymogiem kompletności regulacji. Innymi słowy, rada gminy, decydując się na podjęcie uchwały o ustaleniu lokalnych standardów urbanistycznych, musi w treści tej uchwały odnieść się do każdego ze standardów określonych w art. 17 ust. 2, 4, 6 i 7 komentowanej ustawy. Nie może zaś w ramach LSU uregulować tylko jednego standardu (np. zmodyfikować odległość do przystanku komunikacyjnego), jednocześnie pomijając pozostałe[278]. Stanowiłoby to wadliwość uchwały prowadzącą do jej nieważności ze względu na sprzeczność z upoważnieniem prawodawczym[279]. Dopuszczalne jest za to wprowadzenie mocą uchwały takich samych wartości niektórych standardów, jak te określone w art. 17 u.p.r.i.m., jeśli organ uzna, że ustawodawca ustalił je na właściwym poziomie. Odmiennie należy potraktować możliwość uregulowania dodatkowych LSU, przewidzianą w ust. 3. We wskazanym przypadku wykładnia językowa prowadzi do wniosku, że wprowadzenie nowych standardów urbanistycznych leży całkowicie w gestii rady gminy i nawet jeśli podejmuje ona uchwałę w sprawie LSU i zmienia standardy ustawowe, to może nie wprowadzać standardów określonych w ust. 3 komentowanego przepisu. Zachodzi tu zatem „podwójna fakultatywność". Organ może zdecydować czy w ogóle podejmie uchwałę w sprawie LSU, a nawet jeśli takową podejmie – wciąż ma swobodę w uznaniu, czy wprowadzić dodatkowe standardy, czy jedynie ogra-

---

[278] Taka teza została również wyrażona w stosunku do tzw. uchwały reklamowej, o której mowa w art. 37a ust. 1 u.p.z.p. Jest to tak samo akt prawa miejscowego o charakterze fakultatywnym, niemniej jednak nie dopuszcza się wybiórczego traktowania jego zakresu. Zob. A. Fogel [w:] A. Fogel (red.), *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, Warszawa 2016, s. 119.

[279] M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego (studium z zakresu nauki prawa administracyjnego)*, Gdańsk 2008, s. 72-82. Według tego autora akty prawa miejscowego powinny wyczerpywać, a zarazem nie wykraczać poza zakres spraw przewidziany w normie kompetencji prawotwórczej (normie prawnej, która przyznaje określonemu organowi państwa uprawnienie lub nakłada na ten organ obowiązek ustanowienia, uchylenia bądź zmiany normy prawnej o charakterze generalno-abstrakcyjnym w określonej formie).

niczyć się do zmiany tych ustawowych. Nie jest jednak możliwa sytuacja odwrotna, tj. uchwała wprowadzająca nowe standardy, a nie zawierająca odniesienia do parametrów USU.

3. Zakres spraw przekazanych do uregulowania w uchwale w sprawie ustalenia lokalnych standardów urbanistycznych

a. Dopuszczalny zakres regulacji w ramach lokalnych standardów urbanistycznych

Jak już sygnalizowano w poprzednim punkcie, do materii regulacji LSU należą zasadniczo dwie kwestie: możliwość zmiany wybranych ustawowych standardów urbanistycznych oraz możliwość uregulowania nowych ustawowych standardów urbanistycznych. Jest to zamknięty katalog spraw i rada gminy nie może, bez narażania się na zarzut nieważności aktu, uregulować w uchwale żadnych innych zagadnień. Na podstawie przepisów § 118 i § 137 w zw. z § 143 z.t.p. nie powinno się także powtarzać w akcie prawa miejscowego regulacji prawa powszechnie obowiązującego (nawet w niezmienionym brzmieniu)[280]. W kontekście LSU należy to odnieść do tych standardów z art. 17 u.p.r.i.m., które obowiązują bezwzględnie i nie podlegają żadnej modyfikacji.

i. Możliwość zmiany ustawowych standardów urbanistycznych

Biorąc pod uwagę funkcję wprowadzenia uchwały w sprawie LSU można stwierdzić, że ust. 1 komentowanego przepisu przewiduje

[280] Zob. np. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 1 grudnia 2015 r., II SA/Ol 960/15, LEX nr 1946886. M. Wincenciak w kontekście MPZP stoi jednak na stanowisku, że samo powtórzenie przepisu prawa powszechnie obowiązującego co do zasady nie stanowi wystarczającej przesłanki do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego – M. Wincenciak [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 305.

modyfikację (zmianę) ustawowych standardów urbanistycznych. Formalnie jednak w takim przypadku następuje wyłączenie stosowania standardów ustawowych w ściśle określonym zakresie i wprowadzenie w tym samym zakresie nowych standardów lokalnych. Możliwość ta dotyczy jedynie enumeratywnie wskazanych parametrów: odległości od przystanku komunikacyjnego (art. 17 ust. 2 pkt 1), szkoły podstawowej (w tym przypadku również chłonności placówki – art. 17 ust. 2 pkt 2) oraz urządzonego terenu wypoczynku i rekreacji lub sportu (art. 17 ust. 4), a także liczby kondygnacji nadziemnych budynku mieszkalnego (art. 17 ust. 6) i promienia obszaru analizy dla zastosowania wyjątku od ustalonej maksymalnej liczby kondygnacji (art. 17 ust. 7). Są to zatem niemal wszystkie standardy, za wyjątkiem tych określonych w art. 17 ust. 1 – dostępu do drogi publicznej (w tym minimalnej szerokości drogi wewnętrznej) i dostępu do mediów oraz standardu powierzchni terenu wypoczynkowo-rekreacyjnego *per capita*. Brak możliwości zmiany (chociażby jednokierunkowej) tego ostatniego standardu wydaje się nieuzasadniony żadnymi racjonalnymi przesłankami, a przez to cała konstrukcja LSU jawi się jako rozwiązanie niespójne. Specustawa nie zostawia jednak pola do innej interpretacji.

Co istotne, regulacja lokalnych standardów urbanistycznych nie może odbiegać od standardów ustawowych o więcej niż 50 %. Rada gminy może zatem poruszać się jedynie w ściśle określonych ramach, mając uprawnienie do ustanowienia LSU o parametrach zarówno bardziej restrykcyjnych, jak i bardziej liberalnych od USU. Dolne i górne granice wskaźników zostały zaprezentowane w tab. 2.

Tab. 2. Porównanie wartości ilościowo określonych ustawowych standardów urbanistycznych (USU) z dopuszczalnymi wartościami odpowiadających im lokalnych standardów urbanistycznych (LSU) według 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 szkoły podst./terenów wypoczynku i sportu lub rekreacji	3000 m 1500 m*	1500-4500 m 750-2250 m*
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 na podstawie D. Zelewski, *Standardy urbanistyczne…*, s. 148.

LSU dają gminom możliwość zagwarantowania wyższego standardu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, choć zarazem mogą spowodować jego obniżenie w sytuacji, gdy organom gminy będzie zależeć bardziej na intensyfikacji budownictwa mieszkaniowego niż na za-

chowaniu ładu przestrzennego. W wielu przypadkach LSU będą jednak szansą, aby osiągnąć parametry proponowane przez doktrynę urbanistyczną (w większości ustalone na bardziej restrykcyjnym poziomie niż USU) lub znacząco się do nich zbliżyć[281], co stanowi dużą wartość komentowanej regulacji. Jednocześnie brakuje jej możliwości ustalenia np. częstotliwości kursów z danego przystanku, charakteru urządzeń wypoczynkowych lub sportowych i wszelkich innych kryteriów poza wskazanymi wyczerpująco w ustawie[282].

ii. Możliwość uregulowania nowych standardów urbanistycznych

Dodatkowo w stosunku do możliwości zmiany większości ustawowych standardów urbanistycznych, radzie gminy przyznano również uprawnienie do uregulowania dwóch nowych standardów urbanistycznych:

1) liczby miejsc parkingowych niezbędnych dla obsługi realizowanej inwestycji mieszkaniowej lub

2) obowiązku zapewnienia dostępu do sieci ciepłowniczej,

przy czym użycie spójnika alternatywy nierozłącznej „lub" świadczy o tym, że w uchwale mogą się znaleźć zarówno przepisy dotyczące obu tych zagadnień, jak i tylko jednego z nich. Trzecią możliwością, związaną ze wspominaną już fakultatywnością zastosowania ust. 3, jest niezamieszczenie żadnej z wyżej wymienionych regulacji.

Jeśli chodzi o miejsca parkingowe, należy zwrócić uwagę na niekonsekwencję terminologiczną prawodawcy. W art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

---

281 D. Zelewski, *Standardy urbanistyczne…*, s. 147.

282 B. Zając, D. Predko, M. Leszczyński, *Komentarz do art. 19* [w:] *Specustawa mieszkaniowa…*, teza 2.

posługuje się on zbliżonym, choć różnobrzmiącym pojęciem „miejsc do parkowania", których minimalną liczbę określa się obowiązkowo w planie miejscowym. Z kolei w przepisach § 18 i następnych r.w.t.b. występuje termin „miejsca postojowe" (w kontekście nakazu ich urządzenia przy zagospodarowywaniu działki budowlanej, stosownie do jej przeznaczenia i sposobu zabudowy). Co więcej, takiego pojęcia używa się również w specustawie mieszkaniowej w art. 7 ust. 7 pkt 7 lit. a oraz art. 8 ust. 1 pkt 8 lit. a. Mimo wyżej wskazanych rozbieżności, należy uznać, że zamiarem ustawodawcy nie było wprowadzenie mocą komentowanego przepisu dodatkowej kategorii normatywnej, o czym świadczy również powszechne znaczenie omówionych pojęć. W związku z tym „miejsca parkingowe" będą rozumiane tak samo jak w dotychczasowej praktyce na gruncie właściwych aktów np. „miejsca do parkowania" i „miejsca postojowe". Przepis mówi jedynie o liczbie takich miejsc, niezbędnych dla obsługi realizowanej inwestycji mieszkaniowej. Dopuszczalne jest zatem ujęcie normatywów parkingowych w formie parametrów minimalnych, maksymalnych lub wyrażonych w sposób sztywny[283]. Nie ma także przeszkód, aby w ramach LSU uregulować także inne czynniki, które mogą warunkować „niezbędność" danej liczby miejsc parkingowych (np. rodzaj zabudowy). W kwestii wartości wskaźnika parkingowego zarówno w doktrynie[284], jak również w ostatnim polskim normatywie urbanistycznym z 1974 r. przyjmowano zasadniczo jedno stałe miejsce postojowe na mieszkanie, ale z uwagi na współcześnie prowadzoną politykę parkingową miast i lokalne uwarunkowania przestrzenne możliwe jest przyjęcie innych wskaźników – tego w każdym razie ustawa w żaden sposób nie przesądza.

Drugim spośród fakultatywnych komponentów LSU jest obowiązek zapewnienia dostępu do sieci ciepłowniczej. Ustawa dookreśla, że do-

---

283 *Tamże*.

284 J.M. Chmielewski, *Teoria urbanistyki…*, s. 148.

stęp ten powinien opierać się na zasadach wynikających z przepisów u.p.e. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.p.e.: „Przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii jest obowiązane do zawarcia umowy o przyłączenie do sieci z podmiotami ubiegającymi się o przyłączenie do sieci, na zasadzie równoprawnego traktowania i przyłączania (…), jeżeli istnieją techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia do sieci i dostarczania tych paliw lub energii, a żądający zawarcia umowy spełnia warunki przyłączenia do sieci i odbioru". U.p.e. nie obliguje w sposób bezwzględny przedsiębiorstwa energetycznego do realizacji przyłącza – powinno to w każdym razie nastąpić na zasadach równego traktowania, a także w razie spełnienia technicznych i ekonomicznych warunków, warunków określonych w art. 7a ust. 1 i 2 u.p.e. oraz dysponowania tytułem prawnym do nieruchomości. Na ogólnych zasadach u.p.e. zawarcie umowy o przyłączenie do sieci następuje na żądanie podmiotu ubiegającego się o przyłączenie, przy czym żądanie to leży całkowicie w gestii tego podmiotu i to on ponosi z tytułu przyłączenia opłatę ustaloną w oparciu o art. 7 ust. 8 pkt 2 u.p.e. Regulacja LSU stanowi więc nowość normatywną także w tym sensie, że na inwestora może zostać nałożony obowiązek zwrócenia się z wnioskiem o zawarcie umowy o przyłączenie do sieci ciepłowniczej. Problem dla inwestora zrodzi się wówczas, jeśli przedsiębiorstwo energetyczne zgodnie z przesłankami ustawowymi odmówi przyłączenia, co uczyni niemożliwym realizację nakazu określonego w LSU. W takim przypadku należy rozważyć dwie drogi interpretacyjne. Zgodnie z pierwszym stanowiskiem, jeśli odmowa będzie zgodna z przesłankami określonymi w u.p.e., inwestor nie powinien ponosić negatywnych konsekwencji braku przyłączenia, gdyż obowiązek ten nie jest bezwzględny i zgodnie z wyraźną wolą ustawodawcy został uzależniony od zasad wynikających z u.p.e. Drugi pogląd, za którym opowiada się autor niniejszego komentarza, opiera się zaś na wykładni literalnej połączonej z wykładnią celowościową. W ustawie mowa bowiem wyraźnie o możliwości wprowadzenia „obowiązku zapew-

nienia dostępu do sieci ciepłowniczej", a nie o obowiązku złożenia wniosku w tej sprawie, a zatem ustawodawca uzależnił spełnienie tego standardu od konkretnego rezultatu (a co najmniej jego zagwarantowania), a nie od starań o jego osiągnięcie. Taka interpretacja jest tym bardziej uprawniona, że przesłanki odmowy są określone ustawowo w u.p.e. i przedsiębiorstwo energetyczne nie dysponuje dowolnością w ich zastosowaniu. Z kolei aspekt celowościowy każe zapytać o *ratio legis* komentowanego przepisu, a jest nią – jak się wydaje – chęć ograniczenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowych w specjalnym trybie (jeśli taka jest wola właściwej gminy) tylko do takich terenów, dla których istnieją techniczne i ekonomiczne warunki zapewnienia ciepła systemowego (np. ze względów ochrony środowiska). Odmowa wykonania przyłącza będzie w takim przypadku potwierdzeniem, że inwestycja nie ma na danym terenie racji bytu, a skutek w postaci niespełnienia lokalnych standardów urbanistycznych będzie tylko logiczną konsekwencją tego faktu.

W kwestii wykazania spełnienia nowych LSU należy zwrócić uwagę na fakt, iż art. 17 ust. 5 u.p.r.i.m., mówiący o możliwości spełnienia standardów urbanistycznych w oparciu o infrastrukturę istniejącą lub planowaną do realizacji dotyczy jedynie standardów ustawowych, do których odsyła przepis (ewentualnie lokalnych w tym samym zakresie). Nie odnosi się on jednak do nowych lokalnych standardów urbanistycznych. Jednocześnie ustawodawca nie wskazuje żadnych innych reguł mających zastosowanie przy ustalaniu spełnienia takich standardów, co może budzić kolejne wątpliwości w praktyce. Biorąc pod uwagę pozostałe przepisy ustawy, w tym zwłaszcza konstrukcję prawną uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz cały kontekst systemowy proponuje się, aby standard liczby miejsc parkingowych mógł zostać wykazany na podstawie charakterystyki inwestycji mieszkaniowej zawartej we wniosku inwestora (art. 7 ust. 7 pkt 7 lit. u.p.r.i.m.). Jeśli zaś chodzi o obowiązek przyłączenia do sieci ciepłowniczej, można się odnieść odpowiednio do regulacji

związanych z ustalaniem warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. J. Jaworski komentuje, że w przypadku obowiązku zapewnienia uzbrojenia terenu „dokumentem potwierdzającym spełnienie powyższej przesłanki jest zazwyczaj oświadczenie zakładu (gestora mediów) złożone przy określaniu warunków przyłączeniowych, promesie czy treści umowy (także warunkowej umowy)", a dokumenty te nie podlegają dodatkowej weryfikacji przez organ wydający warunki zabudowy, tylko są przedmiotem oceny organu architektoniczno-budowlanego przy wydawaniu pozwolenia na budowę[285]. Na gruncie specustawy mieszkaniowej wymogi związane z liczbą miejsc parkingowych, jak i przyłączeniem do sieci ciepłowniczej znajdą następnie odzwierciedlenie w treści uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej [art. 8 ust. 1 pkt 8 u.p.r.i.m.; zob. komentarz do art. 8].

iii. Możliwość uregulowania standardów urbanistycznych dla inwestycji towarzyszących

W praktyce stosowania komentowanego przepisu ujawnił się jeszcze jeden problem związany z interpretacją treści art. 20 u.p.r.i.m. W oparciu o wskazaną regulację, która do inwestycji towarzyszących nakazuje stosować odpowiednio m.in. art. 19, niektóre rady gmin podjęły uchwałę w sprawie ustalenia lokalnych standardów urbanistycznych, ustalając w ich treści również parametry dotyczące inwestycji towarzyszących[286]. To z kolei zostało w wybranych przypadkach zakwestionowane w rozstrzygnięciach nadzorczych woje-

---

[285] J. Jaworski [w:] P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 391.

[286] Np. uchwała Nr LXXIII/1973/2018 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 30 sierpnia 2018 r. w sprawie określenia lokalnych standardów urbanistycznych na terenie miasta stołecznego Warszawy (Dz.Urz. Woj.Maz., poz. 8880), uchwała Nr LVII/1695/18 Rady Miasta Gdańska z dnia 27 września 2018 r. w sprawie ustalenia lokalnych standardów urbanistycznych dla miasta Gdańska (Dz.Urz. Woj. Pomor., poz. 4072).

wody. Wojewoda Mazowiecki stwierdził, że „o ile zatem w ramach standardów lokalizacji realizacji inwestycji mieszkaniowych (*vide* Rozdział 3 ustawy) możliwe jest określenie lokalnych standardów urbanistycznych, to brak takich przesłanek w odniesieniu do inwestycji towarzyszących, w odniesieniu do których proces przygotowania i realizacji określony został w Rozdziale 4 (…). Co prawda w art. 20 zd. 3 u.p.r.i.m. ustawodawca określił, że przepisy art. 7-19 stosuje się odpowiednio, jednakże przepis ten dotyczy jedynie podjęcia uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej na wniosek, nie zaś samych standardów urbanistycznych. Powyższe oznacza co najwyżej odpowiednie stosowanie zarówno przepisów oraz samych lokalnych standardów przy podejmowaniu uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej”[287]. Nie można jednak zgodzić się z powyższym stanowiskiem organu nadzoru, gdyż nie wyjaśniono w jaki sposób LSU odnoszące się tylko do inwestycji mieszkaniowych miałyby znaleźć zastosowanie (nawet odpowiednie) przy podejmowaniu uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej. Zastosować ten przepis będzie można jedynie wówczas, jeśli rada gminy w komentowanym akcie prawa miejscowego odniesie się również konkretnie do inwestycji towarzyszących. Nie przeczy to treści przepisu, który mówi o konieczności wniosku inwestora, gdyż wykorzystanie LSU ustalonych dla inwestycji towarzyszących nie będzie odbywać się *in abstracto*, a dopiero po złożeniu właściwego wniosku przez inwestora. Uprzednie ustalenie w tym zakresie generalnego i abstrakcyjnego prawa miejscowego będzie w takim ujęciu podstawą konkretnych rozstrzygnięć. Inna wykładnia powodowałaby, że zakres art. 20 zd. 3 w odniesieniu do art. 19 u.p.r.i.m. byłby pusty. Podsumowując, należy uznać, że lokalny prawodawca może w uchwale w sprawie ustalenia lokalnych standardów urbanistycznych określić parametry takie jak np. liczba miejsc parkingowych lub obowiązek zapewnienia

[287] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 24 października 2018 r., WNP-I.4131.158.2018.RM (Dz.Urz. Woj.Maz., poz. 10324).

dostępu do sieci ciepłowniczej również dla inwestycji towarzyszących (w zależności od typu danej placówki itd.).

b. Dopuszczalność zróżnicowania lokalnych standardów urbanistycznych

Ustawodawca w komentowanym przepisie, w odróżnieniu np. od art. 37a ust. 6 u.p.z.p., milczy na temat możliwości ustalenia różnych regulacji dla różnych obszarów gminy (strefowania) tudzież dla różnych typów obiektów. Mimo tego należy przyjąć, że takie zróżnicowanie będzie uzasadnione, oczywiście w granicach upoważnienia ustawowego. Na rzecz takiej tezy obszernie argumentują B. Zając, D. Predko i M. Leszczyński. Autorzy powołują się na samą istotę planowania przestrzennego i wymogi racjonalnej doktryny urbanistycznej, która wymaga niuansowania ustaleń dla terenów czy obiektów o różnym charakterze. Takie zasady w sposób oczywisty dotyczą podstawowych dokumentów planistycznych gminy, czyli studium i planów miejscowych, a w praktyce stosuje się je również powszechnie do parków kulturowych wyznaczanych na podstawie art. 17 u.o.z.o.z.. Wskazuje się również, że strefowanie jest jednym z elementów władztwa planistycznego gminy oraz instrumentem zapewniającym proporcjonalność przedmiotowej uchwały – rada gminy może bowiem „zmodyfikować" standardy urbanistyczne w zakreślonych ustawą granicach w celu lepszego dostosowania ich do uwarunkowań lokalnych, a takie dostosowanie samo w sobie zakłada możliwość przyjęcia zróżnicowanych norm dla poszczególnych obszarów. Warunkiem jest jednak zachowanie kryterium relewantności cechy różnicującej oraz proporcjonalności[288]. Wymóg proporcjonalności oznacza konieczność wyważenia dwóch dóbr (wartości), których pełna realizacja jest niemożliwa"[289] – we wskazanym przypadku

---

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

[289] Wyrok NSA z dnia 24 września 2015 r., II OSK 179/14, LEX nr 2091943.

będzie to ważenie pomiędzy abstrakcyjnie pojmowanym interesem przyszłych inwestorów, a interesem publicznym w zachowaniu ładu przestrzennego, zwłaszcza wymogów funkcjonalnych lokalizacji inwestycji. W demokratycznym państwie prawnym nie można z góry przesądzić, że interes publiczny dominuje nad interesami indywidualnymi, stąd konieczność racjonalnego (opartego na merytorycznych przesłankach) wyważenia tych wartości. Z powyższych względów doniosłość będzie miało sporządzenie uzasadnienia do uchwały, w którym wyjaśnione zostaną przesłanki podjęcia poszczególnych rozstrzygnięć[290]. Dzięki niemu w toku postępowania nadzorczego lub sądowoadministracyjnego będzie można skontrolować czy „gmina dołożyła należytej staranności w przestrzeganiu zasad obowiązujących przy podejmowaniu działań planistycznych"[291]. Arbitralność w zróżnicowanym ustaleniu LSU może zostać potraktowana jako przekroczenie przez gminę władztwa planistycznego, co będzie stanowiło istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości lub w części na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.g.[292].

---

[290] W odróżnieniu od planu miejscowego uzasadnienie komentowanej uchwały nie jest wprost wymagane przez ustawodawcę, jednak judykatura, powołując się na § 131 w zw. z § 143 z.t.p. oraz zasady ustrojowe i względy funkcjonalne, uznaje że brak uzasadnienia jest wadliwością każdego aktu prawa miejscowego i również może skutkować jego nieważnością, jeżeli w inny sposób nie można ustalić motywów podjęcia danego aktu – zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 maja 2013 r., III SA/Kr 1815/12, LEX nr 1317204; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2016 r., VIII SA/Wa 971/15, LEX nr 2046064.

[291] Wyrok NSA z dnia 27 października 2011 r., II OSK 1679/11, LEX nr 1151993.

[292] Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 czerwca 2014 r., II SA/Gl 7/14, LEX nr 1507723.

Rozdział 4.

Przygotowanie i realizacja inwestycji towarzyszących

Maciej Kruś

Art. 20. Uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej, na wniosek inwestora, podejmuje rada gminy. Wniosek o podjęcie uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej może odnosić się do całości lub części tej inwestycji. Przepisy art. 7-19 stosuje się odpowiednio.

Pojęcie „inwestycji towarzyszącej" zdefiniowane jest przez ustawodawcę w art. 2 pkt 3 u.p.r.i.m. Zgodnie z treścią tej definicji są to w pierwszej kolejności roboty budowlane stanowiące budowę albo przebudowę (czyli zmianę parametrów istniejącej infrastruktury) w odniesieniu do sieci uzbrojenia terenu. Pojęcie „sieci uzbrojenia terenu" jest również ustawowo zdefiniowane, ale poprzez odesłanie do art. 2 pkt 11 u.p.g.k. Definicja ta brzmi w sposób następujący: „Ilekroć w ustawie jest mowa o: (…) 11) sieci uzbrojenia terenu - rozumie się przez 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". Ponadto inwestycją towarzyszącą może być również budowa albo 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 służących działalności pożytku publicznego, obiektów sportu i rekreacji, terenów zieleni urządzonej, obiektów budowlanych przeznaczonych na działalność handlową lub usługową. Inwestycją towarzyszącą może być także zmiana sposobu użytkowania. Oczywiście dotyczy to tych obiektów budowlanych odnośnie do których można taką zmianę przeprowadzić. W każdym przypadku, tj. zarówno w przypadku sieci uzbrojenia terenu, jak i wyżej wymienionych obiektów budowlanych kubaturowych, w tym również w przypadku ich przebudowy, warunkiem koniecznym do zakwalifikowania inwestycji jako inwestycji towarzyszącej w rozumieniu u.p.r.i.m. jest to, aby służyła ona obsłudze mieszkańców budynków będących przedmiotem inwestycji mieszkaniowej. Dodatkowo, jak wynika z art. 3 u.p.r.i.m., w ramach wyodrębnionej części inwestycji towarzyszącej może być realizowana również działalność handlowa i usługowa. Jej powierzchnia nie mogłaby jednak przekracza 20% powierzchni użytkowej mieszkań (art. 3 *in fine* u.p.r.i.m.). To jeden z wymogów wiążący bezpośrednio możliwość realizacji inwestycji towarzyszącej w rozumieniu i w trybie ustawy z jednoczesną realizacją inwestycji mieszkaniowej.

Jak wynika z komentowanego artykułu, wniosek o podjęcie uchwały ustalającej lokalizację inwestycji towarzyszącej składa inwestor. Uchwała podejmowana jest przez radę gminy. Oznacza to, że jest to odrębna uchwała w stosunku do uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Tym samym jest to również odrębna inwestycja, jednakże ze względu na wskazaną już definicję inwestycji towarzyszącej nie może być to inwestycja realizowania bez powiązania z inwestycją mieszkaniową. Nie ulega kwestii, że uchwała ta może być podjęta w każdym czasie – niezależnie od tego, czy inwestycja mieszkaniowa jest w fazie projektowej, czy jest realizowana, czy też może jest już ukończona. Ustawodawca przewidzuje również możliwość, że inwestycja towarzysząca ujęta jest w jednym wniosku wraz z inwestycją mieszkaniową, stanowiąc wówczas jedno

zamierzenie inwestycyjne (art. 7 ust. 6 u.p.r.i.m.). Wymaga podkreślenia, że definicja inwestycji towarzyszącej wyraźnie wskazuje, że ma ona służyć obsłudze mieszkańców budynków, które powstają w ramach inwestycji mieszkaniowej. Pojęcie „inwestycja mieszkaniowa" w tym kontekście rozumie się formalnie, to znaczy w takim znaczeniu w jakim zwrot ten używany jest w art. 2 pkt 2 u.p.r.i.m., aczkolwiek tutaj pojawia się istotne pytanie czy w sytuacji, gdy inwestycja towarzysząca służyć miałaby przedsięwzięciu, które spełnia uwarunkowania z definicji art. 2 pkt 3 u.p.r.i.m., ale nie było albo nie jest lokalizowane na podstawie ustawy, to czy taka inwestycja towarzysząca mogłaby być realizowana w oparciu o przepisy specustawy? Wykładnia językowa przepisu art. 20 w zw. z art. 2 pkt 2 i pkt 3 u.p.r.i.m. prowadzi do wniosku, że mają to być mieszkania, które będą dopiero realizowane. Istotne jest bowiem to, że w definicji inwestycji mieszkaniowej użyto czasu przyszłego – ustawodawca stanowi o budynkach, które „powstaną". Na tej podstawie można przyjąć, że inwestycja towarzysząca ma być przygotowywana i realizowana tylko w powiązaniu z inwestycjami mieszkaniowymi, które dopiero mają być realizowane. Jednocześnie w przedmiotowych przepisach nie został określony warunek, że podstawą lokalizacji inwestycji mieszkaniowej może być tylko uchwała podjęta na podstawie u.p.r.i.m. Zatem możliwe byłoby podjęcie uchwały o realizacji inwestycji towarzyszącej dla inwestycji mieszkaniowej, która spełniałaby warunki z art. 2 pkt 2 u.p.r.i.m., ale nie byłaby lokalizowana na podstawie uchwały podjętej zgodnie ze specustawą. Warto zauważyć, że art. 53 u.p.r.i.m. potwierdza, że w rozumieniu ustawy inwestycja mieszkaniowa i towarzysząca to nie tylko taka, która jest lokalizowana w trybie specustawy. Stanowi bowiem o stosowaniu innych przepisów (dotychczasowych) do lokalizowania inwestycji, które określa formalnym zwrotem z u.p.r.i.m., tj. inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Uchwała o inwestycji towarzyszącej mogłaby poprawić warunki realizacji inwestycji mieszkaniowej, gdy pożądana inwestycja towarzysząca nie została przewidziana w miejscowym

planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy. Zatem inwestycja towarzysząca w rozumieniu u.p.r.i.m. mogłaby być realizowana w jej trybie dla inwestycji mieszkaniowej (nie może być realizowana bez związku z nią), ale nie musi to być inwestycja mieszkaniowa realizowana w trybie u.p.r.i.m. – aczkolwiek musi spełniać parametry z definicji inwestycji mieszkaniowej, którą zawiera specustawa.

Kolejną kwestią, na którą warto zwrócić uwagę, to zdanie drugie komentowanego przepisu, z którego wynika, że wniosek, a w konsekwencji i również uchwała dotyczące lokalizacji inwestycji towarzyszącej mogą mieć za przedmiot całość albo część tej inwestycji towarzyszącej. Ustawodawca nie wyjaśnia, co ma na myśli, mówiąc o części tej inwestycji. Nie ulega kwestii, że odrębne uchwały mogłyby być podejmowane w odniesieniu do przedmiotowo-różnych inwestycji (np. droga publiczna, przedszkole, teren zieleni urządzonej). Można stwierdzić, że również dopuszczalna jest uchwała, która obejmowałaby część inwestycji przedmiotowo-tożsamej, np. część inwestycji obejmującej realizację obiektu budowlanego przeznaczonego na działalność handlową lub usługową albo zespołu zabudowy wielofunkcyjnej, ośrodka zdrowia, domu pomocy społecznej tudzież szkoły.

W kolejnym, trzecim zdaniu ustawodawca określił, że dla inwestycji towarzyszących stosuje się odpowiednio przepisy art. 7 – 19 u.p.r.i.m. Jak powszechnie wiadomo stosowanie „odpowiednie" oznacza, że część tych przepisów należy stosować wprost, inne po odpowiedniej modyfikacji, a jeszcze innych nie stosuje się w ogóle. Przedmiotem ustaleń w danym przypadku będzie to, które z przepisów art. 7 –19 u.p.r.i.m. będą odpowiednio stosowane przy przygotowaniu i realizacji inwestycji towarzyszącej. Zależeć to będzie po prostu od przedmiotu inwestycji. Niemniej jako przepisy, co do których można powiedzieć, że mają zastosowanie do przygotowania inwestycji towarzyszącej wymienić trzeba art. 7 ust. 1 u.p.r.i.m. – ten przepis trzeba zastoso-

wać wprost. W przypadku art. 7 ust. 2 u.p.r.i.m. może się okazać, że przedmiot inwestycji towarzyszącej będzie realizował cel publiczny ponadlokalny, np. fragment drogi wojewódzkiej. W tej sytuacji przepis ten nie mógłby być stosowany, gdyż prowadziłoby to do zniweczenia celu, który on chroni. Celem tym jest zaś zapewnienie realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Artykuł 7 ust. 3 u.p.r.i.m. powinien być również stosowany wprost. Wynika z niego, że inwestycja towarzysząca nie może powstać na terenach wymagających uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych. W takim przypadku podstawą dla lokalizacji inwestycji mógłby być tylko miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Nie dotyczy to przypadków lokalizowania inwestycji w granicach administracyjnych miast. Tu niezależnie od przepisów u.o.g.r.l., art. 7 ust. 3 u.p.r.i.m. wprowadza wyjątek od obowiązku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia. Potwierdza to także treść art. 39 u.p.r.i.m. W przypadku art. 7 ust. 4 u.p.r.i.m. konieczne są modyfikacje. Zdanie pierwsze wskazanego przepisu powinno być stosowane w całości wprost. Zdanie drugie tylko częściowo, gdyż dotyczy przesłanek ze studium służących ocenie potrzeby lokalizowania nowej inwestycji mieszkaniowej. W sytuacji, gdy taka uchwała zostałaby podjęta, przesłanka dotycząca oceny zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy nie mogłaby służyć weryfikacji uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji towarzyszącej. Natomiast zastosowanie mogłaby mieć kolejna przesłanka, tj. oceny potrzeb i możliwości rozwoju gminy. Jej treść zawiera także komponent merytoryczny odnoszący się do treści uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji towarzyszącej. Można sobie wyobrazić, że ze względu na potrzeby rozwojowe gminy należy weryfikować zasadność lokalizowania nowej drogi albo obiektu sportowego czy też ośrodka kultury. Wprost powinny być stosowane art. 7 ust. 5, art. 7 ust. 7 pkt 1, art. 7 ust. 7 pkt 4 – 13 u.p.r.i.m. (z tym, że w przypadku pkt 13 warto zauważyć, o czym niżej, że nie wszystkie standardy mają zastosowanie od inwestycji towarzyszącej), a także art. 7 ust. 8 -19 u.p.r.i.m. (z wyjątkiem ust.

7), przepisy art. 8 – 16 u.p.r.i.m. Jeśli chodzi o wymogi wynikające z standardów urbanistycznych, to stosowane powinny być art. 17 ust. 1 u.p.r.i.m. z modyfikacjami wynikającymi z charakteru inwestycji towarzyszącej podobnie art. 17 ust. 5, art. 17 ust. 6, 8 i 9 u.p.r.i.m. Pozostałe ustępy z art. 17 u.p.r.i.m. nie mają odniesienia do inwestycji towarzyszącej. Z tego też względu do inwestycji towarzyszącej nie będzie stosowany art. 18 u.p.r.i.m. W przypadku inwestycji towarzyszącej wyłączyć trzeba jak wskazano art. 17 ust. 7 u.p.r.i.m., gdyż określa on dopuszczalną wysokość zabudowy poprzez ocenę wysokości znajdujących się w sąsiedztwie budynków mieszkalnych. Budynki mieszkalne nie powinny być podstaw oceny dopuszczalnej wysokości budynków niemieszkalnych.

Najwięcej kontrowersji zdaje się wzbudzać kwestia zastosowania do przygotowania i realizacji inwestycji towarzyszących rozdziału 3 specustawy stanowiącego o standardach lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych. Rozdział ten jak wiadomo odnosi się wprost do inwestycji mieszkaniowych, niemniej (jak wynika ze zdania trzeciego w art. 20 u.p.r.i.m.) wszystkie przepisy zawarte w tym rozdziale mogą być odpowiednio stosowane do inwestycji towarzyszących. Potwierdzenie stanowiska, że standardy urbanistyczna mogą być stosowane również w odniesieniu do inwestycji towarzyszących, znajdujemy w treści art. 22 ust. 2 u.p.r.i.m. Z przepisu tego wynika, że projekt inwestycji towarzyszącej może być weryfikowany przez pryzmat spełniania przez nią standardów urbanistycznych. To samo wynika również z art. 28 ust. 2 u.p.r.i.m. Przyjąć należy, że również w tym przypadku część przepisów nie może mieć zastosowania z tej racji, że *stricte* dotyczą one inwestycji mieszkaniowych, tj. art. 17 ust. 2 pkt 2 u.p.r.i.m. dotyczący lokalizacji inwestycji mieszkaniowej względem szkoły podstawowej albo przedszkola. Inne z kolei powinny być stosowane, jak np. wymogi określone w art. 17 ust. 1 u.p.r.i.m. Także i w tym przypadku zasadnicze znaczenie będzie miał rodzaj inwestycji, gdyż od tego będzie zależało, które przepisy mają

zastosowanie. Jeżeli przedmiotem inwestycji będzie budowa szkoły podstawowej, to niewątpliwie wymagane będzie spełnienie standardu dotyczącego bezpośredniego dostępu do drogi publicznej. Natomiast jeżeli przedmiotem inwestycji będzie budowa sieci wodociągowej, to wymóg ten nie będzie weryfikowany. W rezultacie przyjąć trzeba, że rada gminy ma prawo określenia również lokalnych standardów urbanistycznych względem inwestycji towarzyszących, z tym, że w zakresie, w jakim standardy określone w rozdziale 3 specustawy mogą znaleźć zastosowanie do realizacji inwestycji towarzyszących. Rada gminy może je określić według upoważnienia określonego w art. 19 u.p.r.i.m. Dodać warto, że nie wszystkie standardy z rozdziału 3 specustawy mogą być zmieniane uchwałą rady gminy. Dotyczy to choćby wspomnianego wymogu dostępu do drogi publicznej. Część z nich jednak tak – w granicach określonych w art. 19 ust. 2 pkt 1 u.p.r.i.m. Ponadto rada gminy może określić dodatkowe standardy, które mogą znaleźć zastosowanie do inwestycji towarzyszącej, a są określone w art. 19 ust. 3 u.p.r.i.m. i bez podjęcia uchwały nie obowiązywałby ich odpowiedniki z ustawy, gdyż ustawodawca ich nie określił. Dotyczy to możliwości określenia liczby miejsc parkingowych niezbędnej do obsługi inwestycji towarzyszącej, np. obiektu handlowego, domu kultury itd., a także określenia obowiązku zapewnienia dostępu do sieci ciepłowniczej. Rozumienie ostatniego zdania w art. 20 u.p.r.i.m. stało się przedmiotem sporu na kanwie rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego z dnia 4 października 2018 r., Nr WNP-I.4131.153.2018.RM[293], w którym organ nadzoru stwierdził, że odesłanie to nie dotyczy możliwości podejmowania przez radę gminy uchwały w sprawie określania standardów dla inwestycji towarzyszących, a jedynie podjęcia uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji towarzyszącej. Podobnie orzekł WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 24 września 2019 r. II SA/Ol 268/19. Przeciwnie i trafne orzeczenie wydał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 21

[293] Dz.Urz. Woj.Maz., poz. 9498.

marca 2019 r. IV SA/478/19 mocą którego uchylił wskazane rozstrzygnięcie nadzorcze nadzorcze Wojewody Mazowieckiego. Odmienna interpretacja zawęża treść odesłania, do czego moim zdaniem nie ma podstaw. Cały art. 19 u.p.r.i.m. może być stosowany do określania reguł lokalizacji inwestycji towarzyszących, a to w tym przepisie zawarto normę upoważniającą radę gminy do określenia lokalnych standardów uchwałą stanowiącą akt prawa miejscowego.

Warto zauważyć, że uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej ma charakter generalnego aktu administracyjnego. Oznacza to w pierwszej kolejności, iż pomimo tego, że jest podejmowana na wniosek inwestora, w jej treści nie jest określany adresat aktu. Wynika to z art. 8 ust. 1 w zw. z art. 20 u.p.r.i.m., który nie wymaga określania adresata w uchwale. Ma to ten praktyczny walor, że nie występuje zagadnienie sukcesji. Inwestycję towarzyszącą będzie mógł realizować ten podmiot, który dysponuje prawem do gruntu. Ze względów pragmatycznych sens ma ubieganie się o uzyskanie uchwały o lokalizacji inwestycji towarzyszącej po zagwarantowaniu sobie prawa do nieruchomości. Ponadto, co również warto zauważyć, z racji charakteru aktu ustawodawca zdecydował się na ustanowienie obowiązku jego publikacji z wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ustawodawca nie określił kolejności podejmowania uchwał towarzyszącej i uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, ponieważ – jak określono wyżej – uchwała w sprawie inwestycji towarzyszącej mogłaby być podejmowana również w przypadku inwestycji mieszkaniowych lokalizowanych na zasadach ogólnych. Można stwierdzić, że tym bardziej nie ma wymogu, aby uchwała towarzysząca była podejmowana po podjęciu uchwały o inwestycji mieszkaniowej. Natomiast niewątpliwie istnieć musi projekt inwestycji mieszkaniowej w stosunku do którego inwestycji towarzysząca będzie pełniła rolę służebną (względem mieszkańców). Z całą pewnością dla stwierdzenia istnienia takiego projektu wystarczające będzie wydanie pozwolenia na budowę. Można przyjąć, że również

inwestycja byłaby przygotowana wyłącznie na etapie lokalizacyjnym poprzez wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Jest to bowiem sytuacja analogiczna do jej lokalizowania na podstawie uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Natomiast inaczej rzecz by się miała w przypadku planu miejscowego. Jest to akt na tyle ogólny, iż na jego podstawie nie można przesądzić o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w rozumieniu u.p.r.i.m., choćby dlatego, że nie określa ilości mieszkań. Zastrzec należy, że w przypadku, gdy przedmiotem inwestycji towarzyszącej byłyby obiekty przeznaczone na działalność handlową lub usługową, to zgodnie z art. 28 ust. 3 u.p.r.i.m. uzyskanie pozwolenia na użytkowanie dla tego rodzaju towarzyszącej inwestycji uwarunkowane byłoby uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie dla inwestycji mieszkaniowej.

Maciej Kruś, Damian Zelewski

Art. 21. 1. Uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej wiąże zarządcę drogi w zakresie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym uzbrojenia terenu wchodzącego w skład inwestycji, o ile ich umieszczenie nie zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego lub miałoby doprowadzić do utraty uprawnień z tytułu gwarancji lub rękojmi w zakresie budowy, przebudowy lub remontu dróg. Zarządca drogi wydaje zezwolenie w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku.

2. Właściwy zarządca drogi nie później niż w terminie 3 dni od dnia złożenia wniosku zawiadamia organ wyższego stopnia o złożeniu wniosku o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego.

3. 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. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa.

4. Karę uiszcza się w terminie 14 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji, o której mowa w ust. 3.

5. Do terminu, o którym mowa w ust. 1, nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od zarządcy drogi.

Spis zagadnień:

1. Uwagi ogólne
2. Termin na wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego
3. Obowiązek zawiadomienia organu wyższego stopnia
4. Kara administracyjna dla organu za niewydanie w terminie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego

1. Uwagi ogólne

Przedmiotowy przepis pozostaje w bezpośrednim związku z art. 40 u.d.p. Istota tej regulacji sprowadza się do tego, że zarządca drogi jest związany treścią uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej odnośnie do wyrażenia zgody na zajęcie pasa drogowego, w celu umieszczenia w tym pasie uzbrojenia terenu, które służy inwestycji towarzyszącej. Jednocześnie ustawodawca określił dwie przesłanki, w przypadku których wystąpienia owo związanie nie występuje. Są to zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz

utrata uprawnień z tytuły gwarancji lub rękojmi w zakresie budowy, przebudowy lub remontu drogi. W związku z powyższym, można stwierdzić, że ustawodawca ograniczył w stosunku do przepisów u.d.p. możliwość nie wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Rozstrzygnięcie, które na gruncie art. 40 u.d.p. na charakter uznaniowy, w tym przypadku jest rozstrzygnięciem związanym. Zarządca drogi nie ma możliwości odmowy wydania zezwolenia, o ile nie wystąpi co najmniej jedna z ww. przesłanek. Jest więc związany przesłankami wydania negatywnego rozstrzygnięcia.

2. Termin na wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego

Ponadto w art. 21 ust. 1 zd. 2 u.p.r.i.m. określono termin, w jakim powinno nastąpić wydanie zezwolenia. Termin ten wynosi 30 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie zezwolenia przez zarządcę drogi. Ogólne kodeksowe reguły dotyczące terminów załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym wskazują, że organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 35 § 1 k.p.a.), niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ (art. 35 § 2 k.p.a.), natomiast załatwienie w I instancji sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (art. 35 § 3 k.p.a.). Ostatnia z przywołanych regulacji może zostać zmodyfikowana na mocy przepisu szczególnego i taki charakter ma właśnie art. 26 ust. 1 u.p.r.i.m. Oznacza to, że organ nadal ma obowiązek załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki, a we wskazanych przypadkach nawet niezwłocznie. Jak stwierdził WSA w Poznaniu: „Sformułowanie ko-

deksowe zawarte w art. 35 § 1 k.p.a. należy rozumieć jako generalną wskazówkę dotyczącą załatwiania wszystkich spraw w postępowaniu administracyjnym w taki sposób, by nie tylko dochować terminów zakreślonych w kodeksie, ale by w miarę możliwości sprawy załatwiać w terminach krótszych niż wyznaczone"[294]. Jeśli jednak sprawa będzie wymagać postępowania wyjaśniającego, to należy uwzględnić termin przewidziany w przepisie szczególnym (w komentowanym przypadku: termin maksymalny 30 dni). *Prima facie* może on się wydawać zbieżny z regulacją ogólną, jednakże nie przewiduje wyjątku dla spraw szczególnie skomplikowanych, a ponadto wydaje się, że odrębne jego określenie w komentowanej ustawie może sprzyjać uniknięciu wątpliwości interpretacyjnych przy okazji stosowaniu przepisów o sankcji dla organu za uchybienie terminu. W praktyce należy też pamiętać, że do obliczania terminu określonego w dniach stosuje się inne reguły niż do obliczania terminu określonego w miesiącach. Na potrzeby stosowania komentowanego przepisu należy wspomnieć, że zgodnie z art. 57 § 1 k.p.a., jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie (w tym przypadku: złożenie wniosku o wydanie decyzji administracyjnej lub dokonanie zgłoszenia wodnoprawnego), przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło, a upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu. Dlatego też termin określony w art. 21 ust. 1 należy liczyć od dnia następnego po dniu, w którym wniosek wpłynął do zarządcy drogi. Jest to termin obejmujący 30 dni liczonych kalendarzowo dlatego, że przepis nie wyłącza dni wolnych.

3. Obowiązek zawiadomienia organu wyższego stopnia

Jak wynika z art. 21 ust. 2 u.p.r.i.m. organ, do którego złożono wniosek o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego ma obowiązek

[294] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 października 2016 r., IV SAB/Po 62/16, LEX nr 2161278.

zawiadomić organ wyższego stopnia o tym fakcie w terminie 3 dni od dnia złożenia wniosku. Organem wyższego stopnia będzie w przypadku: drogi gminnej, drogi powiatowej i wojewódzkiej – samorządowe kolegium odwoławcze, natomiast w przypadku drogi krajowej – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad.

4. Kara administracyjna dla organu za niewydanie w terminie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego

Jak się wydaje nakaz zawiadomienia organu wyższego stopnia służy temu, aby organ ten miał możliwość zastosowania dyspozycji art. 21 ust. 3 u.p.r.i.m. Z przepisu tego wynika bowiem, że ten właśnie organ wymierzyć musi karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki organowi rozpatrującemu sprawę I instancji, w przypadku przekroczenia ww. 30 dniowego terminu. Zapewne więc uzyskanie informacji przez organ wyższego stopnia ma usprawnić procedurę wymierzenia kary, gdyż zgodnie z ust. 3 art. 21 u.p.r.i.m., organ wyższego stopnia wydaje w tej sprawie decyzję. Tym samym można przyjąć, że zawiadomienie służy temu, aby organ miał dowód odnośnie do terminu, w którym wpłynął wniosek o wydanie zezwolenia pochodzący od organu rozpatrującego sprawę, a przede wszystkim mógł wydać decyzję w tej sprawie z urzędu, bez potrzeby składania wniosku w tym zakresie przez inwestora inwestycji towarzyszącej. Oczywiście nie ma przeszkód, aby inwestor samodzielnie złożył taki wniosek. Wówczas wiedza, którą organ posiada w związku z zawiadomieniem, umożliwi mu szybsze rozpatrzenie sprawy. Jak wynika z art. 21 ust. 4 u.p.r.i.m. zarządca drogi ma obowiązek uiszczenia kary w terminie 14 dni od doręczenia ostatecznej decyzji. Stosownie do art. 21 ust. 5 u.p.r.i.m. trzydziestodniowy termin na wydanie zezwolenia nie obejmuje okresu, przez który postępowanie nie mogło być prowadzone, np. w wyniku zawieszenia postępowania albo ze względu na konieczność dokonania czynności, dla których przepisy prawa określają szczególny termin. W tym zakresie stosować można

dorobek orzeczniczy związany z art. 35 § 5 k.p.a. Jak wskazuje A. Wróbel, sformułowanie określone powyżej w pkt 1 należy wiązać z terminami określonymi w k.p.a. oraz w przepisach szczególnych na dokonanie określonych czynności przez organ prowadzący postępowanie, inny organ (art. 106 k.p.a. – współdziałanie administracji, np. w formie opinii czy uzgodnienia) oraz strony i uczestników postępowania. Podobnie na mocy art. 103 k.p.a. zawieszenie postępowania wstrzymuje bieg terminów, chyba że w sposób oczywisty brak było przyczyny zawieszenia określonej w art. 97 § 1 k.p.a. Z kolei okresy opóźnień powstałe z winy strony lub uczestnika postępowania związane są z przekroczeniem przez stronę terminów dokonania czynności określonych w przepisach prawa lub wyznaczonych przez organ prowadzący postępowanie, zaś okresy opóźnień powstałe z przyczyn niezależnych od organu należy wiązać z działaniem sił przyrody bądź działaniami lub zaniechaniami innych organów, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. *A contrario*, do terminów załatwienia spraw wlicza się jednak opóźnienia powstałe z winy organu prowadzącego postępowanie[295]. Warto odnotować w kontekście zdania trzeciego w art. 20 u.p.r.i.m., że art. 14 tej ustawy wyłączający stosowanie przepisów k.p.a. nie będzie miał wpływu na procedurę wydawania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego ani decyzji w sprawie nałożenia kary za zwłokę w terminie rozpatrzenia sprawy. Zezwolenie na zajęcia pasa drogowego jest wydawane na podstawie u.d.p., podczas gdy art. 14 u.p.r.i.m. dotyczy wyłączenia stosowania przepisów k.p.a. do spraw określonych w rozdziale 2 specustawy, czyli mówiąc w uproszczeniu do spraw związanych z lokalizowaniem inwestycji mieszkaniowej, a także inwestycji towarzyszącej. Z tego też powodu art. 14 u.p.r.i.m. nie będzie miał wpływu na proces wydawania decyzji w sprawie kary, o której stanowi art. 21 ust. 3 i ust. 4 u.p.r.i.m. Z tego też powodu nie ma przeszkód do zastosowania wspomnianego art. 35 par. 5 k.p.a.

---

[295] A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania…*, s. 347.

w kontekście art. 21 ust. 5 u.p.r.i.m. Również z uwagi na kategoryczne brzmienie przepisów i wyraźne odwołanie w art. 21 ust. 3 u.p.r.i.m. do długości terminu określonej w art. 21 ust. 1 u.p.r.i.m., wyznaczenie przez organ nowego terminu załatwienia sprawy na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. nie będzie miało wpływu na zastosowanie omawianej kary.

Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa. Do ich egzekucji jak stanowi art. 29 u.p.r.i.m. stosuje się odpowiednio przepisy u.p.e.a.

Maciej Kruś

Art. 22. 1. Przed podjęciem uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej gmina może zawrzeć z inwestorem porozumienie określające sposób realizacji inwestycji towarzyszącej.

2. Zawarcie porozumienia, o którym mowa w ust. 1, stanowi przy ubieganiu się o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, inwestycji towarzyszącej lub o pozwolenie na budowę podstawę do uznania, że wymogi dotyczące standardów lokalizacji i realizacji tych inwestycji zostały spełnione w zakresie wynikającym z tego porozumienia.

3. W porozumieniu gmina może 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 przewpisami. Zobowiązanie takie stanowi podstawę do uznania za spełnione wymogów standardów lokalizacji lub realizacji inwestycji mieszkaniowych w tym zakresie.

4. W przypadku gdy inwestor jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym gruntu, na którym realizowana będzie inwestycja to-

warzysząca, porozumienie określa zasady nabycia przez gminę własności lub prawa użytkowania wieczystego tego gruntu.

5. W przypadku gdy inwestor nie jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym gruntu, na którym realizowana będzie inwestycja towarzysząca, porozumienie w sprawie zasad nabycia nieruchomości zawierane jest również z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości.

6. Porozumienie z inwestorem zawiera wójt (burmistrz, prezydent miasta) na podstawie uchwały rady gminy. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stosuje się odpowiednio.

Zgodnie z art. 22 u.p.r.i.m. inwestor ma możliwość zawarcia z gminą porozumienia określającego sposób realizacji inwestycji towarzyszącej. Porozumienie to zawierane jest przed podjęciem uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji towarzyszącej. Skoro przedmiotem porozumienia jest określenie sposobu realizacji inwestycji towarzyszącej, to można przyjąć, że strony mogą zawrzeć w nim wszelkiego rodzaju ustalenia dotyczące tak prawnych, jak i faktycznych aspektów realizacji inwestycji. Nie ulega kwestii, że ograniczone są tutaj przepisami bezwzględnie wiążącymi, w szczególności gmina ograniczona jest w swobodzie kontraktowania zobowiązaniami ciążącymi na podmiotach publicznych. Ponadto zwrócić należy uwagę, iż w przypadku opisanym w art. 22 ust. 2 u.p.r.i.m. porozumienie wyprzedza podjęcie uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji towarzyszącej, a także w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Wynika to z faktu, że przepis zawarty w tym artykule odnosi się do sytuacji gdy, zawarcie porozumienia stanowić może środek zastępczy w braku spełnienia przez inwestycję mieszkaniową albo inwestycję towarzyszącą standardów urbanistycznych. Podobnie w przypadku

ubiegania się o pozwolenie na budowę dla ww. inwestycji. Z art. 22 ust. 2 u.p.r.i.m. wynika, że porozumienie, o którym mowa, choć uregulowane jest w rozdziale dotyczącym inwestycji towarzyszących, może być także zawierane w związku z przygotowaniem i realizacją inwestycji mieszkaniowej. W tym kontekście warto odnotować, że art. 22 ust. 1 u.p.r.i.m. stanowi, że porozumienie miałoby być zawarte przed podjęciem uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej. *Prima facie* wydawałoby się więc, że zawarcie porozumienia jest uwarunkowane podjęciem tej uchwały. Inaczej mówiąc, że realizacja inwestycji mieszkaniowej wymaga również realizacji inwestycji towarzyszącej, dla której przewidziane jest podjęcie uchwały o jej lokalizacji i tylko wtedy inwestor może zawrzeć z gminą porozumienie. Jednakże skuteczność zawarcia porozumienia nie jest obwarowana podjęciem uchwały w sprawie inwestycji towarzyszącej. Sens zawarcia tego porozumienia sprowadza się do możliwości kontraktowego ułożenia zobowiązań inwestora wobec gminy i *vice versa*. Uchwała o lokalizacji inwestycji towarzyszącej ma zaś znaczenie wtedy, gdy konieczne jest określenie jej lokalizacji. Z tego względu można wysnuć wniosek, że gdyby realizacja inwestycji towarzyszącej możliwa byłaby na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to takie porozumienie również mogłoby być zawarte. Podobnie w przypadku, gdy realizowana byłaby wyłącznie inwestycja w kształcie określonym w uchwale w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Zatem porozumienie mogłoby być zawarte również wtedy, gdy podjęta byłaby wyłącznie uchwała w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Porozumienie to mogłoby być zawarte przed podjęciem tej uchwały, wówczas mogłoby również ono stanowić przesłankę do jej podjęcia. Nie ma jednak przeszkód prawnych, aby takie porozumienia zawrzeć już po podjęciu uchwały w sprawie lokalizowania inwestycji mieszkaniowej. Uchwała w sprawie lokalizowania inwestycji mieszkaniowej jest podejmowana przed uchwałą w sprawie lokalizowania inwestycji towarzyszącej. Skoro przepis wymaga, aby porozumienie było zawierane przed podjęciem uchwały

w sprawie lokalizowania inwestycji towarzyszącej (tylko), to relacja czasowa względem uchwały dotyczącej inwestycji mieszkaniowej nie jest określona. Prawo do zawarcia tego porozumienia po podjęciu uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej mieści się w spektrum uprawnień stron określonych w art. 22 u.p.r.i.m. Podsumowując tę cześć rozważań można zatem powiedzieć, że wymóg zawarcia porozumienia przed podjęciem uchwały o realizacji inwestycji towarzyszącej określony w art. 22 ust. 1 u.p.r.i.m. można rozumieć jako najpóźniejszy termin jego zawarcia. Zatem porozumienie mogłoby być zawarte przed podjęciem uchwały o realizacji inwestycji mieszkaniowej, po podjęciu tej uchwały i przez podjęciem uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji towarzyszącej. Ustawodawca nie zgadza się jedynie na to, aby porozumienie negocjować już po podjęciu uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji towarzyszącej.

W art. 22 ust. 3 u.p.r.i.m. przewidziano możliwość, że gmina przyjmie na siebie zobowiązanie do realizacji zadania przeznaczając na to swoje środki finansowe. Mowa oczywiście o zadaniu związanym z realizacją inwestycji towarzyszącej, która służyć będzie inwestycji mieszkaniowej. Gdyby gmina przyjęła na siebie takie zobowiązanie, to według normy zawartej w drugim zdaniu art. 22 ust. 3 u.p.r.i.m. należy przyjąć, że zastępuje ono ewentualny brak wypełnienia standardów urbanistycznych, który to brak wskutek realizacji tego porozumienia ma być usunięty. Nie wiadomo dlaczego ustawa posługuje się tu zwrotem „przyjęcie zobowiązania" przez gminę. W kontekście art. 22 ust. 2 u.p.r.i.m. zdanie to wydaje się zbędne. Z tego przepisu wynika wszak to samo z tym, że stanowi on o zawarciu porozumienia. Jednak zawarcie porozumienia, które miałoby pełnić rolę określoną w art. 22 ust. 2 u.p.r.i.m. jest równoznaczne z przyjęciem przez jedną ze stron zobowiązania do realizacji zadania. W przepisie 22 ust. 3 u.p.r.i.m. znalazło się zastrzeżenie, iż zobowiązanie gminy może dotyczyć wyłącznie tych zadań, które wchodzą w zakres zadań własnych gminy. Zadania te określone są

w art. 7 u.s.g. Jak wynika z art. 22 ust. 4 u.p.r.i.m. w porozumieniu trzeba również zawrzeć zasady dotyczące nabycia przez gminę własności lub prawa użytkowania wieczystego gruntu, na którym realizowana ma być inwestycja towarzysząca i to postanowienie jest obligatoryjne, co należy rozumieć w ten sposób, że gdy inwestycja towarzysząca ma charakter inwestycji celu publicznego i jako taka powinna być utrzymywana przez gminę, także grunt na którym ta inwestycja ma być realizowana, ma być gruntem gminnym, wówczas w porozumieniu tym obowiązkowo powinny być określone zasady nabycia tego gruntu przez gminę. Porozumienie jest dwustronne, gdy inwestorowi przysługuję prawo własności albo użytkowania wieczystego gruntu. Gdyby prawa te przysługiwały innemu podmiotowi porozumienie powinno być zwarte także i z nim. Zasady nabycia nieruchomości zawarte powinny być w porozumieniu tak, aby uniknąć ewentualnych trudności z jej nabyciem przez gminę. Można przyjąć, że w porozumieniu powinno się określić wszystkie istotne postanowienia dotyczące nabycia gruntu, w tym cenę. Gmina musi także wykazać potrzebę nabycia nieruchomości. Warto więc zauważyć, że dotyczy to szczególnej sytuacji, a więc nieruchomości objętej (albo mającej być objętą) uchwałą w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej albo towarzyszącej i porozumienia zawartego przez wójta po uzyskaniu w drodze odrębnej uchwały rady gminy. Przepis ten jednocześnie obliguje strony do takiego ułożenia treści porozumienia, aby to gmina była właścicielem nieruchomości, na której zlokalizowana jest inwestycja towarzysząca. W związku z tym, nie byłoby dopuszczalne funkcjonowanie inwestycji towarzyszącej (szkoły, obiekty sportu) na gruncie, który nie jest własnością gminy.

Jak wynika z art. 22 ust. 5 u.p.r.i.m., gdyby grunt nie był własnością inwestora, to wtedy w porozumieniu uczestniczyć powinien ten, kto tym gruntem jak właściciel dysponuje (ewentualnie użytkownik wieczysty). Oznacza to, że przystąpienie do porozumienia przez podmiot, któremu przysługuje prawo własności (użytkowania wieczystego)

gruntu, na którym inwestycja towarzysząca ma być realizowana, jest ustawowym warunkiem możliwości zawarcia tego porozumienia.

Należy odnotować, że jak wynika z art. 22 ust. 6 u.p.r.i.m. zawarcie porozumienia wymaga współdziałania zarówno wójta, jak i rady gminy. Wójt podpisuje porozumienie po uprzednim upoważnieniu do jego zawarcia, udzielonym przez radę gminy w drodze uchwały. Z odesłania zawartego w zdaniu drugim art. 18 ust. 2 u.p.r.i.m. wywieść można, że wymóg uchwały rady gminy związany jest z zabezpieczeniem interesów gminy. Rzecz w tym, aby wójt w sprawach majątkowych dużej wagi – a za takie ustawodawca uznał porozumienie w sprawie nabycie nieruchomości, na której lokalizowana ma być inwestycja towarzysząca – nie mógł działać samodzielnie.

Uchwała w sprawie lokalizacji inwestycji towarzyszącej jest podejmowana na wniosek inwestora. Zatem zgodnie z definicją ustawową jest to podmiot zamierzający realizować inwestycję towarzyszącą. Nie musi to być ten sam podmiot, który realizuję inwestycję mieszkaniową. Powstaje jednak pytanie czy inwestor z art. 20 zd. 1 u.p.r.i.m. to ten sam podmiot, o którym stanowi art. 22 ust. 1 u.p.r.i.m.? Gdyby tak było oznacza to, że porozumienie może być zawarte tylko z tym podmiotem, który złożył wniosek o podjęcie uchwały. Tymczasem uchwała jest aktem generalnym. Może ją stosować każdy podmiot zainteresowany realizacją inwestycji towarzyszącej. Rzecz jasna na ogół ten sam podmiot, który złożył wniosek o podjęcie uchwały będzie chciał ją następnie realizować. Nie można jednak wykluczyć innego przypadku, choćby ze względu na powołanie spółki celowej. Trzeba także uwzględnić, że zgodnie z treścią art. 22 ust. 1 u.p.r.i.m. porozumienie ma być zawarte przed podjęciem uchwały. Niemniej stroną porozumienia powinien być podmiot, który składa wniosek o podjęcie uchwały. Rozwiązanie ustawodawcy nie jest racjonalne, ale treść wskazanych przepisów nie daje podstaw do tego, aby rozszerzyć zakres dopuszczalnych stron porozumienia.

Powstaje pytanie o charakter porozumienia, tj. czy można mu przypisać charakter umowy administracyjnej? Umowa administracyjna to stosunek prawny zawarty z woli dwóch stron, ale w ramach którego powstaje stosunek administracyjnoprawny. Podmiot publiczny, który zawiera tę umowę działa w ramach władzy publicznej. Można sądzić, że porozumienie jest przykładem rzadkiej w naszym systemie prawnym umowy administracyjnej. Przesądza o tym kilka cech, które tak nazwany stosunek prawny musi spełniać. Jedną z nich jest jego przedmiot. Stosownie do tego umowa stron dotyczy zagadnień, którymi zajmuje się administracja publiczna. W tym wypadku jest to organizacja infrastruktury technicznej, albo społecznej, która na gruncie ustawy nazywana jest realizacją inwestycji towarzyszącej. Istotne jest także ustalenie tego, czy zobowiązanie stron ma charakter administracyjny. Pierwszą cechą w tym zakresie jest okoliczność, czy stosunek stron jest kreowany na podstawie norm prawnych adresowanych równocześnie do organu administracji publicznej oraz podmiotu administrowanego (w odróżnieniu od norm kształtujących stosunki prywatnoprawne, które mogą być podstawą nawiązania relacji także tylko między podmiotami prywatnymi, czyli inaczej mówiąc, bez udziału organu administracji publicznej[296]). Zatem w przypadku umowy administracyjnej zobowiązanie podmiotu prywatnego ma miejsce wobec organu administracji publicznej i w to miejsce nie może wstąpić podmiot prawa prywatnego. Formalnie ustawa stanowi, że porozumienie zawiera gmina (art. 22 ust. 1 u.p.r.i.m.), ale również, że wójt (art. 22 ust. 6 u.p.r.i.m.). Te nieścisłości nie przesłaniają obrazu sytuacji – otóż stroną kontaktu jest podmiot dysponujący władzą publiczną.

Jako kolejną cechę wskazać można to, że umowa administracyjna może zawierać zobowiązanie do wydania aktu administracyjnego. W przypadku komentowanego porozumienia można co naj-

[296] Np. umowa sprzedaży.

wyżej stwierdzić, że jego zawarcie daje podstawę do przyjęcia, że została spełniona jedna z przesłanek podjęcia uchwały. Nie jest to jednak równoznaczne z zobowiązaniem rady gminy do podjęcia uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji. Umowa mogłaby być także podstawą do przejęcia władzy publicznej przez podmiot prywatny. Można tą sytuację określić jako „umowne zlecenie" funkcji administracji publicznej. W przypadku porozumienia również ta sytuacja nie zachodzi. Umowa taka z tej racji, że jak wskazano jej podstawą są przepisy prawa publicznego, ma określony prawem zakres merytoryczny. Podstawowym ograniczeniem jest tu wymóg praworządności, jeśli idzie o działanie organów administracji publicznej, a przede wszystkim to, że każde działanie organu musi mieć podstawę prawną. Oczywiście, jeżeli mówimy o działaniu w sferze *dominium*, tj. wykonywaniu władzy publicznej. Charakterystyczne dla trybu umownego nawiązania stosunku administracyjnoprawnego będzie to, że daje on znaczny zakres swobody odnośnie do zobowiązań jakie przyjmuje na siebie podmiot prywatny. Elementem kontraktowym jest po pierwsze, zgoda tego podmiotu na nawiązanie stosunku jako takiego oraz po drugie, zgoda odnośnie do jego treści (poszczególnych postanowień). W przypadku typowego stosunku administracyjnoprawnego, tj. nie nawiązywanego w drodze umowy, jego treść jest określona przepisami prawa także jeśli idzie o obowiązki podmiotu prywatnego. Dzieje się tak również wtedy, gdy to ten podmiot wychodzi z inicjatywą jego nawiązania, np. składając wniosek o wydanie decyzji. Stosunek administracyjnoprawny jest wtedy nawiązywany z jego woli, ale jego treść jest z góry – tak można rzec – określona przepisami prawa. Jest to więc elastyczny model kształtowania realizacji administracyjnoprawnej w odniesieniu do pozycji prawnej podmiotu administrowanego (co jednak nie narusza jego praw, gdyż wymagana jest jego zgoda do nawiązania owej relacji). Dodać należy, że umowa administracyjna jest zawierana, gdy potrzebę i zarazem możliwość jej zawarcia przewiduje prawodawca. Odróżnia ją to od umowy prawa prywatnego, której możliwość i po-

trzeba zawarcia nie musi być przewidziana w przepisach prawa. Nie ulega kwestii, że z powodu braku regulacji administracyjnoprawnej do wszelkich spraw związanych z: zawarciem, respektowaniem, egzekwowaniem umowy, zastosowanie będą miały ogólne reguły prawa prywatnego. Spory dotyczące przedmiotowych porozumień będą rozstrzygane przez sądy powszechne. Za takim stanowiskiem przemawiają od strony teoretycznoprawnej poglądy uznające normy prawa administracyjnego za system norm szczególnych wobec regulacji prywatnoprawnej.

Maciej Kruś

Art. 23. W przypadku zawarcia przez inwestora porozumienia z gminą, której wykonywaniu zadań własnych służy inwestycja towarzysząca, gmina ta obowiązana jest zapewnić funkcjonowanie tej inwestycji.

Z treści ww. przepisu wynika, że na gminie ciąży obowiązek, aby funkcjonowanie inwestycji towarzyszącej było przez nią zapewnione. To oznacza, że co do zasady gmina powinna ponosić koszty finansowe działalności i utrzymania obiektów zrealizowanych w ramach porozumienia. Z treści komentowanego przepisu jasno wynika, że dotyczy to wyłącznie tych inwestycji towarzyszących, które służą wykonywaniu zadań własnych gminy. Z kolei zadania własne gminy określone są w art. 7 u.s.g. Rzecz jasna mówimy tu o wspólnocie gminnej, dlatego będą to zadania, które są realizowane w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców gminy. Odnośnie do zapewnienia funkcjonowania, to jak wskazano powyżej, z pewnością chodzi o pokrycie kosztów utrzymania i ewentualnie działalności danego obiektu, ale u.p.r.i.m. nie wymaga wprost, aby gmina realizowała to zobowiązanie ze środków własnego budżetu. Można przyjąć, że przepis ten obliguje gminy do tego, aby zadbały o funkcjonowanie

rzeczonych inwestycji, co skądinąd wydaje się oczywiste, skoro są to inwestycje realizowane w ramach zadań własnych gminy. Myślę, że można również w zgodzie z treścią komentowanego przepisu zaakceptować taką sytuację, gdy gmina „przerzuci" zapewnienie kosztów danej inwestycji na podmiot prywatny. Wtedy porozumienie mogłoby stanowić przypadek realizacji inwestycji w ramach formuły partnerstwa publiczno-prywatnego. Przepisy ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym[297] nie miałby w tym wypadku zastosowania. Rozdział 4 komentowanej specustawy uznać można byłoby za przepisy szczególne w tym względzie. Strony oczywiście związane są treścią ograniczeń wynikających z tych przepisów, w tym ze wspomnianym wyżej wymogiem zapewnienia, aby obiekty realizowane jako inwestycja towarzysząca powstawały na gruntach nabytych przez gminę. Przepis nie określa terminu, w jakim miałoby nastąpić nabycie gruntu przez gminę. Można przyjąć, że wymogiem ustawowym jest to, aby w porozumieniu określić termin, w którym grunt stanie się własnością gminy. Zależny jest on jednak od woli stron i ustawa nie wprowadza w tym zakresie ograniczeń. Otwiera to możliwość konstrukcji wzajemnych rozliczeń, w ramach formuły partnerstwa publiczno-prywatnego.

Komentowany przepis nie dotyczy przypadków, gdy stroną porozumienia miałby być podmiot zależny od gminy np. spółka komunalna albo zakład komunalny. W takiej sytuacji właściwy będzie art. 24 u.p.r.i.m. Taki wniosek wynika jednoznacznie z treści przepisu, który wprost określa, że stroną porozumienia ma być gmina i jednocześnie ze względu na treść art. 24 u.p.r.i.m., który to przepis określa adresata w sposób ogólny.

---

297 T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1445 ze zm.

Maciej Kruś

Art. 24. Przepisy art. 22 i art. 23 stosuje się odpowiednio do porozumień zawieranych z innymi podmiotami zapewniającymi funkcjonowanie inwestycji towarzyszącej.

Przepis ten daje podstawę do zawierania porozumienia z innymi podmiotami niż gmina. Powstaje jednak pytanie o dopuszczalną treść takiego porozumienia. Ma ono bowiem być zawarte z podmiotem zapewniającym funkcjonowanie inwestycji towarzyszącej. Czytając ten przepis w relacji z art. 23 u.p.r.i.m można stwierdzić, że chodzi o podmiot, który zapewni funkcjonowanie inwestycji towarzyszącej, ale innej niż taka inwestycja, która stanowi realizację zadania własnego gminy. W tym drugim przypadku zobowiązanie ciąży bowiem na gminie. Przedmiotem porozumienia z art. 24 u.p.r.i.m nie może być więc inwestycja stanowiąca zadanie własne gminy. Nasuwa się kolejne pytanie, czy porozumienie może dotyczyć tylko kwestii zapewnienia funkcjonowania inwestycji towarzyszącej? Tak przepis brzmi odczytany literalnie. W takim wypadku porozumienie z art. 24 u.p.r.i.m miałoby treść ograniczoną tylko do zagadnienia utrzymania, obsługi, itp. zrealizowanej już inwestycji. Jaki sens miałoby jednak wówczas odesłanie do art. 22 u.p.r.i.m.? Przepis ten stanowi przecież w ust. 1 o określeniu sposobu realizacji inwestycji towarzyszącej w porozumieniu, którego stroną jest gmina. Jego odpowiednie stosowanie mogłoby więc polegać na zawarciu porozumienia dotyczącego realizacji inwestycji towarzyszącej, ale z innym podmiotem niż gmina. Treść art. 24 u.p.r.i.m. wydaje się być źle zredagowana. Przepis ze względu na odesłanie także do art. 22 u.p.r.i.m. oraz cel, który można uznać za usprawiedliwiony - daje podstawę do zawarcia porozumienia tak na realizację, jak i na zapewnienie funkcjonowania inwestycji towarzyszącej. Jak sens miałoby bowiem wyłączenie możliwości zawarcia porozumienia na realizację inwestycji oraz jednoczesne określenie uprawnienia do zawarcia porozumienia na

zapewnienie funkcjonowania już zrealizowanej inwestycji? Przepis art. 22 u.p.r.i.m. określający możliwość zawarcia porozumienia powinien być zatem odczytywany tak, że inwestor może zawrzeć z jakimś podmiotem porozumienie na realizację inwestycji towarzyszącej (tym podmiotem w tym wypadku nie jest gmina). Ustawa nie zawiera żadnych ograniczeń wobec podmiotu, który może zawrzeć porozumienie z inwestorem inwestycji mieszkaniowej. Mogłoby to być więc inne jednostki samorządu terytorialnego albo przedsiębiorcy np. realizujący infrastrukturę techniczną.

Przepis art. 23 u.p.r.i.m. zawiera nakaz, aby to gmina zapewniała funkcjonowanie inwestycji towarzyszących, które służą wykonywaniu jej zadań własnych. Wobec tego odpowiednie stosowanie będzie polegać na tym, że podmiot realizujący inwestycję niestanowiącą zadania własnego gminy, powinien ją utrzymywać. Zgodnie z tym, że art. 24 u.p.r.i.m. stanowi o odesłaniu odpowiednim, niekoniecznie wszystkie regulacje zawarte w art. 22 i 23 u.p.r.i.m. będą musiały znaleźć zastosowanie. Dla przykładu można podać, że nie będzie stosowany przepis dotyczący uzyskania zgody rady gminy w przypadku, gdyby stroną porozumienia był przedsiębiorca (art. 22 ust. 6 u.p.r.i.m.). W takim wypadku nie powinien być również stosowany przepis dotyczący obowiązkowego nabycia mienia przez gminę (art. 22 ust. 4 u.p.r.i.m.), albowiem jego sens polega na tym, aby właścicielem obiektu realizującego zdanie gminy była gmina. Dlatego dla odmiany powinien być ten przepis stosowany w przypadku porozumienia zawieranego z inną jednostką samorządu terytorialnego. Przestrzegany winien być wówczas art. 22 ust. 3 zd. 1 u.p.r.i.m. Ponadto komentowany przepis znajdzie zastosowanie w przypadku zawierania porozumienia z gminną spółką albo gminnym zakładem komunalnym. W tych jednak wypadkach zastosowanie powinien również znaleźć art. 22 ust. 6 u.p.r.i.m., albowiem zobowiązanie zaciąga podmiot zależny od gminy. Z tego samego powodu stosowany powinien być art. 22 ust. 4 albo 5 u.p.r.i.m. – w zależności od tego czy inwestor

jest właścicielem albo użytkownikiem wieczystym gruntu. Wątpliwość budzi kwestia możliwości zawarcia w trybie art. 24 u.p.r.i.m. porozumienia z podmiotem prywatnym ze względu na jego walor określony w art. 22 ust. 2 u.p.r.i.m. Czy inwestor mógłby zawrzeć porozumienie z podmiotem prywatnym i tym sposobem wykazywać, że spełnia wymagane standardy dotyczące lokalizacji inwestycji? Odpowiedź jest pozytywna. Z tym, że w świetle art. 22 ust. 4 u.p.r.i.m. podmiot ten zobowiązać się musi także do zapewniania funkcjonowania tej inwestycji, o ile nie jest to inwestycja stanowiąca realizację zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego (art. 23 w zw. z 24 u.p.r.i.m.). Trzeba odnotować, że wypełnienie porozumienia w zakresie realizacji infrastruktury wymaganej przez standardy z rozdziału 3 specustawy jest zabezpieczone poprzez uczynienie ich zachowania przesłanką wydania pozwolenia na użytkowanie (art. 28 ust. 2 u.p.r.i.m.).

Rozdział 5.

Postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących

Maciej Kruś

Art. 25. 1. Uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wiąże organ wydający pozwolenie na budowę.

2. 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.

3. W odniesieniu do określonego terenu rada gminy może podjąć więcej niż jedną uchwałę, o której mowa w ust. 1.

4. 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.

5. 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.

6. W przypadku realizacji inwestycji mieszkaniowej w trybie niniejszej ustawy:

1) do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć uchwałę, o której mowa w ust. 1;

2) przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu budowlanego z uchwałą, o której mowa w ust. 1;

3) do zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części należy dołączyć uchwałę, o której mowa w ust. 1.

7. Zmiana oznaczenia w katastrze nieruchomości, dotycząca nieruchomości objętej uchwałą, o której mowa w ust. 1, dokonana po podjęciu tej uchwały, wynikająca w szczególności z podziału nieruchomości, scalenia i podziału nieruchomości, scalenia i wymiany gruntów lub aktualizacji operatu ewidencyjnego, nie stanowi przeszkody do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

8. W przypadku wykonywania, w ramach inwestycji mieszkaniowych, robót zwolnionych z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane w zakresie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stosuje się z uwzględnieniem art. 7 niniejszej ustawy.

W przepisie art. 25 w ust. 1 u.p.r.i.m. ustawodawca wprowadza normę wiążącą organy administracji architektoniczno-budowlanej przy wydawaniu pozwolenia na budowę. Z normy tej wynika nakaz respektowania przez ww. organy treści uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Tym samym, organ wydając pozwolenie na budowę nie bada legalności podjętej uchwały ani jej zasadności. Wszelkie ustalenia w niej zawarte, tak długo jak uchwała pozostaje w obronie prawnym, są dla organu wydającego pozwolenie na budowę

wiążące. Nie ma on kompetencji, by kwestionować ustalenia zawarte w uchwale. Przedmiotem związana są ustalenia zawarte w uchwale stosownie do treści art. 8 ust. 1 u.p.r.i.m. W szczególności częścią uchwały lokalizacyjnej nie jest koncepcja, o której mowa w art. 6 ust. 1 u.p.r.i.m. Tym samym koncepcja nie może być podstawą weryfikacji projektu budowlanego.

Ustawodawca w art. 25 ust. 2 u.p.r.i.m. można powiedzieć, że dla porządku reguluje, iż uchwała nie przyznaje wnioskodawcy praw do terenu objętego tą uchwałą. Ponadto, jednoznacznie określono, że uchwała nie wpływa na zakres uprawnień właścicielskich i jakichkolwiek uprawnień osób trzecich w stosunku do nieruchomości, dla której ją podjęto oraz innych nieruchomości tj. np. nie ogranicza praw sąsiadów. Przepis potwierdza, że wnioskodawca nie musi legitymować się tytułem do nieruchomości, dla której projektuje inwestycję. Z kolei z punktu widzenia właściciela nieruchomości objętej tą uchwałą można powiedzieć, że nie wpływa ona na zakres jego uprawnień. Zarówno co do korzystania z nieruchomości, możliwości zbycia oraz posiadania. Podobnie w przypadku osoby, która w stosunku do nieruchomości ma uprawnienia z innych tytułów. Uchwała nie narusza także praw do innych nieruchomości (praw osób trzecich). Zatem sąsiad terenu, w stosunku do którego podjęto uchwałę, nie jest w wykonywaniu prawa własności swojej nieruchomości ograniczony treścią uchwały. Kwestia ta w przypadku uchwały lokalizacyjnej ma dodatkowe znaczenie, gdyż nie jest ona podejmowana w toku postepowania administracyjnego. Tym samy właścicielowi nieruchomości, na której ma być lokalizowana inwestycja, ani sąsiadom nieruchomości nie przysługuje ochrona związana z uprawnieniami strony tego postępowania. Rozumieć to można w ten sposób, że bezpośrednio z samej uchwały nie wynikają ograniczenia. Jednakże uchwała może być podstawą do weryfikacji legalności projektu budowlanego. Potencjalnie jej ustalenia mają więc wpływ na zakres uprawnień właścicieli nieruchomości stanowią-

cej teren inwestycji oraz nieruchomości sąsiednich. Nie może więc wykluczyć, że tak właściciel nieruchomości (terenu inwestycji), jak i sąsiedzi będą dysponować legitymacją skargową z art. 101 u.s.g. Na zaskarżalność uchwały w tym trybie wskazuje art. 15 u.p.r.i.m. Dodać należy, że podjęcie uchwały nie stanowi wyznaczenia lokalizacji inwestycji celu publicznego. Tym samym właściciel nieruchomości nie mógłby być wywłaszczony, tak by zrealizowano na jego nieruchomości inwestycję mieszkaniową.

O tym, że może być podjętych więcej uchwał jednoznacznie stanowi art. 25 ust. 3 u.p.r.i.m. W praktyce o tym, która uchwała będzie podstawą realizowania inwestycji zadecyduje właściciel nieruchomości. To on dysponuje nieruchomością na cele budowlane. W tym kontekście można powiedzieć, że każdy podmiot wnioskujący o podjęcie uchwały w trosce o własne interesy, powinien zabezpieczyć sobie prawo do gruntu, na którym inwestycja miałaby być planowana. W przypadku, gdyby poniósł koszty związane z procedurą podjęcia tej uchwały, a nie mógłby inwestycji zrealizować ze względu na brak porozumienia z właścicielem nieruchomości, nie miałby żadnych roszczeń w stosunku do organów gminy ani, rzecz jasna, właściciela nieruchomości. Co więcej, ponieważ uchwała jest aktem generalnym, to właściciel nieruchomości mógłby z niej skorzystać. Fakt, że nie był wnioskodawcą nie ma w tym kontekście znaczenia.

W art. 25 ust. 4 u.p.r.i.m. przesądzono, że w przypadku podjęcia więcej niż jednej uchwały w odniesieniu do tego samego terenu i uzyskaniu pozwolenia na budowę na podstawie jednej z nich, pozostałe wygasają. Problematyczne okazać się może, jak rozumieć zwrot „ten sam teren". Można stwierdzić, iż chodzi tu o pokrywający się obszar. W praktyce często może być tak, że tereny poszczególnych uchwał nie będą tożsame. Ponieważ u.p.r.i.m. nie przewiduje wygaśnięcia części uchwały, to wówczas nie dochodziłoby do wygaśnięcia kolejnej uchwały. Wygasałyby więc tylko uchwały, które obejmowałyby do-

kładnie ten sam teren. Skutek wygaśnięcia następuje z mocy prawa. Podobnie jak w przypadku reguły z art. 8 ust. 3 u.p.r.i.m. Nie jest wymagane wydawanie odrębnego rozstrzygnięcia stwierdzającego wygaśnięcie tych uchwał. Datą wygaśnięcia będzie dzień, w którym pozwolenie na budowę stało się ostateczne. Jest to niewątpliwie przepis porządkujący obrót prawny, albowiem ustalenia tylko jednej z uchwał są podstawą do realizacji inwestycji. Zapobiegamy więc sytuacji, w której inwestor mógłby próbować wykorzystywać ustalenia z większej ilości uchwał dla kształtowania w wybrany przez siebie sposób inwestycji. Wydaje się, że rozwiązanie to ma sens, gdyż uchwała jest podejmowana w odniesieniu do koncepcji urbanistycznej, która powinna być spójna, stąd też ewentualne łączenia rozwiązań z kilku uchwał, nie powinny mieć miejsca. Również i ten przepis podobny jest do unormowań obowiązujących w odniesieniu do ustalania warunków zabudowy.

Dotychczasowe rozważania dotyczyły wyłącznie uchwały o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, co wynika literalnie z treści art. 24 ust. 1-4 u.p.r.i.m. Wydaje się, że jest to zaniedbanie ze strony ustawodawcy, które w praktyce może skutkować problemami związanymi ze stosowaniem tych przepisów w odniesieniu do inwestycji towarzyszących. Ponadto normy zawarte w art. 25 ust. 1-4 u.p.r.i.m. są konsekwencją konstrukcji instytucji uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Skoro uchwała dotycząca inwestycji towarzyszącej ma tę samą konstrukcję – to przyjąć można, że treść w/w przepisów art. 25 u.p.r.i.m. generalnie jest adekwatna także w stosunku do uchwały o lokalizacji inwestycji towarzyszącej. Pogląd ten wspiera tytuł rozdziału, w którym pojawia się odniesienie także do inwestycji towarzyszącej. Zatem nie można w tym miejscu wprost powołać się na art. 25 ust. 1-4 u.p.r.i.m., ale można twierdzić, że np. uchwała w sprawie lokalizacji inwestycji towarzyszącej wiąże organ wydający pozwolenie na budowę (można to oceniać przez pryzmat kompetencji organu administracji architektoniczno-budowlanej za-

wartych w u.p.b.). Można również stwierdzić, że dla każdej uchwały dotyczącej inwestycji mieszkaniowej może być podjęta odrębna uchwała w sprawie inwestycji jej towarzyszącej. Wreszcie można stwierdzić, że uchwała w sprawie lokalizacji inwestycji towarzyszącej nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich i nie przyznaje prawa do terenu jej wnioskodawcy. Jest jednak ważna różnica, gdyż uchwała w sprawie inwestycji towarzyszącej może określać inwestycję celu publicznego w rozumieniu art. 6 u.g.n. Jednak z powodu nie zapewnienia powiązania przepisów specustawy mieszkaniowej z u.g.n. nie można byłoby przeprowadzić procedury wywłaszczenia. Jak wynika z art. 112 u.g.n. cel publiczny musi być określony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Podobne zagadnienie występuje w przypadku podziału ewidencyjnego nieruchomości, o czym niżej. Kontynuując rozważania dot. odniesienia całości art. 25 u.p.r.i.m. do uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji towarzyszącej, istotną wątpliwość w tej kwestii można mieć jedynie w odniesieniu do przepisu stanowiącego o wygaśnięciu uchwał innych od tej, na podstawie której wydano pozwolenie na budowę. Wobec braku jednoznacznego nakazu u.p.r.i.m. nie można domniemywać tego skutku wobec uchwały o lokalizacji inwestycji towarzyszącej.

Z treści art. 25 ust. 5 u.p.r.i.m. wynika, że we wszystkich przepisach u.p.b., w których stanowi się o decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jednocześnie stanowi się o uchwale w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej (w tym przepisie ustawa wyraźnie stanowi o uchwale dot. inwestycji towarzyszącej). Inaczej mówiąc, decyzja o warunkach zabudowy oraz decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w przepisach u.p.b. jest jednocześnie uchwałą w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej. Tym zabiegiem ustawodawca uprościł stosowanie przepisów u.p.b. dla inwestycji lokalizowanych na podstawie specustawy mieszkaniowej. Żałować można, że podobnego

rozwiązania nie zastosowano w odniesieniu także do innych ustaw, które mają istotne znaczenie w procesie inwestycyjno-budowlanym. Dla przykładu wskazać można na przepisy w u.g.n. dotyczące podziałów nieruchomości. Niewątpliwie byłoby dobrym rozwiązaniem, gdyby uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i towarzyszącej, traktowano tak samo jak decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, będące podstawą podziału nieruchomości. Należałoby wtedy uregulować, że również w tym wypadku można przeprowadzić podział niezależnie od ustaleń planu miejscowego.

Treść art. 25 ust. 6 u.p.r.i.m. wydaje się być oczywista. Nawet gdyby tego przepisu nie było, organ weryfikowałby zgodność projektu inwestycji zgodnie z uchwałą lokalizacyjną, tak samo w przypadku zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego. Wynika to z odesłania zawartego w art. 25 ust. 5 u.p.r.i.m. Także obowiązek dołączania uchwały wynika z art. 25 ust. 5 u.p.r.i.m. w zw. z art. 33 ust. 2 pkt 3 u.p.b. W tym kontekście warto zaznaczyć, że uchwała jest publikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W zasadzie więc organy administracji architektoniczno – budowlanej mogły bazować na treści zawartej w tym publikatorze. Być może nawet przez obowiązek załączenia uchwały do wniosku, ustawodawca komplikuje przebieg procesu weryfikacji projektu inwestycji. W szczególności, gdyby nawet przez pomyłkę wnioskodawca załączył uchwałę w innej wersji niż ta, która została opublikowana. W razie wątpliwości rozstrzygająca powinna być treść uchwały w wersji opublikowanej.

W art. 25 ust. 7 u.p.r.i.m. uregulowano rzecz, o której można również powiedzieć, że jest oczywista, aczkolwiek patrząc przez pryzmat praktyki, jest to regulacja niezwykle potrzebna. Niejednokrotnie zdarzyło się bowiem tak, że oznaczenia ewidencyjne nieruchomości, dla których ustalono lokalizację inwestycji, uległy następnie zmianie. W praktyce często błędnie organy administracji architektoniczno-budowlanej kwestionowały możliwości uwzględniania np. decyzji

o warunkach zabudowy przy zatwierdzaniu projektu budowlanego, ponieważ oznaczenia ewidencyjne były w tym projekcie inne, niż te, zawarte w decyzji o warunkach zabudowy. Jest to niewątpliwe praktyka nie odpowiadająca prawu. Pomijany jest podstawowy fakt, że ustalenie lokalizacji dotyczy określonej przestrzeni, a dane ewidencyjne służą tylko jej oznaczeniu. Zmiana danych ewidencyjnych nie powoduje zmiany lokalizacji inwestycji. W tym kontekście nie ma powodu, ale nie ma też takiego przepisu prawa, aby wymagać identyczności oznaczeń ewidencyjnych dotyczących lokalizacji inwestycji pomiędzy rozstrzygnięciem lokalizacyjnym, a np. rozstrzygnięciem w sprawie zatwierdzenia projektu budowalnego. W art. 25 ust. 7 u.p.r.i.m. – znów można powiedzieć dla celów porządkowych – w sposób jednoznaczny określono, że zmiany w katastrze nieruchomości, np. wynikające z podziału nieruchomości nie mogą stanowić przeszkody w wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę.

Redakcja art. 25 ust. 8 u.p.r.i.m. pozostawia wiele do życzenia. Można stwierdzić, że przepis wprowadza regułę dotyczącą weryfikacji legalności realizacji obiektu budowlanego, niewymagającego uzyskania pozwolenia na budowę, ale objętego obowiązkiem zgłoszenia. Ze wskazanego przepisu art. 30 ust. 6 u.p.b. wynika, że ów obiekt nie mógłby powstać, gdyby był sprzeczny z planem miejscowym. W tym zakresie przepis ten ma być stosowany z uwzględnieniem art. 7 u.p.r.i.m., który określa procedurę sporządzania i podejmowania uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Odesłanie jest więc nieprecyzyjne. Można przyjąć, że treścią komentowanego przepisu jest wyłączenie obowiązku wniesienia sprzeciwu wobec obiektu budowlanego objętego obowiązkiem prewencyjnego zgłoszenia jego realizacji w sytuacji, gdy jego realizacja wynikałaby z ustaleń uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Taka interpretacja jest o tyle zasadna, że stanowi dopełnienie art. 25 ust. 1 i ust. 6 pkt 2 u.p.r.i.m., w których wprost jest mowa jedynie o pozwoleniu na budowę.

Damian Zelewski

Art. 26. 1. Jeżeli realizacja inwestycji mieszkaniowej wymaga zgody wodnoprawnej, zgodę tę wydaje właściwy organ Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia złożenia wniosku o jej wydanie. W sprawach dotyczących zgody wodnoprawnej nie stosuje się art. 407 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. poz. 1566 i 2180 oraz z 2018 r. poz. 650, 710 i 1479).

2. W sprawach uzyskania pozwolenia wodnoprawnego art. 30 stosuje się odpowiednio.

3. Organ, o którym mowa w ust. 1, zawiadamia organ wyższego stopnia o złożeniu wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego oraz o wydaniu takiego pozwolenia, nie później niż w terminie 3 dni od dnia dokonania tych czynności.

4. W przypadku niewydania decyzji w terminie wskazanym w ust. 1 organ wyższego stopnia wymierza organowi, o którym mowa w ust. 1, w drodze decyzji, karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa.

5. Karę uiszcza się w terminie 14 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji, o której mowa w ust. 4.

6. Do terminu, o którym mowa w ust. 1, nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony, albo z przyczyn niezależnych od organu.

7. W sprawach zgłoszenia wodnoprawnego nie stosuje się art. 422 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne.

Spis zagadnień:

1. Uwagi ogólne
2. Ogólna regulacja zgody wodnoprawnej
   a. Wymóg uzyskania zgody wodnoprawnej
   b. Organ właściwy w sprawie zgody wodnoprawnej
3. Szczególna regulacja zgody wodnoprawnej w związku z realizacją inwestycji mieszkaniowej
   c. Termin na wydanie zgody wodnoprawnej
   d. Obowiązek zawiadomienia organu wyższego stopnia
   e. Kara administracyjna dla organu za niewydanie pozwolenia wodnoprawnego
   f. Wyłączenie stosowania i odpowiednie stosowanie innych przepisów

1. Uwagi ogólne

Komentowany przepis stanowi *lex specialis* wobec generalnej konstrukcji zgody wodnoprawnej zawartej w u.p.w. Oznacza to, iż dla potrzeb stosowania u.p.r.i.m. należy uwzględniać wszystkie przepisy dotyczące zgody wodnoprawnej zamieszczone w u.p.w., z zastrzeżeniami (uzupełnieniami, wyłączeniami lub modyfikacjami) wynikającymi z komentowanej ustawy. Stąd też w niniejszym komentarzu, w pierwszej kolejności zostanie przedstawiona ogólna regulacja zgody wodnoprawnej wynikająca z u.p.w., szczególnie w zakresie tych aspektów, które zostały wspomniane w specustawie mieszkaniowej (przypadki, w których zachodzi konieczność uzyskania zgody oraz organy właściwe w sprawie wydania zgody). Następnie omówione

zostaną już tylko uregulowania szczególne, wprowadzone ściśle pod kątem lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na podstawie przepisów specustawy.

2. Ogólna regulacja zgody wodnoprawnej

Zgoda wodnoprawna jest instytucją uregulowaną w przepisach działu IX u.p.w. (art. 388-440a). Jak wskazuje B. Rakoczy, zgoda nie jest jednolitą formą działania administracji publicznej, bowiem pojęcie to obejmuje aż cztery różne formy, z których dwie mają charakter władczy (pozwolenie wodnoprawne i wydanie decyzji, o której mowa w art. 77 ust. 3 i 8 oraz w art. 176 ust. 4 u.p.w.), a dwie – niewładczy (przyjęcie zgłoszenia wodnoprawnego i wydanie oceny wodnoprawnej)[298]. W przypadku zgłoszenia wodnoprawnego wyrażeniem zgody będzie niewniesienie sprzeciwu przez właściwy organ w terminie 30 dni (art. 423 ust. 2 u.p.w.), natomiast w pozostałych przypadkach – wydanie decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 388 ust. 2 pkt 1 u.p.w. wydanie pozwolenia wodnoprawnego lub przyjęcie zgłoszenia wodnoprawnego następuje zwłaszcza przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Należy dodać, że za udzielenie zgody wodnoprawnej pobiera się opłatę według stawek określonych w art. 398 u.p.w..

a. Wymóg uzyskania zgody wodnoprawnej

Przepisy art. 389 i 390 u.p.w. określają przypadki inwestycji, na przeprowadzenie których zasadniczo wymagane jest pozwolenie wodnoprawne. Są to:

1) usługi wodne;

2) szczególne korzystanie z wód;

---

298 B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2018, s. 211.

3) długotrwałe obniżenie poziomu zwierciadła wody podziemnej;

4) rekultywację wód powierzchniowych lub wód podziemnych;

5) wprowadzanie do wód powierzchniowych substancji hamujących rozwój glonów;

6) wykonanie urządzeń wodnych;

7) regulacja wód, zabudowa potoków górskich oraz kształtowanie nowych koryt cieków naturalnych;

8) zmiana ukształtowania terenu na gruntach przylegających do wód, mająca wpływ na warunki przepływu wód;

9) prowadzenie przez wody powierzchniowe płynące oraz przez wały przeciwpowodziowe obiektów mostowych, rurociągów, przewodów w rurociągach osłonowych lub przepustów;

10) prowadzenie przez śródlądowe drogi wodne oraz przez wały przeciwpowodziowe napowietrznych linii energetycznych i telekomunikacyjnych.

11) lokalizowanie na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią:

a. nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,

b. nowych obiektów budowlanych;

12) gromadzenie na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią ścieków, odchodów zwierzęcych, środków chemicznych,

a także innych materiałów, które mogą zanieczyścić wody, oraz prowadzenie na tych obszarach odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania, jeżeli wydano decyzję, o której mowa w art. 77 ust. 3 u.p.w.

Z kolei zgłoszenia wodnoprawnego, na podstawie art. 394 u.p.w. wymaga:

1) wykonanie pomostu o szerokości do 3 m i długości całkowitej do 25 m, stanowiącej sumę długości jego poszczególnych elementów;

2) postój na wodach płynących statków przeznaczonych na cele mieszkaniowe lub usługowe;

3) prowadzenie przez wody inne niż śródlądowe drogi wodne napowietrznych linii energetycznych i telekomunikacyjnych;

4) wykonanie kąpieliska lub wyznaczenie miejsca okazjonalnie wykorzystywanego do kąpieli, w tym na obszarze morza terytorialnego;

5) trwałe odwadnianie wykopów budowlanych;

6) prowadzenie robót w wodach oraz innych robót, które mogą być przyczyną zmiany stanu wód podziemnych;

7) wykonanie urządzeń odwadniających obiekty budowlane, o zasięgu oddziaływania niewykraczającym poza granice terenu, którego zakład jest właścicielem;

8) odprowadzanie wód z wykopów budowlanych lub z próbnych pompowań otworów hydrogeologicznych;

9) wykonanie stawów, które nie są napełniane w ramach usług wodnych, ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi lub wodami gruntowymi, o powierzchni nieprzekraczającej 500 m^2 i głębokości nieprzekraczającej 2 m od naturalnej powierzchni terenu, o zasięgu oddziaływania niewykraczającym poza granice terenu, którego zakład jest właścicielem;

10) przebudowa rowu polegająca na wykonaniu przepustu lub innego przekroju zamkniętego na długości nie większej niż 10 m;

11) przebudowa lub odbudowa urządzeń odwadniających zlokalizowanych w pasie drogowym dróg publicznych, obszarze kolejowym, na lotniskach lub lądowiskach;

12) wydobywanie kamienia, żwiru, piasku, innych materiałów z wód w związku z utrzymywaniem wód, śródlądowych dróg wodnych oraz remontem urządzeń wodnych, wykonywane w ramach obowiązków właściciela wód.

Jeżeli przedsięwzięcie wykonywane w ramach inwestycji mieszkaniowej będzie można przypisać do co najmniej jednej z powyższych kategorii (a jednocześnie nie zajdzie któreś z wyłączeń przewidzianych w art. 395 u.p.w., np. pobór wód powierzchniowych lub wód podziemnych w ilości średniorocznie nieprzekraczającej 5 m^3 na dobę oraz wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi w ilości nieprzekraczającej łącznie 5 m^3 na dobę, na potrzeby zwykłego korzystania z wód lub przechwytywanie wód opadowych lub roztopowych za pomocą urządzeń melioracji wodnych – co nie wymaga zgody wodnoprawnej), inwestor będzie obowiązany, aby uzyskać odpowiednio pozwolenie wodnoprawne (decyzję organu) lub dokonać zgłoszenia wodnoprawnego. W tej mierze obowiązują zatem regulacje ogólne, a komentowany przepis w żaden sposób nie modyfikuje zakresu przypadków, w których zastosowanie znajduje zgoda wodnoprawna.

Pod pojęciem „zgody wodnoprawnej" mieszczą się również decyzje, których istotą jest zwolnienie od określonych zakazów. Chodzi o zakaz gromadzenia ścieków, odchodów zwierzęcych, środków chemicznych, a także innych substancji lub materiałów, które mogą zanieczyścić wody, prowadzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w szczególności ich składowania oraz lokalizowania nowych cmentarzy, a także poruszania się pojazdami w wodach powierzchniowych oraz po gruntach pokrytych wodami (art. 77 ust. 3 i 8 u.p.w.). Z uwagi na swój zakres przedmiotowy, potrzeba uzyskania tego rodzaju zwolnienia nie zaistnieje w przypadku realizacji inwestycji mieszkaniowych. Inaczej może być jednak w przypadku art. 176 ust. 4 u.p.w., zgodnie z którym właściwy organ Wód Polskich może, w drodze decyzji, zwolnić od zakazów wykonywania robót i czynności związanych z wałami przeciwpowodziowymi (np. od zakazu wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału), jeżeli nie wpłynie to na szczelność lub stabilność tych wałów.

Ostatnią formą zgody wodnoprawnej są oceny wodnoprawne, o których mowa w rozdziale 5 działu IX u.p.w. Zgodnie z art. 425 u.p.w. uzyskanie oceny wodnoprawnej jest wymagane dla inwestycji lub działań mogących wpłynąć na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w ustawie, w zakresie:

1) korzystania z usług wodnych;

2) długotrwałego obniżenia poziomu zwierciadła wody podziemnej;

3) piętrzenia wody podziemnej;

4) rekultywacji wód powierzchniowych lub wód podziemnych;

5) wprowadzania do śródlądowych wód powierzchniowych substancji hamujących rozwój glonów;

6) wykonania urządzeń wodnych;

7) regulacji wód, zabudowy potoków górskich oraz kształtowania nowych koryt cieków naturalnych;

8) zmiany ukształtowania terenu na gruntach przylegających do wód mającej wpływ na warunki przepływu wód;

9) robót i obiektów budowlanych mających wpływ na zmniejszenie naturalnej retencji terenowej;

10) działań, o których mowa w art. 227 ust. 3 (m.in. wykaszania roślin czy usuwania drzew i krzewów porastających brzegi śródlądowych wód powierzchniowych, zasypywania wyrw w brzegach),

przy czym minister właściwy do spraw gospodarki wodnej powinien określić rodzaje tych inwestycji i działań w drodze rozporządzenia. Ocenę wodnoprawną wydaje się, w drodze decyzji, na wniosek podmiotu planującego realizację inwestycji lub działania (art. 426 u.p.w.). W przypadku przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko ocenę wodnoprawną zastępuje się decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 428 u.p.w.).

b. Organ właściwy w sprawie zgody wodnoprawnej

W ust. 1 zd. 1 komentowanego przepisu znajduje się sformułowanie, że „zgodę tę wydaje właściwy organ Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie". Należy zauważyć, że taka treść nie stanowi nowości normatywnej, bowiem już z art. 397 ust. 1 u.p.w. wynika, że organem właściwym w sprawie zgód wodnoprawnych są wła-

ściwe organy Wód Polskich. Dalej przepis ten precyzuje, że organem właściwym jest:

1) dla pozwoleń wodnoprawnych – dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich w zakresie spraw ściśle określonych w art. 397 ust. 3 pkt 1 lit. a, c i d u.p.w. lub dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich w zakresie pozostałych spraw;

2) dla ocen wodnoprawnych – dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich;

3) dla decyzji, o których mowa w art. 77 ust. 3 i 8 oraz w art. 176 ust. 4 – dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich;

4) dla zgłoszeń wodnoprawnych – kierownik nadzoru wodnego Wód Polskich.

3. Szczególna regulacja zgody wodnoprawnej w związku z realizacją inwestycji mieszkaniowej

a. Termin na wydanie zgody wodnoprawnej

Ust. 1 komentowanego przepisu stanowi, że właściwy organ wydaje zgodę wodnoprawną dla realizacji inwestycji mieszkaniowej (ustawa milczy natomiast o inwestycjach towarzyszących) w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia złożenia wniosku o jej wydanie. Szersze uwagi dotyczące terminu załatwienia sprawy zostały już poczynione w komentarzu do art. 21 u.p.r.i.m.

b. Obowiązek zawiadomienia organu wyższego stopnia

Ust. 3 komentowanego przepisu nakłada na organ prowadzący postępowanie obowiązek zawiadamiania organu wyższego stopnia o następujących czynnościach: złożeniu wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego oraz wydaniu takiego pozwolenia. Przepis wyznacza również maksymalny termin 3 dni na dokonanie takiego zawiadomienia. Obowiązek powyższy jest związany bezpośrednio z regulacją kary administracyjnej dla organu za niewydanie pozwolenia wodnoprawnego. Organ wyższego stopnia będzie mógł w ten sposób pozyskać informacje niezbędne do ustalenia, czy rzeczywiście do uchybienia terminu doszło. Trzeba zwrócić uwagę, że zgodnie z literalnym brzmieniem ten przepis – w odróżnieniu od poprzedniego ustępu odnoszącego się ogólnie do zgody wodnoprawnej – dotyczy jedynie pozwolenia wodnoprawnego.

Należy wyjaśnić, że funkcję organu wyższego stopnia zgodnie z art. 14 ust. 3-5 u.p.w. pełni:

1) Prezes Wód Polskich – w stosunku do dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej Wód Polskich w sprawach określonych ustawą;

2) właściwy dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich – w stosunku do dyrektorów zarządów zlewni Wód Polskich w sprawach określonych ustawą;

3) właściwy dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich – w stosunku do kierowników nadzorów wodnych Wód Polskich w sprawach określonych ustawą.

c. Kara administracyjna dla organu za niewydanie w terminie pozwolenia wodnoprawnego

Szersze uwagi dotyczące kary dla organu zostały już poczynione w komentarzu do art. 21 u.p.r.i.m.

d. Wyłączenie stosowania i odpowiednie stosowanie innych przepisów

Na mocy ust. 1 zd. 2 oraz ust. 7 komentowanego przepisu wyłącza się stosowanie dwóch przepisów u.p.w., tj. art. 407 ust. 2 pkt 3 oraz art. 422 pkt 3, dotyczących odpowiednio pozwolenia wodnoprawnego oraz zgłoszenia wodnoprawnego. Pierwszy z wymienionych przepisów dotyczy jedynie pozwolenia wodnoprawnego, zatem sformułowanie ustawowe zawarte w ust. 1 zd. 1 komentowanego przepisu „w sprawach dotyczących zgody wodnoprawnej", jawi się jako niespójne. Merytoryczna treść obu wyłączonych przepisów sprowadza się do obowiązku dołączenia do wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego lub do zgłoszenia wodnoprawnego wypisu i wyrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku – decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego albo decyzji o warunkach zabudowy, jeżeli są wymagane. Jest zatem oczywiste, w świetle przepisów u.p.r.i.m., które pozwalają na lokalizację inwestycji mieszkaniowej wbrew ustaleniom planu miejscowego, że dołączenie wypisu i wyrysu z takiego planu będzie zbędne. Podobnie bezprzedmiotowe byłoby występowanie o którąś z decyzji lokalizacyjnych. Na podstawie art. 12 ust. 1 u.p.r.i.m. wyłączony został również (w zakresie, w jakim przedmiotem zgody wodnoprawnej jest realizacja inwestycji, np. wykonanie urządzenia wodnego[299]) wymóg nienaruszania ustaleń planów miejscowych,

---

[299] B. Zając, D. Predko, M. Leszczyński, *Komentarz do art. 26* [w:] *Specustawa mieszkaniowa…*, teza 3.

decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, który wynika z art. 396 ust. 1 pkt 7 u.p.w.

Ust. 2 komentowanego przepisu nakazuje z kolei w sprawach uzyskania pozwolenia wodnoprawnego stosować odpowiednio art. 30 u.p.r.i.m., który wyznacza sposób ustalania praw rzeczowych na nieruchomości oraz danych dotyczących osób, którym przysługują prawa rzeczowe na nieruchomości (szerzej zob. komentarz do art. 30). W szczególności regulacja ta może ułatwić ustalenie czy danej osobie przysługuje status strony postępowania o wydanie pozwolenia wodnoprawnego. Oprócz wnioskodawcy są to podmioty, na które będzie oddziaływać zamierzone korzystanie z wód, lub podmioty znajdujące się w zasięgu oddziaływania planowanych do wykonania urządzeń wodnych (art. 401 ust. 1 u.p.w.). Art. 30 u.p.r.i.m. stanowi zatem uzupełnienie art. 401 u.p.w., z tym zastrzeżeniem, że ze względu na węższy zakres niż art. 401 ust. 4 u.p.w. niestosowany będzie art. 30 ust. 4 u.p.r.i.m. (tzn. zawiadomienie w formie obwieszczenia będzie dopuszczalne w każdym przypadku, a nie tylko w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym lub braku danych w katastrze nieruchomości)[300].

Maciej Kruś

Art. 27.1. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w odniesieniu do inwestycji mieszkaniowej następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy.

[300] *Tamże*, teza 4.

2. Organ właściwy do wydania decyzji, o której mowa w ust. 1, zawiadamia organ wyższego stopnia o złożeniu wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz o wydaniu takiej decyzji, nie później niż w terminie 3 dni od dnia dokonania tych czynności.

3. Decyzję, o której mowa w ust. 1, wydaje się w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku o jej wydanie.

4. 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. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa.

5. Karę uiszcza się w terminie 14 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji, o której mowa w ust. 4.

6. Do terminu, o którym mowa w ust. 3, nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu.

Lokalizacja inwestycji mieszkaniowej może być poprzedzona obowiązkiem uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Choć komentowany przepis wypowiada się o inwestycji mieszkaniowej, nie ulega kwestii, że także lokalizacja inwestycji towarzyszącej może wymagać uzyskania wyżej wymienionej decyzji. Wynika to jednoznacznie z art. 72 ust. 1b u.i.o.ś. O tym, czy konkretna inwestycja mieszkaniowa albo towarzysząca będzie wymagała uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach rozstrzygać będzie

treść rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko[301]. Z punktu widzenia przepisów u.p.r.i.m. znaczenie ma § 3 pkt 55 przywołanego rozporządzenia. Natomiast w przypadku uchwały, która miała by dotyczyć tzw. inwestycji towarzyszącej, prawidłowa kwalifikacja będzie zależała od jej rodzaju. Uchwała w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej może być podjęta niezależnie od obowiązywania i ustaleń planu miejscowego. Z tego względu podstawą do kwalifikacji przedsięwzięcia realizowanego w trybie specustawy mógłby być przepis lit. a) jak i lit. b). Gdyby inwestycja miała być lokalizowana na terenie, na którym obowiązuje plan, należy stosować lit. a), w przeciwnym razie lit. b). Oznacza to, że w przypadku gdy na danym terenie nie obowiązuje plan, progi do ustalenia obowiązku wydania decyzji środowiskowej byłyby bardziej restrykcyjne. Trzeba przyjąć, że rozróżnienie kryteriów określonych w § 3 pkt 55 lit. a) i b) rozporządzenia z 2019 r. jest wynikiem tego, że prawodawca uwzględnia okoliczność, iż przed wejściem w życie planu miejscowego prowadzona jest tzw. strategiczna ocena oddziaływania na środowisko. Dlatego na obszarze na którym obowiązuje plan miejscowy progi obowiązku uzyskiwania decyzji środowiskowej są podwyższone, tj. decyzja nie jest wymagana o ile powierzchnia zabudowy nie przekracza 4 ha. W przypadku, gdyby planu nie było powierzchnia ta jest znacznie bardziej ograniczona, bo aż dwukrotnie (do 2 ha). W związku z powyższym w sytuacji gdyby inwestycja mieszkaniowa lokalizowana była na obszarze, na którym obowiązuje plan, ale w planie tym nie ma przeznaczenia na zabudowę mieszkaniową, to podstawą do kwalifikowania tej inwestycji pod kątem obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powinien być przepis § 3 pkt 55 lit. b) rozporządzenia. Uzasadnić to można co najmniej w następujący sposób: po pierwsze przepis rozporządzenia stanowi o zabudowie objętej ustaleniami planu. Oznacza to, że

[301] Dz.U., poz. 1839.

w planie musi zostać określony teren pod zabudowę mieszkaniową. Po drugie, taka interpretacja odpowiada celowi regulacji rozporządzenia, zwłaszcza w kontekście wyżej wskazanego zagadnienia przeprowadzenia strategicznej oceny środowiskowej.

Komentowany przepis wprowadza szczególne regulacje dotyczące procedury wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, ale tylko w odniesieniu do inwestycji mieszkaniowych. Inaczej mówiąc, regulacje te nie dotyczą uchwały w sprawie inwestycji towarzyszącej. Po pierwsze, wprowadzono obowiązek zawiadamiania organów wyższego stopnia i to w terminie 3 dni o złożeniu wniosku przez inwestora, a także o wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Organem wyższego stopnia jest samorządowe kolegium odwoławcze, albowiem zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt 4 u.i.o.ś. właściwy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Z kolei właściwość samorządowego kolegium odwoławczego wynika z art. 17 k.p.a. Można stwierdzić, że funkcją tego przepisu jest informowanie organu wyższej instancji o tym, że toczy się to postępowanie oraz, że zostało ono zakończone. Informacja ta ma znaczenie w kontekście następnego ustępu, który stanowi o tym, że decyzja ta powinna zostać wydana w terminie 90 dni. Przestrzeganie tego terminu przez organ I instancji zabezpieczone jest finansową karą administracyjną wymierzaną temu organowi w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Kara ta jest wymierzana w drodze decyzji administracyjnej, którą wydaje organ wyższego stopnia. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że wydawanie decyzji środowiskowych jest zadaniem własnym gminy. Po pierwsze, decyzja jest wykonywana przez organ wykonawczy gminy, tj. wójta. Po drugie, sprawy związane z ochroną środowiska znajdują się w katalogu zadań własnych gminy z art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g. Po trzecie, we wspomnianym przepisie art. 7 u.s.g. zaspokajanie potrzeb lokalnej wspólnoty tworzącej gminę jest podstawową przesłanką kwalifikacji zadania publicznego jako zadania własnego gminy. Przeprowadzanie postępowań w sprawie oddziaływania na środowisko przez gminę leży w interesie lokalnej wspólnoty,

ponieważ projektowane inwestycje oddziaływujące na środowisko, które wymagają uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach mogą mieć znaczący wpływ na jakość życia mieszkańców tej gminy, gdyż taka inwestycja najsilniej oddziałuje na najbliższe sąsiedztwo. W związku z powyższym, w przypadku gdyby doszło do zastosowania przepisu o karze administracyjnej, finansowe obciążenie ponosi budżet gminy na rzecz budżetu państwa. Praktyka pokazuje, że ów 90-dniowy termin jest terminem bardzo krótkim, co powoduje, że przepis ten może wiązać z większym pośpiechem wywołanym lękiem przed karą, a co za tym kiepską jakością wydawanych decyzji. Co ważne, skoro procedura wydania decyzji środowiskowej ma służyć interesom lokalnej społeczności, to wprowadzenie takiego obostrzenia może wpłynąć negatywnie na realizację zadań samorządu gminnego i godzi w idee samodzielności gminy.

Z drugiej strony zauważyć należy, że art. 27 ust. 6 u.p.r.i.m. daje możliwość, aby postępowanie trwało dłużej niż 90 dni, o ile wystąpią wskazane w nim okoliczności. Przepis ten ma brzmienie bardzo podobne do art. 35 ust. 5 k.p.a. Zważywszy na to, że w art. 35 ust. 3 k.p.a. jest określone, że w sprawie szczególnie skomplikowanej decyzja powinna być wydana w ciągu dwóch miesięcy i że oba wskazane przepisy k.p.a. dotyczą wydawania decyzji środowiskowej, to można paradoksalnie stwierdzić, że przepis szczególny specustawy mieszkaniowej, którego celem było skrócenie czasu wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach de iure wydłuża ten termin do dni 90. W świetle powyższych rozważań wprowadzenie sankcji z art. 27 ust. 4 u.p.r.i.m. wydaje się być nieracjonalne.

Na marginesie należy spostrzec niefortunną redakcję art. 27 ust. 5 u.p.r.i.m. Przepis ten stanowi o naliczaniu kary od dnia doręczenia ostatecznej decyzji (przez organ I instancji). Tymczasem decyzja ta może stać się ostateczna dopiero po jej doręczeniu, a nie zaś z chwilą jej doręczenia (zasadniczo po upływie 14 dni, chyba, że uprawnio-

ny zrzeknie się prawa do wniesienia odwołania, przy czym skutek ostateczności wynikający z owego zrzeczenia się i tak nie następuje z chwilą doręczenia).

Dodatkowo, warto zauważyć, że wyżej wymienione nowe rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, poprzez nową definicję pojęcia powierzchni zabudowy zwiększa prawdopodobieństwo zaliczenia inwestycji mieszkaniowej do przedsięwzięcia wymagającego decyzji środowiskowej (§ 1 ust. 2 pkt 2). Zgodnie z tym rozporządzeniem powierzchnia zabudowy obejmuje także tą część powierzchni terenu inwestycji, na której dojdzie do tymczasowego przekształcenia.

Damian Zelewski

Art. 28. 1. Budynki wybudowane w ramach inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej w trybie niniejszej ustawy wymagają uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Pozwolenie na użytkowanie wydaje właściwy powiatowy inspektor nadzoru budowlanego.

2. Właściwy powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, wydając pozwolenie na użytkowanie, kontroluje również spełnienie przez inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą zgodności ze standardami, o których mowa w art. 17-19. Stwierdzenie niespełnienia tych standardów stanowi również przesłankę odmowy wydania pozwolenia na użytkowanie.

3. Pozwolenie na użytkowanie obiektu budowlanego przeznaczonego na działalność handlową lub usługową wydaje się nie wcześniej niż przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie inwestycji mieszkaniowej.

4. Po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, o której mowa w ust. 1, nie można dokonać zmiany sposobu użytkowania części obiektu budowlanego, z wyjątkiem części przeznaczonej na działalność handlową lub usługową.

Spis zagadnień:

1. Uwagi ogólne
2. Sprawdzenie zgodności ze standardami urbanistycznymi przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie
3. Uzależnienie oddania do użytkowania obiektu handlowo-usługowego od pozwolenia na użytkowanie inwestycji mieszkaniowej
4. Zakaz zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego

1. Uwagi ogólne

Komentowany przepis stanowi *lex specialis* w stosunku do ogólnych regulacji u.p.b. związanych z przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego. Jak stwierdzono w orzecznictwie, „udzielenie pozwolenia na użytkowanie (czy to w drodze wymaganej prawem decyzji organu czy też niezgłoszenia przez tenże organ sprzeciwu od przedłożonego zawiadomienia o zakończeniu budowy) wieńczy cały proces inwestycyjny. Jego celem jest niewątpliwie zweryfikowanie, czy zrealizowany obiekt jest zgodny z obiektem zaprojektowanym, na który organ administracyjny udzielił pozwolenia budowlanego, a więc z tym, co zakładano na etapie wstępnym inwestycji. Obowiązek w tym zakresie, wolą ustawodawcy, dotyczy nie każdego a tylko wybranych przedsięwzięć budowlanych, uznawanych przez prawodawcę za wymagające zastosowania takiej procedury (zgody

na użytkowanie)"[302]. Podstawy prawne dla ustalenia sposobu przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego stanowią przepisy art. 54 i 55 u.p.b. Pierwszy z wymienionych przepisów stanowi o zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, natomiast drugi o uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie w formie decyzji administracyjnej. Tę drugą formę, niewątpliwie silniej zaznaczającą władztwo administracyjne organu, na zasadach ogólnych stosuje się obligatoryjnie jedynie po spełnieniu ustawowych przesłanek. Szczególność regulacji u.p.r.i.m. polega na tym, że wprowadza ona jednolity obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie dla budynków wybudowanych w ramach inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej w trybie tej specustawy. Nie będzie miało zatem znaczenia np. przypisanie budynku do określonej kategorii obiektów budowlanych zgodnie z załącznikiem do u.p.b.

Powyższe rozwiązanie należy ocenić jako słuszne z punktu widzenia zapewnienia odpowiedniej jakości inwestycji, która jest realizowana w trybie uproszczonym. W decyzji tej organ nadzoru budowlanego (którym w przypadku tego trybu będzie zawsze powiatowy inspektor nadzoru budowlanego) może określić warunki użytkowania obiektu albo uzależnić jego użytkowanie od wykonania, w oznaczonym terminie, określonych robót budowlanych (art. 59 ust. 2 u.p.b.). Wymóg uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wiąże się również z zastosowaniem dalszych przepisów wprowadzających procedury kontrolne dla inwestycji. Przede wszystkim, zgodnie z art. 56 u.p.b. inwestor, w stosunku do którego nałożono obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, jest obowiązany zawiadomić, zgodnie z właściwością wynikającą z przepisów szczególnych, organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz Państwowej Straży Pożarnej o zakończeniu budowy obiektu budowlanego

[302] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 kwietnia 2018 r., VII SA/Wa 2176/17, LEX nr 2485871.

i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania. Organy te zajmują stanowisko w sprawie zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Ponadto, na podstawie art. 57 ust. 6 u.p.b., wniosek o udzielenie pozwolenia na użytkowanie stanowi wezwanie organu nadzoru budowlanego do przeprowadzenia obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59a u.p.b.. Kontrola ta ma na celu stwierdzenie prowadzenia budowy zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę. Obejmuje ona sprawdzenie: zgodności obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu, zgodności obiektu budowlanego z projektem architektoniczno-budowlanym w ustalonym ustawą zakresie, wyrobów budowlanych szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego, uporządkowania terenu budowy oraz wykonania obowiązku rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania lub tymczasowych obiektów budowlanych, jeśli taki obowiązek został nałożony w pozwoleniu na budowę i upłynął termin jego wykonania (art. 59a ust. 2 u.p.b.).

2. Sprawdzenie zgodności ze standardami urbanistycznymi przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie

Komentowany przepis w ust. 2 wprowadza, poza wyżej wymienionymi, jeszcze jedno kryterium kontroli zrealizowanej inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej, a mianowicie zgodność ze standardami urbanistycznymi, o których mowa w art. 17-19 specustawy. Taka konstrukcja niewątpliwie wzmacnia znaczenie omawianych standardów, zarówno ustawowych jak i lokalnych. Analizując wskazany przepis można wysnuć wniosek, że normatywy jakościowe inwestycji muszą być spełnione nie tylko na etapie ubiegania się o ustalenie jej lokalizacji, ale również na etapie wieńczącym inwestycję. Rozwiązanie takie, jakkolwiek gwarantujące realne zastosowanie przepisów art. 17-19 u.p.r.i.m., byłoby jednak ryzykowne z punktu

widzenia interesów inwestora, a ponadto sprzeczne z podstawowymi zasadami porządku prawnego. Dla przykładu, w przypadku likwidacji szkoły podstawowej lub przystanku komunikacyjnego, które funkcjonowały jeszcze w czasie ustalania lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, to inwestor poniósłby ryzyko niespełnienia wskazanych standardów, a tym samym – nie mógłby przystąpić do użytkowania budynków przed doprowadzeniem do stanu zgodności z prawem. Co prawda należy przyznać, że racjonalny inwestor powinien tak planować inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą, aby ograniczyć ryzyko wystąpienia wątpliwej sytuacji, np. poprzez wykazanie spełnienia standardów w oparciu o większą liczbę obiektów, niemniej jednak nie można obarczać go *ex post* negatywnymi skutkami działań innego podmiotu. Dlatego też właściwa wydaje się taka interpretacja komentowanej regulacji, która wymaga sprawdzenia zgodności ze standardami urbanistycznymi według stanu na dzień złożenia wniosku o wydanie uchwały lokalizacyjnej (stan faktyczny) lub wydania tejże uchwały (stan prawny)[303] – z wyjątkiem dotyczącym inwestycji ówcześnie planowanych, o czym będzie mowa szerzej w dalszej części. W ten sposób nie będzie miało znaczenia czy szkoła podstawowa, przystanek komunikacyjny czy teren zieleni urządzonej, które istniały w tamtym czasie istnieją nadal, czy też zostały zlikwidowane. Z kolei np. w przypadku przekroczenia przez

[303] Por. B. Zając, D. Predko, M. Leszczyński, *Komentarz do art. 28* [w:] *Specustawa mieszkaniowa…*, teza 3. Autorzy stwierdzili, że z dniem wydania uchwały lokalizacyjnej następuje „petryfikacja stanu prawnego w tym zakresie" i nie ma znaczenia czy po tym terminie np. została wydana uchwała w sprawie lokalnych standardów urbanistycznych. W podobnym kierunku idzie wykładnia celowościowa przeprowadzona przez T. Filipowicza, z tym, że autor ten proponuje przyjąć jako punkt odniesienia dzień składania wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji. (T. Filipowicz [w:] T. Filipowicz (red.), *Specustawa mieszkaniowa…*, s. 130). Jeśli chodzi o stan prawny właściwy wydaje się pogląd pierwszy, natomiast w odniesieniu do stanu faktycznego to właśnie tę ostatnią tezę należy zaaprobować z uwagi na wyraźne brzmienie art. 17 ust. 5 *in principio* („infrastrukturę istniejącą w dniu składania wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej").

miasto granicy 100 000 mieszkańców lub wybudowania w okolicy inwestycji budynku wyższego (sytuacja z art. 17 ust. 7 u.p.r.i.m.), kwestia wybudowania budynku wyższego będzie i tak wymagała zmiany pozwolenia na budowę, a wcześniej – również zmiany uchwały lokalizacyjnej, zatem wykładnia komentowanego przepisu nie będzie miała w takich okolicznościach znaczenia. Powyższy pogląd oparty na wykładni celowościowej przepisu jest również spójny z orzecznictwem sądowoadministracyjnym związanym ze zwykłą procedurą uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie. NSA stwierdził, że „proces wykonywania robót budowlanych z reguły jest długotrwały, a w związku z tym po wydaniu pozwolenia na budowę mogą zaistnieć różne okoliczności niezależne od inwestora (np. zmiana stanu prawnego), które nie powinny stanowić przeszkody do uzyskania pozwolenia na użytkowanie”[304].

Inaczej należy podejść do szczególnej sytuacji, kiedy inwestor na etapie składania wniosku o wydanie uchwały lokalizacyjnej wykazał spełnienie standardów urbanistycznych w oparciu o inwestycję planowaną na podstawie art. 17 ust. 5 in fine u.p.r.i.m. W takim przypadku organ nadzoru budowlanego przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie będzie miał obowiązek zbadać czy inwestycje te zostały rzeczywiście zrealizowane (przekazane do użytkowania)[305]. Powyższa interpretacja obydwu przepisów łącznie niewątpliwie wzmacnia gwarancyjny charakter standardów urbanistycznych (co nie zostałoby zrealizowane w przypadku, gdyby uznać, że inwestycja planowana w rozumieniu art. 17 ust. 5 u.p.r.i.m. w chwili przystąpienia do użytkowania inwestycji mieszkaniowej może nadal pozostawać w sferze planów), a przy tym uzasadnia celowość komentowanej regulacji. Jednakże w świetle tego, że samo sformułowanie zawarte w art. 28

---

304 Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2017 r., II OSK 913/15, LEX nr 2248139, cyt. za: *Tamże*.

305 Zob. B. Zając, D. Predko, M. Leszczyński, *Komentarz do art. 28* [w:] *Specustawa mieszkaniowa…*, teza 5.

ust. 2 u.p.r.i.m. może wywoływać wątpliwości interpretacyjne, należy spodziewać się kontrowersji na tle stosowania komentowanego przepisu.

3. Uzależnienie przystąpienia do użytkowania obiektu handlowo-usługowego od pozwolenia na użytkowanie inwestycji mieszkaniowej

Ust. 3 komentowanego przepisu uzależnia wydanie pozwolenia na użytkowanie inwestycji towarzyszącej w postaci obiektu budowlanego przeznaczonego na działalność handlową lub usługową od wydania takiej decyzji w stosunku do inwestycji mieszkaniowej. Ta ostatnia będzie zatem warunkiem *sine qua non* wydania pierwszej z wymienionych decyzji, tym samym jej brak będzie stanowić przesłankę odmowy wydania pozwolenia na użytkowanie obiektu handlowego lub usługowego. W uzasadnieniu do projektu specustawy wskazano, że na mocy komentowanej regulacji „wprowadzono zasadę proporcjonalnego oddawania do użytkowania obiektów handlowych i usługowych wraz z inwestycją mieszkaniową, co ograniczy możliwość realizacji obiektu handlowego wolnostojącego (stanowiącego część inwestycji) bez zrealizowania inwestycji mieszkaniowej”[306].

4. Zakaz zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego

W ust. 4 komentowanego przepisu ustawodawca wyłączył możliwość zmiany sposobu użytkowania części obiektu budowlanego już po wydaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Zmiana sposobu użytkowania na zasadach ogólnych jest uregulowana w art. 71 u.p.b. i oznacza w szczególności „podjęcie bądź zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki: bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne,

[306] Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o ułatwieniach…, s. 14.

higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń". Wprowadzenie takiego zakazu zostało najprawdopodobniej podyktowane chęcią ograniczenia możliwości wykorzystywania szczególnego trybu specustawy do realizacji innych celów, czyli realizacji inwestycji nominalnie mieszkaniowych, które za jakiś czas traciłyby – chociażby w części – ten charakter. Przepis co prawda mówi wprost tylko o zakazie zmiany sposobu użytkowania części obiektu budowlanego, jednakże zgodnie z wnioskowaniem *a minori ad maius* tym bardziej zakazana będzie zmiana sposobu użytkowania całego obiektu. Ustawodawca uczynił też wyjątek dla części przeznaczonej na działalność handlową lub usługową, gdyż w przypadku takiej części obiektu nie będzie miał zastosowania zakaz zmiany sposobu użytkowania. Jest to zrozumiale, gdyż taka sytuacja nie niesie za sobą wskazanego wyżej niebezpieczeństwa ominięcia przepisów, a jednocześnie powoduje pewne uelastycznienie w zakresie gospodarowania nieruchomością już po jej oddaniu do użytkowania.

Ewa Skorczyńska

Art. 29. W zakresie nieuregulowanym w ustawie do należności z tytułu kar wymierzanych organowi w przypadku niewydania w terminie decyzji lub zezwolenia, o których mowa w art. 21, art. 26 i art. 27, stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Przepis art. 29 u.p.r.i.m. odnosi się do należności z tytułu kar wymierzanych właściwym organom administracji w przypadku niewydania w terminie: zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu w umieszczenia w pasie drogowym uzbrojenia terenu wchodzącego w skład inwestycji (o którym mowa w art. 21 u.p.r.i.m), zgody wodnoprawnej (o której mowa w art. 26 u.p.r.i.m.) oraz decyzji o środo-

wiskowych uwarunkowaniach (o której mowa w art. 27 u.p.r.i.m.) [por. komentarz do tych przepisów].

W takich przypadkach stosuje się odpowiednio przepisy o postepowaniu egzekucyjnym w administracji, co oznacza, że wymierzona kara, w przypadku jej nieuiszczenia, może podlegać ściągnięciu w trybie u.p.e.a. Nadmienić należy, iż podobną regulację przewiduje art. 35 ust. 7 u.p.b. (w odniesieniu do kar wymierzanych organom administracji architektoniczno-budowlanej z tytułu niewydania decyzji w określonym terminie), który również odsyła do przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (z tą różnicą, że ten ostatni przepis kategorycznie wskazuje, iż nieuiszczona kara „podlega ściągnięciu" w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

W tym miejscu należy wskazać, że podobne regulacje (przewidujące możliwość wymierzania organowi kar pieniężnych z tytułu jego bezczynności oraz możliwość prowadzenia egzekucji administracyjnej w stosunku do takich należności), budzą istotne wątpliwości natury teoretycznej, co przekłada się na niejednolitość praktyki administracyjnej i orzecznictwa sądowoadministracyjnego w tym zakresie[307]. Z. Leoński na gruncie art. 1a pkt 20 u.p.e.a. (definiującego pojęcie „zobowiązanego" w rozumieniu tej ustawy[308]) wskazywał, że prze-

---

[307] Szerzej na ten temat: E. Szczygłowska, *Regulacja czasu trwania postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę a wymogi spójności systemu prawa administracyjnego – w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych* [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, J. Zimmermann, Warszawa 2011, s. 147-168.

[308] Zgodnie z tym przepisem przez zobowiązanego rozumie się „osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej albo osobę fizyczną, która nie wykonała w terminie obowiązku o charakterze pieniężnym lub obowiązku o charakterze niepieniężnym, a w postępowaniu zabezpieczającym – również osobę lub jednostkę, której zobowiązanie nie jest wymagalne albo jej obowiązek nie został ustalony lub określony, ale zachodzi obawa, że brak zabezpieczenia mógłby utrudnić lub udaremnić skuteczne przeprowadzenie egzekucji, a odrębne przepisy na to zezwalają".

pis ten nie określa, czy i w jakim zakresie zobowiązanym mogą być podmioty prawa publicznego, a także nie wyjaśnia „czy jest sens prowadzenia egzekucji jednego organu państwowego wobec innego organu państwa?”[309].

Jak się wydaje, zarówno sens prowadzenia egzekucji, jak i sens wymierzania kary w podobnych sytuacjach często nie jest również rozumiany przez same organy administracji publicznej. Działalność administracyjną w tej sferze cechuje nieraz negatywnie rozumiany automatyzm. Dlatego podzielić należy stanowisko, zawarte w wyroku NSA z dnia 27 marca 2008 r., II OSK 302/07, w którym (na kanwie art. 35 ust. 6 u.p.b.) stwierdzono, że wszczęcie postępowania w sprawie wymierzenia kary nie tworzy jakiejś odrębnej więzi ustrojowo-prawnej między organem wymierzającym karę, a organem właściwym do wydania pozwolenia na budowę, zaś wymierzanie kary ma sens tylko wówczas, gdy może ono przynieść jakieś pozytywne efekty dla strony. Sankcja, o której mowa w tym przepisie, zdaniem sądu, jest „integralnie związana z prawem strony do załatwienia sprawy w określonym terminie (….)”. A w innym miejscu tego orzeczenia czytamy: „przepis art. 35 ust. 6 ma na celu dyscyplinowanie organu wydającego pozwolenie na budowę w toku sprawy. Podjęcie czynności i wymierzenie grzywny po półtora roku od wydania decyzji (…) już po zrealizowaniu inwestycji świadczy o tym, że organowi wymierzającemu grzywnę uszła uwadze istota uregulowania zawarta w art. 36 ust. 6” [310].

Jak się wydaje, przedstawiony tok rozumowania może być wykorzystany również w odniesieniu do potrzeby wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Uważam bowiem, że jeśli po wydaniu decyzji nakładającej karę, a przed skierowaniem sprawy do egzekucji, inwestor uzyska

---

309 Z. Leoński [w:] R. Hauser, Z. Leoński, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 15.

310 LEX nr 469439.

korzystne dla siebie rozstrzygnięcie, istnieje możliwość uchylenia decyzji o wymierzeniu kary w trybie przewidzianym w art. 154 k.p.a., bowiem co do zasady egzekucja kary nie wpłynie pozytywnie na sytuację strony. Nie można w każdym razie traktować omawianych kar jako samoistnych (niepowiązanych z istotą ich nakładania) źródeł dochodów budżetu państwa. Dlatego słusznie ustawodawca stwierdził, że przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji powinno się stosować w omawianych sprawach odpowiednio, a nie wprost.

Ewa Skorczyńska

Art. 30. 1. Prawa rzeczowe na nieruchomości ustala się na podstawie ksiąg wieczystych, zbioru dokumentów albo innych dokumentów urzędowych.

2. 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.

3. Dane, o których mowa w ust. 2, mogą być ustalone również na podstawie innych okoliczności, jeśli są one znane organowi z urzędu lub zostały wskazane przez stronę.

4. W przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym lub braku danych w katastrze nieruchomości pozwalających na ustalenie danych osobowych, 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 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Czynnościom, zmierzającym do ustalenia istnienia praw do nieruchomości, jak i do ustalenia danych osób, którym te prawa przysługują, powinna przyświecać zasada prawdy obiektywnej, która nie jest wyłącznie zasadą postępowania, prowadzonego w trybie przepisów k.p.a., lecz jej znaczenie jest szersze[311]. W tym duchu należy odczytywać treść art. 30 ust. 1 u.p.r.i.m, który wskazuje, jakie dokumenty mogą być podstawą ustalenia praw rzeczowych do nieruchomości, a także treść art. 30 ust. 3 u.p.r.i.m., który dozwala opierać się przy ustalaniu danych osób uprawnionych z tytułu praw rzeczowych, m.in. na okolicznościach wskazanych przez stronę. Do tej pory w orzecznictwie sądowoadministracyjnym możliwość opierania się na oświadczeniach strony w tym zakresie była kwestionowana w szeregu przypadkach (por. np. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 29 sierpnia 2017 r., II SA/Rz 398/17, w którym czytamy: „Zasada wyłącznej mocy dowodowej postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku lub zarejestrowanego aktu poświadczenia dziedziczenia w zakresie wykazywania statusu spadkobiercy ma znaczenie ogólnosystemowe i odnosi się także do spraw rozstrzyganych na drodze postępowania administracyjnego. Nie jest więc prawnie skuteczne w postępowaniu administracyjnym ustalanie kręgu spadkobierców zmarłej strony na podstawie prywatnego oświadczenia [nawet złożonego po uprzedzeniu o odpowiedzialności karnej] osoby, która twierdzi, że jest jedynym spadkobiercą tego rodzaju strony. Status prawny spadkobiercy zmarłej strony nie może bowiem wynikać jedynie z twierdzenia danej osoby, że taki status jej przysługuje. Tym bardziej nie jest dopuszczalne poprzestanie przez organy administracji na oświadczeniu danej osoby, że jest ona jedynym spadkobiercą)”[312].

---

311 Jak pisze J. Zimmermann, „słuszne jest zapatrywanie, że zasady kodeksowe mają lub też powinny mieć zastosowanie do całego funkcjonowania administracji publicznej” (J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania…*, s. 41.

312 LEX nr 2361530.

Art. 30 ust. 2 u.p.r.i.m. łączy się natomiast z regulacją, zawartą w art. 22 ust. 2 u.p.g.k., który stanowi, iż „Podmioty, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1[313], zgłaszają właściwemu staroście zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian. Obowiązek ten nie dotyczy zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, wynikających z aktów normatywnych, prawomocnych orzeczeń sądowych, decyzji administracyjnych, aktów notarialnych, materiałów zasobu, wpisów w innych rejestrach publicznych oraz dokumentacji architektoniczno-budowlanej przechowywanej przez organy administracji architektoniczno-budowlanej".

Użyte w komentowanym przepisie pojęcia „katastru nieruchomości" oraz „nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym", zostały zdefiniowane w art. 2 pkt 4 i 5 u.p.r.i.m. (por. komentarz do tych przepisów).

Ewa Skorczyńska

Art. 31. W postępowaniu o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę przepisy art. 30 § 5 i art. 34 Kodeksu postępowania admi-

---

[313] Chodzi tu o właścicieli nieruchomości, „a w przypadku: a) nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego – oprócz właścicieli inne podmioty, w których władaniu lub gospodarowaniu, w rozumieniu przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, znajdują się te nieruchomości, b) gruntów, dla których ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić ich właścicieli – osoby lub inne podmioty, które władają tymi gruntami na zasadach samoistnego posiadania" (art. 20 ust. 2 pkt 1 tej ustawy). Zaniedbanie obowiązku zgłoszenia zmiany danych, o których mowa w tym przepisie może więc wywołać negatywne konsekwencje dla strony postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę, bowiem art. 31 ust. 2 u.p.r.i.m. wyraźnie przesądza o tym, że doręczenie na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne.

nistracyjnego stosuje się, z zastrzeżeniem że 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.

Przepis art. 31 u.p.r.i.m. wprowadza istotne *novum* w stosunku do regulacji kodeksowej, zawartej w art. 30 § 5 oraz art. 34 k.p.a. Pierwszy z tych przepisów stanowi, iż „W sprawach dotyczących spadków nie objętych jako strony działają osoby sprawujące zarząd majątkiem masy spadkowej, a w ich braku – kurator wyznaczony przez sąd na wniosek organu administracji publicznej". Drugi natomiast stanowi, iż: „Organ administracji publicznej wystąpi do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych, o ile przedstawiciel nie został już wyznaczony"[314], zaś „W przypadku konieczności podjęcia czynności nie cierpiącej zwłoki organ administracji publicznej wyznacza dla osoby nieobecnej przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu do czasu wyznaczenia dla niej przedstawiciela przez sąd".

Przywołane przepisy odnoszą się do różnych sytuacji, mogących zaistnieć również w toku postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę. Interes prawny stron tego postępowania wynika bowiem z posiadania przez te osoby określonych tytułów prawnych do nieruchomości (por. art. 28 ust. 2 u.p.b.).

Pierwszy z nich odnosi się sytuacji, w których nieruchomość, będąca przedmiotem postępowania (również nieruchomość sąsiadująca z terenem inwestycji), wchodzi w skład spadku nieobjętego. Spadek

---

[314] Wyznaczenie przez sąd przedstawiciela następuje na podstawie art. 184 ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Jak wskazał SN z uchwale z dnia 9 lutego 1989 r., III CZP 117/88, OSNC 1990, Nr 1, poz. 11, wynagrodzenie takiego przedstawiciela należy do kosztów postępowania administracyjnego.

uważa się za nieobjęty, jeżeli żaden ze spadkobierców nie objął go faktycznie w posiadanie, np. zarząd, użytkowanie, przechowanie czy jakiekolwiek inne władanie[315]. Jeśli więc spadek został objęty przez któregoś ze spadkobierców, przepis nie znajdzie zastosowania. W braku osób sprawujących zarząd majątkiem masy spadkowej istnieje konieczność wyznaczenia przez sąd kuratora. Przepisy k.p.a. nie przewidują w tej sytuacji możliwości ustanowienia przedstawiciela, do którego mogłyby być skutecznie doręczane pisma w toku postępowania.

Drugi z ww. przepisów odnosi się do sytuacji, w której stroną postępowania jest osoba nieobecna lub niezdolna do czynności prawnych. „Osobą nieobecną jest taka osoba fizyczna, o której wiadomo, że istnieje, ale organ administracji publicznej dostępnymi sobie sposobami nie jest w stanie ustalić, jaki jest jej adres zamieszkania"[316]. Tylko w takiej sytuacji k.p.a. przewiduje możliwość wyznaczenia przez organ z urzędu przedstawiciela, mogącego reprezentować stronę w postępowaniu administracyjnym. Art. 31 u.p.r.i.m. rozszerza tę możliwość również na sytuację, wskazaną w art. 30 § 5 k.p.a. Co więcej, dopuszcza tę możliwość „jeżeli jest to konieczne dla przeprowadzenia postępowania". Przesłanka ta różni się ona od przesłanki

---

315 Tak: SN w orzeczeniu z dnia 16 marca 1952 roku, C 1006/52, OSN 1953 r. Nr 3, poz. 75, a także w orzeczeniu z dnia 5 kwietnia 1956 roku, 3 CR 566/56, OSN 1956 r. Nr 4, poz. 115. Por. też wyrok Sądu Rejonowego w Grudziądzu z dnia 21 września 2015 r. Wydział I Cywilny, I Ns 799/15, LEX nr 2069907 gdzie czytamy: „Wystarczającą przesłanką ustanowienia kuratora spadku jest (…) nieobjęcie spadku faktycznie we władanie choćby jednego ze spadkobierców. Potrzeba ustanowienia kuratora spadku występuje w sytuacji, w której jego nieustanowienie groziłoby uszczupleniem spadku lub praw spadkobierców albo gdy przemawia za tym interes publiczny, mający w sprawach toczących się w postępowaniu nieprocesowym istotne znaczenie (tak J. Gudowski [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Postępowanie rozpoznawcze i zabezpieczające. Tom III, Warszawa 2012, s. 477)".

316 M. Romańska [w:] H. Knysiak-Molczyk (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2015/el.

określonej w art. 34 k.p.a., gdzie mowa jest o „konieczności podjęcia czynności nie cierpiącej zwłoki". Co więcej „konieczność przeprowadzenia postępowania" wydaje się zachodzić w każdej sprawie (w postępowaniu administracyjnym „koniecznością" jest przecież m.in. zapewnienie stronom udziału w tym postępowaniu, w tym przez doręczanie im pism procesowych). Gdyby jednak przyjąć, że owa konieczność zachodzi w każdej sprawie, wprowadzanie tej przesłanki do treści art. 31 u.p.r.i.m. byłoby zbędne. Należy zatem wyrazić pogląd, że ocena spełnienia tej przesłanki powinna być poprzedzona należytym ważeniem interesów indywidualnych, wchodzących w grę w konkretnej sprawie administracyjnej i nie powinna następować mechanicznie. W okolicznościach konkretnej sprawy organ może zatem uznać, iż interes innej (poza inwestorem) strony postępowania będzie przemawiać raczej za zawieszeniem postępowania do czasu ustalenia danych tej strony (zwłaszcza gdy chodzić będzie o stronę, będącą właścicielem terenu inwestycji).

Damian Zelewski

Art. 32. 1. Na wniosek inwestora w decyzji o pozwoleniu na budowę inwestycji mieszkaniowej właściwy organ zezwala, w zakresie niezbędnym do realizacji inwestycji, na usunięcie drzew lub krzewów znajdujących się na nieruchomościach objętych uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Do inwestycji mieszkaniowych stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 142, 10 i 650).

2. Wniosek o wydanie pozwolenia na budowę inwestycji mieszkaniowej w przypadku, o którym mowa w ust. 1, dodatkowo zawiera elementy, o których mowa w art. 83b ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

3. Rozstrzygnięcie w sprawie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, o którym mowa w ust. 1, właściwy organ podejmuje po uzgodnieniu z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), a w przypadku nieruchomości lub jej części, wpisanej do rejestru zabytków, z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Właściwy w sprawie wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub wojewódzki konserwator zabytków zajmuje stanowisko w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku właściwego organu, przy czym niezajęcie stanowiska w tym terminie traktuje się jako uzgodnienie. 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.

4. W przypadku usuwania drzew lub krzewów rosnących na nieruchomościach będących własnością gminy – z wyjątkiem nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym innego podmiotu – uzgodnienie, o którym mowa w ust. 3, następuje z właściwym miejscowo starostą. Jeżeli prezydent miasta na prawach powiatu sprawuje funkcję starosty, uzgodnienie następuje z marszałkiem województwa.

5. Usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości stanowiącej park, ogród albo inną formę zaprojektowanej zieleni wpisaną do rejestru zabytków wymaga również pozwolenia, o którym mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 albo 11 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Spis zagadnień:

1. Uwagi ogólne

2. Specyfika zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów wydanego w trybie specustawy mieszkaniowej

a. Integracja zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z decyzją o pozwoleniu na budowę
b. Regulacje dotyczące uzgodnień
c. Konieczność uzyskania pozwolenia konserwatorskiego

1. Uwagi ogólne

Komentowany przepis dotyczy usunięcia drzew lub krzewów z terenu nieruchomości lub jej części. Podstawowa regulacja w tym zakresie znajduje się w rozdziale 4 u.o.p. zatytułowanym „Ochrona terenów zieleni i zadrzewień". Zgodnie z tymi przepisami usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości lub jej części może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego na wniosek posiadacza nieruchomości – za zgodą właściciela tej nieruchomości lub właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 k.c. (urządzeń przesyłowych) – jeżeli drzewo lub krzew zagrażają funkcjonowaniu tych urządzeń (art. 83 ust. 1 u.o.p.). Co do zasady zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, a w przypadku gdy zezwolenie dotyczy usunięcia drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków – wojewódzki konserwator zabytków (art. 83a ust. 1 u.o.p.). W niektórych przypadkach wymagane jest również uzgodnienie z dyrektorem parku narodowego albo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (art. 83a ust. 2 i 3 u.o.p.). W podstawowym trybie mowa jest jednak o odrębnej decyzji administracyjnej.

2. Specyfika zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów wydanego w trybie specustawy mieszkaniowej

a. Integracja zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z decyzją o pozwoleniu na budowę

W odróżnieniu od trybu ogólnego, komentowana ustawa przewiduje zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów nie jako osobną decyzję administracyjną, a jako integralny element pozwolenia na budowę. Konstrukcja taka jest typowa dla niektórych specustaw, a zatem w zbliżonym kształcie można ją znaleźć m.in. w ustawie o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu czy ustawie o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych[317]. Organem udzielającym zezwolenia w takim szczególnym trybie będzie organ właściwy w sprawie pozwolenia na budowę. Możliwość zastosowania tej konstrukcji, a także jej zakres przestrzenny są uzależnione od uprzedniego podjęcia uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Ust. 1 komentowanego przepisu będzie można zastosować jedynie na nieruchomościach objętych wskazaną uchwałą. Jednocześnie specustawa wprowadza dodatkową przesłankę, którą organ wydający pozwolenie na budowę będzie musiał wziąć pod uwagę – usunięcie drzewa lub krzewu może nastąpić wyłącznie w zakresie niezbędnym do realizacji inwestycji mieszkaniowej, co będzie należało ustalić w toku postępowania. Jak wskazuje B. Rakoczy na kanwie analizy analogicznie brzmiącego przepisu, ustalenie tego zakresu będzie miało charakter ocenny i uznaniowy[318].

Jednakże odmiennie w stosunku do przywołanych wyżej specustaw, nie wyłączono generalnie stosowania przepisów rozdziału 4 u.o.p., nakazując jedynie stosowanie wybranych przepisów. W komentowanej specustawie ustawodawca postanowił odwołać się do odpowiedniego stosowania wszystkich przepisów rozdziału 4 u.o.p.. Należy do nich również art. 83b u.o.p. określający elementy wniosku o wydanie zezwolenia, ale wydaje się, że dla uściślenia zakresu jego zastosowania w ust. 2 komentowanego przepisu zaznaczono, że ele-

---

317 Zob. K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 486.

318 B. Rakoczy, *Usuwanie drzew i krzewów*, Warszawa 2013, s. 202.

menty te w przypadku inwestycji mieszkaniowych są dodatkowymi elementami wniosku o wydanie pozwolenia na budowę. Zgodnie z ust. 1 art. 83b u.o.p. chodzi tu o:

1) imię, nazwisko i adres albo nazwę i siedzibę posiadacza i właściciela nieruchomości albo właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 k.c.;

2) oświadczenie o posiadanym tytule prawnym władania nieruchomością albo oświadczenie o posiadanym prawie własności urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 k.c.;

3) zgodę właściciela nieruchomości, jeżeli jest wymagana, lub oświadczenie o udostępnieniu informacji, o której mowa w art. 83 ust. 4 u.o.p.;

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 u.p.b. 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 art. 3 pkt 8 p.o.p.o.ś. 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 u.i.o.ś., 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 u.o.p., jeżeli zostało wydane.

b. Regulacje dotyczące uzgodnień

W komentowanym trybie samodzielną kompetencję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) albo wojewódzkiego konserwatora zabytków do wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów zastąpiono uzgodnieniem z tym organem we wskazanym zakresie przeprowadzonym przez właściwy organ (tj. organ wydający pozwolenie na budowę). Jeśli organ uzgadniający miałby jednocześnie być tym, który wydaje pozwolenie na budowę (taka sytuacja zaszłaby w przypadku prowadzenia postępowania w sprawie pozwolenia na budowę przez prezydenta miasta) to przeprowadzenie takiego uzgodnienia staje się oczywiście bezprzedmiotowe[319].

Wniosek organu prowadzącego postępowanie może być wniesiony w postaci papierowej lub elektronicznej za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Zgodnie z definicją z art. 2 pkt 5 u.ś.u.d.e. to ostatnie pojęcie oznacza rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztę elektroniczną. Nie wyłącza to konieczności odpowiedniego podpisania (uwierzytelnienia) wniosku. Ustawodawca wprowadził również termin 14 dni (od otrzymania wniosku organu) na zajęcie stanowiska przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) albo wojewódzkiego konserwatora zabytków. Co jednak najbardziej istotne, niezachowanie powyższego terminu przez organ uzgadniający spowoduje zastosowanie konstrukcji milczenia organu administracji publicznej. Polega ona na tym, że „z prawnie dozwolonym biernym zachowaniem organu administracji (milczeniem organu), wiąże powstanie określonych skutków”[320]. W omawianym

---

[319] Zob. wyrok NSA z dnia 4 października 2007 r., II OSK 997/07, LEX nr 994811.

[320] M. Miłosz, *Milczenie organów administracji publicznej* [w:] T. Bąkowski,

przypadku skutkiem będzie aktualizacja niewzruszalnego domniemania, że wniosek został uzgodniony. Niewątpliwie ta konstrukcja została wprowadzona w celu przyspieszenia postępowania i ma szansę ten cel zrealizować.

W ust. 4 komentowanego przepisu, analogicznie jak w przypadku ogólnego trybu uzyskiwania zezwolenia (zob. art. 90 u.o.p.), wykluczony został zbieg czynności uzgodnienia (należącej do sfery działań władczych na gruncie prawa administracyjnego, w literaturze określanej jako *imperium*) z uprawnieniami właścicielskimi wobec nieruchomości (należącej do sfery władztwa na gruncie prawa cywilnego, w literaturze określanej jako *dominium*). Dlatego też w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy – z wyjątkiem nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym innego podmiotu – wykonuje starosta, a jeśli funkcję starosty w danej jednostce sprawuje prezydent miasta na prawach powiatu, dokonanie tych czynności przechodzi do kompetencji marszałka województwa.

c. Konieczność uzyskania pozwolenia konserwatorskiego

Ust. 5 komentowanego przepisu wskazuje, że w przypadku nieruchomości stanowiącej park, ogród albo inną formę zaprojektowanej zieleni wpisaną do rejestru zabytków, oprócz omawianego wyżej zezwolenia wydanego w ramach decyzji o pozwoleniu budowę, wymagane jest również pozwolenie, o którym mowa w art. 36 ust. 1 pk1 albo 11 u.o.z.o.z., wydane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Pozwolenie to dotyczy, w punkcie 1, prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru albo, w punkcie 11, podejmowania innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu

K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 106.

zabytku wpisanego do rejestru. W omawianym kontekście znaczenie będzie miało jednak tylko usunięcie drzewa lub krzewu z terenu parku lub ogrodu rejestrowego w związku z wyżej wymienionymi pracami lub działaniami. Jest to zatem mocniejsza forma ochrony niż w przypadku uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków usunięcia drzewa lub krzewu z nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków (która jednak nie jest jednocześnie parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni). Niemniej jednak, należy zwrócić uwagę, że w przypadku zabytkowych parków i ogrodów objętych treścią art. 36 ust. 1 pkt 1 lub 11 u.o.z.o.z. wojewódzki konserwator zabytków będzie musiał wypowiedzieć się dwukrotnie: uzgadniając zezwolenie wydawane w ramach postępowania zmierzającego do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę oraz w wydawanej przez siebie decyzji administracyjnej, tzw. pozwoleniu konserwatorskim. W świetle orzecznictwa bowiem, postępowanie mające na celu wydanie tej drugiej decyzji jest postępowaniem odrębnym, niezależnym od postępowania o wydanie pozwolenia na budowę[321]. Tego typu regulacja nie wydaje się racjonalna. Wyraźne użycie przez ustawodawcę słowa „również" nie pozwala jednak na interpretację, że pozwolenie konserwatorskie wyłącza obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu wydanego w ramach decyzji o pozwoleniu na budowę w odniesieniu do tych samych obiektów. Inwestor będzie musiał legitymować się kumulatywnie oboma rozstrzygnięciami.

Damian Zelewski

Art. 33. 1. 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.

[321] Wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2011 r., II OSK 31/10, LEX nr 953062.

2. Odwołanie od decyzji o pozwoleniu na budowę powinno zawierać zarzuty odnoszące się do decyzji, określać istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazywać dowody uzasadniające to żądanie.

3. Odwołanie od decyzji o pozwoleniu na budowę rozpatruje się w terminie 21 dni.

4. 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.

Spis zagadnień:

1. Uwagi ogólne
2. Rygor natychmiastowej wykonalności decyzji o pozwoleniu na budowę
3. Odwołanie od decyzji o pozwoleniu na budowę
4. Możliwość uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę

1. Uwagi ogólne

Komentowany przepis wprowadza szczególne regulacje dla wybranych elementów konstrukcji postępowania zmierzającego do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę w trybie specustawy. Elementami tymi są:

- możliwość nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (ust. 1);

- zakres i termin odwołania od decyzji (ust. 2 i 3);
- niemożność uchylenia decyzji w całości lub stwierdzenia jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko jej część (dotyczy II instancji lub postępowania sądowoadministracyjnego, ust. 4).

2. Rygor natychmiastowej wykonalności decyzji o pozwoleniu na budowę

Zasadniczo decyzje administracyjne wydane w pierwszej instancji nie podlegają wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, a wniesienie odwołania w prawnie przewidzianym terminie wstrzymuje ich wykonanie, co wynika z art. 130 § 1 i 2 k.p.a.. Nadanie decyzji administracyjnej rygoru natychmiastowej wykonalności skutkuje natomiast tym, że „decyzja staje się wykonalna i stanowi tytuł egzekucyjny, mimo że nie jest ostateczna”[322]. Na zasadach ogólnych kwestię nadania rygoru natychmiastowej wykonalności reguluje art. 108 k.p.a. Zgodnie z § 1 tego przepisu przesłanką do nadania rygoru jest jego niezbędność, a w bardziej szczegółowym wymiarze: ochrona zdrowia lub życia ludzkiego, zabezpieczenie gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami, inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. Ustawodawca w komentowanej specustawie, najprawdopodobniej ze względów celowościowych, ogranicza się jedynie do dwóch przesłanek, o treści zbliżonej do dwóch ostatnich wskazanych wyżej. Są to: ważny interes społeczny (zamiast „innego interesu społecznego”) oraz wyjątkowo ważny interes strony. Pojęcia te stanowią zwroty niedookreślone i dlatego muszą być doprecyzowane w procesie stosowania prawa. Jak stwierdzono w orzecznictwie NSA, organ w ramach tzw. uznania administracyjnego, ale nie dowolnie, w zależności od okoliczności sprawy, rozstrzyga w kwestii natychmiastowego wdrożenia decyzji w życie. Instytucja ta ma charakter

[322] A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 675.

wyjątku od zasady niewykonywania decyzji nieostatecznych, dlatego przesłanki uzasadniające rygor natychmiastowej wykonalności muszą być poddawane ścisłej wykładni". Również zgodnie z poglądem judykatury przesłankę niezbędności powinniśmy traktować jako „przypadek, w którym nie można się obejść w danym czasie i istniejącej sytuacji bez wykonania praw lub obowiązków, o których rozstrzyga się w decyzji, ponieważ zwłoka w ich wykonaniu zagraża dobrom chronionym"[323]. W związku z powyższym, do kompetencji organu prowadzącego postępowanie będzie należało stwierdzenie czy natychmiastowe wdrożenie decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów w ramach inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej będzie uwarunkowane ważnym interesem społecznym lub wyjątkowo ważnym interesem strony. W przypadku pierwszej z wymienionych przesłanek nie wystarczy wykazać, że realizacja inwestycji będzie ważna ze względu na interes społeczny, gdyż musi on dodatkowo posiadać przymiot „ważności" (istotności). Jeszcze bardziej radykalne kryterium zostało zastosowane do interesu strony, który musi być „wyjątkowo ważny", aby mógł uzasadniać nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności. Jak wskazano w literaturze w odniesieniu do tego ostatniego przypadku, „ocena rangi interesu należy przy tym zarówno do strony, która uznaje go za wyjątkowo ważny dla niej, jak i do organu administracyjnego, który poddaje tę ocenę weryfikacji, mając na uwadze interesy innych stron oraz konsekwencje materialne i niematerialne natychmiastowego wykonania decyzji"[324]. W związku z autonomicznym w stosunku do art. 108 § 1 k.p.a. uregulowaniem przesłanek wydania rygoru, zastosowania nie znajdzie zd. 2 tego przepisu, zgodnie z którym w przypadku nadawania rygoru ze względu na wyjątkowo ważny interes strony organ administracji publicznej może w drodze postanowienia zażądać od strony stosownego zabezpieczenia. B. Zając, D. Predko i M. Leszczyński oceniają, że inwestorowi

---

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

[324] M. Romańska [w:] H. Knysiak-Molczyk (red.), *Kodeks postępowania…*, LEX 2015/el.

będzie niezwykle trudno wykazać zaistnienie wskazanych przesłanek (tym bardziej, że inwestycje mieszkaniowe zasadniczo nie należą do inwestycji celu publicznego, więc tym bardziej nie można *a priori* zakładać, że w każdym przypadku będą służyć ważnemu interesowi społecznemu), co może uczynić komentowaną regulację jedynie iluzorycznym usprawnieniem procesu inwestycyjno-budowlanego[325].

3. Odwołanie od decyzji o pozwoleniu na budowę

W ogólnym trybie kodeksowym odwołanie od decyzji wydanej w pierwszej instancji nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Wystarczy, jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji, o czym wprost stanowi art. 128 k.p.a. Jednak już w tym samym przepisie w zdaniu trzecim wskazano, że przepisy szczególne mogą ustalać inne wymogi co do treści odwołania. Taką szczególną regulacją jest właśnie komentowany przepis u.p.r.i.m., który określa obligatoryjne składowe odwołania od decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej w trybie specustawy. Są nimi:

- zarzuty odnoszące się do decyzji,
- określenie istoty i zakresu żądania będącego przedmiotem odwołania oraz
- dowody uzasadniające to żądanie.

Jednocześnie należy zauważyć, że treść wskazanego przepisu szczególnego jest całkowicie zbieżna z innymi *leges speciales*, np. art. 34 ust. 3 ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, art. 37 ust. 2 specustawy jądrowej, a także art. 53 ust. 6 u.p.z.p., odnoszącym się do odwołania od decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

---

[325] B. Zając, D. Predko, M. Leszczyński, *Komentarz do art. 33* [w:] *Specustawa mieszkaniowa…*, teza 2.

W związku z powyższym, także i w przypadku trybu wprowadzanego komentowaną specustawą można wykorzystać dorobek nauki i orzecznictwa dotyczący stosowania specyficznych wymogów odwołania. I tak, „zarzuty przeciwko decyzji należy rozumieć jako wskazanie uchybień, uzasadniających żądanie zawarte w odwołaniu, wynikających zarówno z przepisów prawa procesowego jak i materialnego. Z kolei określenie istoty i zakresu żądania oznacza obowiązek wskazania czy odwołanie dotyczy całej decyzji, jej części, uchylenia czy stwierdzenia nieważności w całości lub części"[326]. Gdy z odwołania wynika zarówno żądanie, jak i zarzuty pod adresem decyzji i propozycje jej zmiany – nie można odmawiać rozpoznania odwołania, choćby nawet zostało ono sformułowane niezgodnie z oczekiwaniami organu[327]. W kwestii dowodów, jak uzupełnia A. Despot-Mładanowicz, „zgodnie z art. 75 § 1 k.p.a. za dowód należy uznać wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Na tak rozumiane dowody uzasadniające żądanie odwołania może wskazać strona"[328]. W przypadku braku któregokolwiek z wyżej wymienionych elementów, organ będzie zobowiązany na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie odwołania bez rozpoznania.

Wyrazem chęci przyspieszenia postępowania w komentowanym trybie jest również określenie krótszego terminu rozpatrzenia odwołania, który wynosi w tym przypadku 21 dni, a nie 1 miesiąc, jak wynika z z art. 35 § 3 *in fine* k.p.a.

---

326 Wyrok WSA w Lublinie z dnia 16 lutego 2012 r., II SA/Lu 906/11, LEX nr 1121433.

327 Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2009, II OSK 185/08, LEX nr 526647.

328 A. Despot-Mładanowicz [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 647.

4. Możliwość uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę

Ust. 4 komentowanego przepisu stanowi odzwierciedlenie preferencji ustawodawcy do utrzymania w mocy decyzji o pozwoleniu na budowę inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej w jak największym możliwym zakresie, nawet gdy pewna część decyzji dotknięta jest wadliwością. Na podstawie tego przepisu niemożliwe będzie w postępowaniu odwoławczym lub w postępowaniu sądowo-administracyjnym uchylenie decyzji w całości lub stwierdzenie jej nieważności w przypadku, gdy wada (uzasadniająca w normalnym trybie uchylenie lub stwierdzenie nieważności) dotyczyłaby tylko części inwestycji, nieruchomości lub działki. *A contrario* dopuszczalne będzie uchylenie decyzji w części dotkniętej wadliwością – w zakresie konkretnej części inwestycji (wydzielonej części planowanych prac) albo konkretnej nieruchomości albo działki[329].

Joanna Człowiekowska

Art. 34. Do skarg na decyzje o pozwoleniu na budowę stosuje się przepis art. 16.

Spis zagadnień:

1. Zakres odesłania
2. Skrócone terminy

[329] Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o ułatwieniach…, s. 15.

1. Zakres odesłania

Z normy odsyłającej wyrażonej w art. 34 u.p.r.i.m. wynika, że do skargi na decyzje o pozwoleniu na budowę stosuje się regulacje zawarte w art. 16 ust. 1 tej specustawy, tj. szczególne regulacje dotyczące:

- terminu przekazania akt wraz z odpowiedzią na skargę (15 dni),

- terminu rozpatrzenia skargi przez wojewódzki sąd administracyjny (2 miesiące od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę).

Art. 16 ust. 2 u.p.r.im. określa ponadto termin rozpatrzenia skargi kasacyjnej przez NSA (2 miesiące od dnia wniesienia skargi kasacyjnej), jednak norma odsyłająca wyraźnie obejmuje jedynie skargę na decyzję, nie zaś skargę kasacyjną.

Zakres tego odesłania nie został sformułowany precyzyjnie. Art. 34 wskazuje ogólnie na „decyzje o pozwoleniu na budowę", nie określając rodzaju zamierzeń objętych decyzjami. Wykładnia literalna wskazuje, że dotyczy to wszystkich decyzji o pozwoleniu na budowę. Ze względu jednak na zakres regulacji, jej specjalny charakter, zasadniczą rolę powinna odegrać tu wykładnia systemowa. Art. 34 zawarty jest w rozdziale 5 u.p.r.i.m. pt. „Postępowanie w sprawach pozwolenia na budowę inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących". Analiza przepisów zawartych w tym rozdziale wskazuje, że niewiele z nich dotyczy bezpośrednio tego postępowania, lecz innych postępowań kończących się wydaniem decyzji lub innych aktów niezbędnych dla uzyskania pozwolenia na budowę. W istocie, tylko część przepisów zawartych w art. 25 (ust. 2, 3, 5, 6, 7) oraz art. 33 u.p.r.i.m. (rygor natychmiastowej wykonalności) dotyczy bezpośrednio pozwolenia na budowę i postępowania zmierzającego do jego wydania. Pomimo takiej szczątkowości regulacji oraz tytułu

nieadekwatnego do treści zawartych w rozdziale 5, racjonalne wydaje się przyjęcie, że art. 34 u.p.r.i.m. obejmuje regulacje szczególne dotyczące wyłącznie inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących w rozumieniu komentowanej specustawy.

2. Skrócone terminy

Istotą omawianej regulacji jest skrócenie (w odniesieniu do przekazania skargi) oraz określenie (w odniesieniu do rozpatrzenia skargi) terminów względem regulacji ogólnej zawartej w p.p.s.a.

Termin ogólny przekazania akt wraz z odpowiedzią na skargę określony w art. 54 §2 p.p.s.a wynosi trzydzieści dni od dnia otrzymania skargi. W u.p.r.i.m. w odniesieniu do skarg na pozwolenie na budowę dla inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej wynosi 15 dni. Do skutków naruszenia tego terminu stosuje się regulacje ogólne, określone art. 55 §1-3 p.p.s.a., tj. nałożenie grzywny na organ, rozpatrzenie sprawy na podstawie odpisu skargi, względnie zawiadomienie organów właściwych do rozpatrywania petycji, skarg i wniosków.

P.p.s.a. nie określa terminu rozpatrzenia sprawy przez wojewódzki sąd administracyjny. Wyrażona w art. 7 p.p.s.a. zasada szybkości stanowi, że sąd administracyjny powinien podejmować czynności zmierzające do szybkiego załatwienia sprawy i dążyć do jej rozstrzygnięcia na pierwszym posiedzeniu. Termin 2-miesięczny rozpatrzenia skargi, wprowadzony został wzorem innych „specustaw". Jest to termin procesowy o charakterze instrukcyjnym. Jego upływ nie wywołuje bezpośrednio skutków prawnych. Naruszenie tego terminu może stanowić podstawę formułowania skargi na przewlekłość postępowania sądowego. Jak wskazuje A. Sidorowska-Ciesielska, naruszenie terminu rozpatrzenia skargi „samo przez się nie uzasadnia stwierdzenia przewlekłości postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Intencją ustawodawcy było skrócenie w tych sprawach,

w stosunku do innego rodzaju spraw, oczekiwania na ewentualną weryfikację zaskarżonego rozstrzygnięcia. Takie stanowisko zostało zaprezentowane przez NSA w toku rozpoznawania skarg na przewlekłość postępowania przed sądami administracyjnymi odnośnie do skróconych terminów przyjętych w specustawach (…)"[330].

[330] A. Sidorowska-Ciesielska [w:] A. Jakubowski (red.), *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 388-389. Zob. również postanowienie NSA z dnia 21 lipca 2011 r., II OPP 20/11, LEX nr 852941.

Rozdział 6.

Ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w związku z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących

Sławomir Pawłowski

Art. 35. 1. 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, niezbędnych do korzystania z inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej, o ile właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody.

2. W odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w ust. 1, 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.

3. W odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w ust. 1, do wniosku o pozwolenie na budowę nie dołącza się oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

4. Właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu lub osobie, której przysługują inne prawa rzeczowe na nieruchomości, przysługuje od

inwestora odszkodowanie, w wysokości uzgodnionej z inwestorem, w przypadku udostępnienia nieruchomości na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę.

5. Jeżeli w terminie 30 dni, licząc od dnia, w którym inwestor zgodnie z decyzją, o której mowa w ust. 1, uprawniony jest do wejścia na teren nieruchomości, nie dojdzie do uzgodnienia, o którym mowa w ust. 4, każda ze stron może się zwrócić do właściwego organu wydającego decyzję o pozwoleniu na budowę o ustalenie wysokości odszkodowania.

6. Inwestor, nie później niż w terminie 3 dni po zakończeniu działań uzasadniających ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, o których mowa w ust. 1, jest obowiązany przywrócić nieruchomość do stanu poprzedniego.

7. Jeżeli:

1) przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego nie jest możliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty lub

2) w trakcie okresu udostępnienia powstały szkody, które nie zostały uwzględnione w odszkodowaniu, o którym mowa w ust. 4

– właścicielom, użytkownikom wieczystym lub osobom, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe, przysługuje od inwestora odszkodowanie.

Przepis art. 35 u.p.r.i.m. dotyczy jednej z potencjalnych konsekwencji realizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej, niezbędnej dla jej prawidłowego funkcjonowania. Mianowicie każdy nowy teren przeznaczony pod zabudowę musi mieć zapewniony dostęp do podstawowych mediów. Jeśli taka sytuacja nie zachodzi w sto-

sunku do nieruchomości objętych uchwała lokalizacyjną, to w decyzji o pozwoleniu na budowę zawiera się także rozstrzygnięcie dotyczące innych nieruchomości niż te, na których będzie realizowana inwestycja – jest to rozstrzygnięcie w sprawie udzielenia zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nich ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów, o których mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n., niezbędnych do korzystania z inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej, o ile właściciel lub użytkownik wieczysty takiej nieruchomości nie wyraża na to zgody.

W istocie te dodatkowe inwestycje to niektóre obiekty liniowe (czyli przebiegające potencjalnie przez wiele nieruchomości), o których mowa w słowniczku u.p.b. (art. 3 pkt 3a u.p.b.). Niemniej może zdarzyć się i tak, że ograniczenie z art. 35 ust. 1 u.p.r.i.m., w szczególności posłużenie się *expressis verbis* w tym przepisie terminem „obiekt", oznaczać będzie w uzasadnionych przypadkach obiekt budowlany, o którym stanowi art. 3 pkt 1 u.p.b., taki jak np. komora betonowa, fundament, a nawet budynek.

Rodzaje ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów. Wyliczenie obiektów liniowych z ust. 1 komentowanego przepisu poprzez odesłanie do art. 124 ust. 1 u.g.n. pozwala wysunąć wniosek, że mowa tu o celach publicznych wymienionych w art. 6 pkt.1, 2-3 u.g.n. Są to zatem:

- obiekty i urządzenia łączności publicznej i sygnalizacji (pkt 1),

- ciągi drenażowe, przewody i urządzenia służące do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także inne obiekty i urządzenia niezbędne do korzystania z tych przewodów i urządzeń (pkt. 2),

- publiczne urządzenia służące do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ście-

ków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania (pkt. 3).

W literaturze przedmiotu podnosi się, że nie ma znaczenia, czy urządzenia te mają charakter docelowy czy tranzytowy[331].

Przepis art. 124 ust. 1 u.g.n. posługuje się terminem „przesył" i „dystrybucja". Z braku definiowania tych pojęć w u.g.n. zasadne jest sięgnięcie do słowniczka u.p.e., w której w art. 3 definiuje się termin „sieć", w art. 3 pkt 11a definiuje się „sieć przesyłową", w art. 3 pkt 11b „sieć dystrybucyjną". Z kolei na urządzenia z zakresu łączności publicznej i sygnalizacji, o czym przesądza wprost art. 4 pkt. 18 u.g.n, należy patrzeć przez pryzmat ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne[332]. W art 2 pkt. 35 tej ustawy stwierdza się, że przez „sieć komunikacyjną" należy rozumieć systemy transmisyjne oraz urządzenia komutacyjne lub przekierowujące, a także inne zasoby, w tym nieaktywne elementy sieci, które umożliwiają nadawanie, odbiór lub transmisję sygnałów za pomocą przewodów, fal radiowych, optycznych lub innych środków wykorzystujących energię elektromagnetyczną, niezależnie od ich rodzaju.

Zwrot z art. 124 ust. 1 u.g.n. „inne podziemne, naziemne lub nadziemne obiekty i urządzenia niezbędne do korzystania z tych przewodów i urządzeń" przesądza o lokalizacji tych urządzeń. Tym samym w stosunku do niektórych urządzeń i obiektów ograniczenie może polegać na braku bezpośredniej ingerencji w grunt i poprowadzenie ich wyłącznie „nad" nim. Brak zatem trwałego związania z gruntem nie oznacza, że nie dojdzie do publicznoprawnej ingerencji o której mowa w art. 35 ust. 1 u.p.r.i.m.

---

331 Zob. P. Lewandowski, *Niedobrowolne ograniczenia prawa własności a inwestycje liniowe*, PS 2009, nr 9, s. 46.

332 T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2460 ze zm.

Podsumowując inwestycja z rozdziału 6 komentowanej specustawy dotyczy w pierwszej kolejności budowy sieci elektroenergetycznych, gazowych, ciepłowniczych, telekomunikacyjnych, wodociągowych, kanalizacyjnych, czy światłowodowych. Zezwolenie nie dotyczy natomiast budowy przyłączy do sieci wodociągowych i kanalizacyjnych o czym wprost przesądza art. 15 ust. 2 u.z.z.w.z.o.ś. Natomiast obiekty i urządzenia z art. 35 ust. 1 u.p.r.i.m. mają związek funkcjonalny z wymienionymi powyżej ciągami i przewodami. W doktrynie zauważa się, że przez pojęcie „przewód" oraz „urządzenie" należy rozumieć takie obiekty jak: słupy, przewody, stacje transformatorowe, przepompownie, czy węzły cieplne[333].

Ostatnio w orzecznictwie pojawiają się głosy, że proste odesłanie do art. 6 ust. 1. oraz 2-3 u.g.n., a wiec do inwestycji, które niejako z mocy prawa są inwestycjami celu publicznego może okazać się niewystarczające dla zakwalifikowania przewodów, ciągów, urządzeń i obiektów z art. 35 ust. 1 u.p.r.i.m. do celów publicznych. Punktem spornym może okazać się wykładnia pojęcia „cel publiczny". Mimo wpisanej w to pojęcie niedookreśloności w doktrynie wskazuje się na pewne wykształcone już determinanty jego rozumienia. Zazwyczaj akcentuje się dwie płaszczyzny, *de facto* dwa warunki zakwalifikowania danego celu jako publicznego: po pierwsze, powinien on zaspokajać potrzeby ogółu[334], po drugie, jest on potencjalnie dostępny dla całej społeczności bądź jej części[335]. Powyższe akcentuje zatem powszechną dostępność inwestycji celu publicznego. Nadto na cele publiczne należy patrzeć przez pryzmat zasady proporcjonalności, nazywaną także zasadą zakazu nadmiernej ingerencji i swoistego

---

[333] Zob. G. Matusik [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 703.

[334] B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 196; S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 248.

[335] Tak: M. Szalewska, *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005, s. 98; T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości ich zwrot*, Warszawa 2010, s. 59.

testu przeprowadzanego na jej podstawie (przydatność, konieczność, proporcjonalność *sensu stricto*). Nie będzie zatem realizowała celu publicznego inwestycja, która stanowić będzie nieproporcjonalną ingerencję.

W wyroku NSA z dnia 22 marca 2005 r., OSK 1288/04 wskazano, że realizowanie sieci wodociągowej i kanalizacyjnej wyłącznie jako inwestycji liniowej należy uznać za realizację celu publicznego, gdyż wiąże się to z wykonaniem na znacznym obszarze takiego zamierzenia dla określonej wspólnoty państwowej lub samorządowej. Jednakże takiego charakteru nie ma już realizacja przyłącza wodociągowego i kanalizacyjnego do tych sieci wyłącznie do jednego budynku i do tego budowanego pod wynajem[336]. W kontekście tego orzeczenia nasuwa się pytanie, czy realizacja większej liczby przyłączy, a jeśli już to ile, spowoduje zmianę kwalifikacji tej inwestycji. Wskazanie takiej liczby zawiera znaczący element dyskrecjonalności. Do podobnych wniosków doszedł inny sąd w odniesieniu do przyłączą gazowego stwierdzając, że realizacja przyłącza gazowego wyłącznie do jednego czy dwóch budynków nie stanowi celu publicznego[337].

Powyższe orzeczenia nie budzą jednak jeszcze tak znaczących kontrowersji, gdyż co do zasady budowa przyłączy w polskim prawie odbywa się na koszt przyłączającego się do sieci np. art. 15 ust. 2 u.z.z.w.z.o.ś. Tymczasem w wyroku WSA w Szczecinie z dnia 19 października 2017 r., II SA/Sz 1000/17 postawiono tezę z którą należy się zgodzić, że „nie będzie podstaw do wydania decyzji o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości w przypadku, gdy planowana inwestycja, nawet gdy zalicza się do katalogu wymienionego w art. 2 pkt 5 u.p.z.p., realizowana jest w celu zaspokojenia interesu jednego podmiotu i nie służy zaspokojeniu potrzeb społeczności

---

[336] LEX nr 189216.

[337] Wyrok WSA w Lublinie z dnia 1 lipca 2010 r., II SA/Lu 277/10, LEX nr 665734.

lokalnej. W takich przypadkach droga administracyjna jest wyłączona, co nie wyklucza możliwości ustanowienia służebności przesyłu i możliwości dochodzenia przez inwestora swoich praw przed sądem powszechnym, w przypadku braku porozumienia z właścicielem nieruchomości"[338].

Powyższe wskazuje, że pojęcie „cel publiczny" nie jest sztywne, ale wymaga ciągłej redefinicji, gdyż jest „nieustannie zmieniającą się kompozycją i balansem różnych wartości określonego społeczeństwa w określonym czasie i miejscu"[339]. O ile powyższa teza dotyczy przede wszystkim inwestycji zaliczanych w ogólności do inwestycji celu publicznego, to w analizowanym wątku znajduje o tyle zastosowanie, że nakazuje z ostrożnością podchodzić nawet do celów uznanych przez ustawodawcę za publiczne. W tym względzie warto dopowiedzieć, że w orzecznictwie niemieckiego sądu konstytucyjnego nie ma już wątpliwości, że nie każdy cel publiczny uzasadnia wywłaszczenie[340]. Przytoczone orzeczenia mogą mieć zastosowanie również w odniesieniu do budowy infrastruktury niezbędnej dla korzystania z inwestycji mieszkaniowych lub towarzyszących.

Przesłankami wydania decyzji z art. 35 ust. 1 u.p.r.i.m. są:

- realizacja ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów służących *de facto* realizacji celu publicznego, a zatem znajdujących odzwierciedlenie w art. 6 pkt 1 oraz 2-3 u.g.n. (zob. uwagi w pkt 3),

- niezbędność ustanowienia takich ograniczeń dla korzystania z inwestycji mieszkaniowej, czy towarzyszących,

---

338 LEX nr 2392923.

339 Zob. S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna*…, s. 248.

340 Por. wyrok FTK z dnia 24 marca 1987 r., 1 BvR 1046/85 (BVerfGE 74, 264 <289>).

- mimo prowadzonych rokowań brak zgody właściciela na ustawienie takich ograniczeń.

Nadto w stosunku do pozwolenia na budowę z art. 35 ust. 1 u.p.r.i.m. brak jest potrzeby zgodności tych obiektów liniowych z planem miejscowym, czy decyzją lokalizacyjną z racji znaczącego wyłączenia stosowania przepisów u.p.z.p.. Nie dotyczy to jednak zgodności ze studium [zob. komentarze do art. 5 ust. 3 i 4 u.p.r.i.m.].

Jeśli zajdzie potrzeba przeprowadzenia wskazanych w pkt 2 dodatkowych inwestycji, to decyzja o pozwoleniu na budowę, z racji takiego akcesoryjnego rozstrzygnięcia, *prima facie* może przypominać tzw. decyzję zintegrowaną, która charakterystyczna jest dla tzw. specustaw inwestycyjnych. Porównanie to nie jest jednak w pełni zasadne, gdyż przykładowo w specustawie drogowej taka decyzja obejmuje o wiele więcej rozstrzygnięć (lokalizacja inwestycji celu publicznego, podział nieruchomości, wywłaszczenie nieruchomości, zatwierdzenie projektu budowlanego i wydanie pozwolenia na budowę, a także kwestie ograniczonego korzystania z nieruchomości sąsiednich w celu przebudowy infrastruktury). Co więcej jej bezpośrednim skutkiem jest wywłaszczenie, którego - przynajmniej w ujęciu *sensu stricto* – w komentowanej ustawie brak. Nadmienić jednak należy, że w pierwotnym projekcie odpowiednik decyzji z art. 35 ust. 1 u.p.r.i.m. miał również zawierać rozstrzygnięcie w sprawie pozwolenia na wycinkę drzew i krzewów, a to byłoby włączenie w tę decyzję kolejnego, co do zasady odrębnie prowadzonego postępowania administracyjnego zakończonego rozstrzygnięciem co do istoty. Niemniej, z racji protestów środowisk konsultujących projekt, zrezygnowano z tego pomysłu, co należy ocenić pozytywnie – przede wszystkim z tego względu na to, że inwestycja mieszkaniowa ma całkowicie charakter komercyjny.

Przepis art. 35 znajduje się w rozdziale zatytułowanym „Ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w związku z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących". Tytuł tego rozdziału sugeruje zatem, zgodnie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji, że przepisy w nim zawarte nie mogą swą intensywnością doprowadzić do naruszenia istoty prawa własności, którą należy postrzegać przez pryzmat rzymskiej triady uprawnień właściciela wyrażonej obecnie w art. 140 i n. k.c. (*ius possidendi*, *ius utendi*, *fruendi at abutendi*, *ius disponendi*). Interpretując ten przepis zgodnie ze wskazanymi dyrektywami można dojść do wniosku, że obciążanie nieruchomości zarówno przy inwestycji mieszkaniowej (bezpośredniej), jak i inwestycji towarzyszącej (uzupełniającej) nie może takiego skutku wywołać. Powyższe zdaje się potwierdzać ust. 3 tego artykułu stanowiący, że w przypadku realizacji tychże inwestycji liniowych, wnioskodawca nie musi dołączać oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Okazuje się jednak, że kwestia ta nie jest wcale taka oczywista, na co wprost wskazuje art. 37 u.p.r.i.m.

Niewątpliwie udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów wprost nawiązuje do art. 124 ust. 1 u.g.n. – przepisu, który rzeczywiście w dosłownym ujęciu dotyczy ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Z tego punktu widzenia tytuł rozdziału 6 komentowanej specustawy wydaje się prawidłowy. Jednakże o ile w art. 35 ust. 1 u.p.r.i.m. ustawodawca na tym poprzestaje, to w art. 112 ust. 2 u.g.n. wprost przesądza, że jest to jeden z rodzajów wywłaszczenia – przez ograniczenie bądź ograniczenia, które poprzez intensywność swojej ingerencji czynią dla formalnie uprawnionego, najczęściej właściciela, dalsze korzystanie z nieruchomości niemożliwym. Oczywiście tak stać się nie musi, niemniej potencjalnym skutkiem udzielenia zezwolenia na zakładanie i przeprowadzanie wskazanych obiektów liniowych

jest faktyczne wyzbycie uprawnionego z uprawnień właścicielskich. A to w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz doktrynie określane jest mianem wywłaszczenia *de facto*[341].

Podobieństwo art. 35 u.p.r.i.m. do art. 124 u.g.n. jest na tyle oczywiste, że wiele twierdzeń formułowanych względem tego ostatniego zachowuje również aktualność w stosunku do art. 35. I tak autor komentarza jest przeciwnikiem poprzestania na przyjęciu konstatacji, że ograniczenie z ust. 1 tego przepisu „odpowiada w istocie służebności gruntowej", czy też „zbliża się treściowo do służebności przesyłu"[342]. Decyzja ta stanowi przypadek wywłaszczenia w znaczeniu *sensu lar*go, które G. Matusik określa mianem „małego wywłaszczenia"[343]. Należy zgodzić się ze stanowiskiem podnoszonym w doktrynie, że art. 124 ust. 1 u.g.n. oraz art. 305[1] i n. k.c. to dwie odrębne podstawy prawne do lokalizacji tych urządzeń. Dyskusyjne jest natomiast, czy przedsiębiorcy pozostawiono wybór pomiędzy skorzystaniem z którejś z nich. Bezsprzecznie jednak przesądzenie o wyborze jednej z tych dróg rodzi doniosłe konsekwencje.

Na odmienność obu tych instytucji mogłaby wskazywać dolegliwość ingerencji, która może być wynikiem ich realizacji. Mianowicie skutkiem decyzji 124 ust. 1 u.g.n. i 35 ust. 1 u.p.r.i.m. może być zaktualizowanie się obowiązku wykupu tak obciążonej nieruchomości (art. 124 ust. 5

---

341 W szczególności warto w tym względzie sięgnąć do jednej z pierwszych spraw rozpatrywanych przed Trybunałem, w którym *expressis verbis* pojawiło się to stwierdzenie. Zob. wyrok ETPC z 23 września 1982 r. w sprawie Sporrong i Lönnroth v. Szwecja, skargi nr 7175/75 i 7151/75, LEX nr 80830.

342 Por. E. Mzyk [w:] G. Bieniek (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 583). Wskutek decyzji o pozwoleniu na budowę z art. 35 ust. 1 u.p.r.i.m. nie powstaje bowiem ograniczone prawo rzeczowe, które miałoby przybrać postać bądź służebności gruntowej, bądź służebności przesyłu (por. G. Matusik, *Własność…*, s. 315-319).

343 G. Matusik [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa o gospodarce…*, s. 700. Tak samo M. Szalewska, *Wywłaszczenie…*, s. 63-68; E. Mzyk [w:] G. Bieniek (red.), *Ustawa o gospodarce…*, s. 582 . Zob. także S. Pawłowski, *Modyfikacje…*, ss. 78, 138.

u.g.n, art. 37 u.p.r.i.m.) – a więc doprowadzenie do wywłaszczenie *sensu stricto*, które charakteryzuje przewłaszczeniem (odjęciem prawa). Tymczasem w przypadku 305[1] k.c. *prima facie* taki skutek jest niedopuszczalny – regulacja k.c., odmiennie niż art. 124 u.g.n. i 35-37 u.p.r.i.m., stanowi w tym przepisie raczej o dopuszczalnych prawem ograniczeniach prawa własności, a więc takich ograniczeniach, o których mowa w art. 64 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji, jeśli lokalizacja inwestycji przesyłowej następuje na podstawie art. 124 u.g.n. i 35 u.p.r.i.m., to już wybór trybu mógłby przesądzać o naruszeniu istoty prawa własności, i to niezależnie od tego, czy zaktualizuje się obowiązek wykupu nieruchomości. W konsekwencji jeśli stosowany jest publicznoprawny tryb ustanowienia ograniczenia, to w istocie wnioskodawca godzi się na to, że tzw. „małe wywłaszczenie" może przerodzić się w wywłaszczenie „*sensu stricto*". Tym samym to głębokość ingerencji mogłaby uzasadniać wybór uzyskania tytułu prawnego do nieruchomości. Różnica ta jest tym bardziej widoczna, że w stosunku do służebności przesyłu odpowiednie stosowanie mają przepisy dotyczące służebność gruntowych (art. 305 k.c.), tymczasem do art. 124 ust. 1 u.g.n. przepisy dotyczące wywłaszczeń. Niestety wskazana powyżej dystynkcja nie znajduje potwierdzenia w praktyce. Niemniej aktualnym jest pytanie, czy służebność przesyłu nie wywołuje skutku wywłaszczającego.

Reasumując, z komentowanego przepisu nie da się wywieźć konkluzji, że z mocy decyzji administracyjnej dochodzi do kreacji ograniczonego prawa rzeczowego, w szczególności służebność przesyłu. Tym samym przepis ten stanowi rodzaj wywłaszczenia innego niż poprzez odjęcia prawa (*sensu stricto*), a więc do wywłaszczenia w znaczeniu *sensu largo*, którego to wyodrębnienie wciąż stanowi przedmiot sporów. Niemniej *prima facie* zgodzić się można ze stwierdzeniem, że ograniczenie to „treściowo odpowiada służebności przesyłu"[344].

---

[344] Por. G. Bieniek, *Urządzenia przesyłowe. Problematyka prawna*, Warszawa 2008, s. 81. Taki kierunek wykładni zaprezentowano również w wyroku WSA w Szczecinie z dnia 19 października 2017 r., II SA/Sz 1000/17, LEX nr 2392923.

Jako, że w art. 35 ust. 1 u.p.r.i.m. mamy do czynienia z wywłaszczeniem, to przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę powinna pojawić się konieczność zbadania stopnia uciążliwości inwestycji, w szczególności by był on jak najmniejszy dla właściciela nieruchomości. Stąd przedmiotem oceny organu powinien być proponowany przez inwestora obszar inwestycji liniowej, w tym jej przebieg wraz z wymaganymi obszarami ochronnymi. Odmiennie jednak niż w art. 124 ust. 1 u.g.n., komentowany art. 35 ust. 1 u.p.r.i.m. nie pozostawia wydania tej decyzji uznaniu organu. Przesądza o tym zwrot „ogranicza". Zapewne intencją ustawodawcy było związanie organu wnioskiem inwestora, niemniej takie ujęcie nie pozostawia organowi możliwości refleksji w przedmiocie głębokości ingerencji. W szczególności nie może on, jak ma to miejsce w art. 124 ust. 1 u.g.n. (tu obowiązuje zwrot: „może ograniczyć"), odmówić wydania decyzji i tym samym wskazać na zasadność ustanowienia służebności przesyłu – a więc środka o charakterze cywilnoprawnym, który, przynajmniej teoretycznie, ma być mniej dolegliwy. Jednocześnie takie odesłanie oznacza *de facto*, że zbudowanie niezbędnych obiektów liniowych nie naruszy istoty prawa własności. Niestety nie wydaje się, żeby ustawodawcy przyświecała ta ostatnia refleksja, wydaje się raczej, że jego zamiarem było ściślejsze zobowiązanie organu do wydania pozwolenia na budowę poprzez wprowadzenie decyzji związanej. Tu pokreślić należy, że zastosowane rozwiązanie ma również zalety dla właściciela nieruchomości. Mianowicie skorzystanie z publicznoprawnej podstawy nałożenia ograniczenia umożliwia mu w ostateczności skorzystanie z żądania jej wykupu, którego tu uprawnienia przy ustanowienia służebności przesyłu brak. A zatem poziom ochrony praw jednostki jest wyższy, co należy ocenić jednoznacznie pozytywnie.

Zgodnie z art. 49 ust. 1 k.c. urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej

oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzą w skład przedsiębiorstwa.

Traktowanie publicznoprawnych ingerencji w prawo własności naruszających ich istotę jako ograniczeń jest wyrazem niebezpiecznego trendu, który wydaje się został zapoczątkowany w Polsce w trakcie prac na projektem Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego (KUB). Mianowicie wszystkie jego wersje ograniczyły wywłaszczenie wyłącznie do pozbawienia w drodze decyzji prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego do całości nieruchomości lub jej części. Jest to zatem zawężające rozumienie (*sensu stricto*), które ekspropriację wiąże wyłącznie z przewłaszczeniem. Takie ujęcie występuje w projekcie KUB: z dnia 27 października 2015 r. (np. art. 180 § 2, art. 186), z dnia 30 września 2016 r. (art. 21, art. 467 pkt 2, art. 504-509) i z dnia 23 listopada 2017 r. (art. 31, art. 340-345). Tymczasem Konstytucja posługuje się w art. 21 ust. 2 pojęciem wywłaszczenia w znaczeniu materialnym[345] – zatem to głębokość ingerencji przesądza o jej charakterze. Stanowi on podstawę do wyróżnienia zarówno wywłaszczenia *sensu stricto*, jak i *sensu largo*. Ograniczanie zatem w drodze wykładni językowej wywłaszczenia jedynie do przymusowego odjęcia prawa nie wyklucza, że także w przypadku braku wywołania takiego skutku nie będziemy mieli do czynienia z ekspropriacją.

Jak już zauważano art. 35 u.p.r.i.m. stanowi w znacznej mierze powtórzenie treści art. 124 ust. 1 u.g.n., jednocześnie dokonując niezbędnych modyfikacji. Jedna z ważniejszych różnic polega na tym, że na podstawie art. 124 u.g.n. dochodzi jedynie do zajęcia nieruchomości na cel publiczny, a wykonanie niezbędnych prac następuje na podstawie innej decyzji administracyjnej (pozwolenia na budowę) wydawanej

---

345 M. Szewczyk, *Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawa* [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 654.

przez starostę w wyniku przeprowadzenia odrębnego postępowania administracyjnego. Jak wskazano w pkt 7 w specustawie mieszkaniowej te dwa postępowania postanowiono połączyć.

Wątpliwości może budzić ust. 3 art. 35 u.p.r.i.m., który jednoznacznie przesądza, że w odniesieniu do nieruchomości na których będą lokalizowane urządzenie przesyłowe, do wniosku o pozwolenie na budowę nie dołącza się oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Takie ujęcie mogłoby być zasadne, gdyby publicznoprawna ingerencja w prawo własności nie wywoływała skutku wywłaszczeniowego. Jak wskazano w poprzednim punktach tak jednak nie jest. Nadto, skoro zgodnie z art. 37 u.p.r.i.m. może dojść do wywłaszczenie *sensu stricto*, to brak obowiązku wykazania się takim prawem czyni *prima facie* całą konstrukcję niezrozumiałą. Stanowi ona oczywiste uproszczenie dla inwestora, ale jednocześnie łamie jeden z podstawowych kanonów współczesnego prawa budowlanego.

O doniosłości potrzeby wykazania się takim prawem z kolei wprost przesądza art. 124 ust. 7 u.g.n., w którym stwierdza się, że decyzja z art. 124 ust. 1 u.g.n. stanowi podstawę wpisaniu obciążenia nieruchomości do księgi wieczystej. Tymczasem w u.p.r.i.m. brak wprost wyartykułowanego tego elementu wniosku o pozwolenie na budowę, co nie oznacza, że jest on zbędny. Nie ulega bowiem wątpliwości, że każdoczesny właściciel nie może w stosunku do tych urządzeń wykonywać uprawnień właścicielskich, w szczególności je znieść. Wręcz przeciwnie musi znosić ich istnienie, gdyż stanowią część składową przedsiębiorstwa przesyłowego – nie są zatem jego własnością, nie stanowią części składowej nieruchomości.

Stąd też należy opowiedzieć się za stanowiskiem, że decyzja o pozwoleniu na budowę z art. 35 ust. 1 u.p.r.i.m. sama w sobie przesądza

o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane[346], a więc legitymizuje posadowienie tych obiektów liniowych. Wywołuje zatem dwojaki skutek, podobnie jak decyzja zintegrowana. Stanowi tytuł prawny stwierdzający prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane i udziela pozwolenia na budowę. Takie rozumienie wydaje się tym bardziej właściwe, że w stosunku do art. 124 ust. 1 u.g.n. w orzecznictwie wyrażany jest pogląd, że decyzja (zezwolenie) o której tam mowa, daje inwestorowi prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane, tym samym zastępując zgodę właściciela na wejście na teren, gdy ten nie wyraża zgody, jak również stanowi dowód o jakim mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 u.p.b.[347] Tym samym zasadnie stwierdza się w ust. 3 komentowanego przepisu, że inwestor nie musi przedłożyć tytułu prawego do nieruchomości, której dotyczyć ma ograniczenie (zezwolenie).

W kontekście przeprowadzonych wywodów można stwierdzić, że decyzja z art. 35 ust. 1 u.u.r.i.m. jest szczególnym rodzajem pozwolenia na budowę, gdyż jednocześnie decyzja ta stanowi tytuł prawny do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Zazwyczaj jest ona czasowym tytułem prawnym celem wybudowania ciągów, przewodów, obiektów lub urządzeń infrastruktury technicznej służącej ogółowi, które po wybudowaniu pozostaną na tej nieruchomości nie jako jej część składowa, ale odrębny od gruntu przedmiot własności. Niemniej ostatecznie w jej konsekwencji może dojść do utraty prawa własności.

Zakres ograniczenia powinien być ściśle określony. Zgodnie z zasadami dotyczącymi wywłaszczeń dyrektywą kierunkową takiego rozstrzygnięcia powinna być zasada jak najmniejszej uciążliwości dla właściciela, a zakres ingerencji sprowadzony do minimum. Sprawia

---

[346] Por. wyrok NSA z dnia 11 lipca 2002 r., II SA/Ka 1577/2000, LEX nr 1257513.

[347] Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2015, I OSK 1570/16, LEX nr 2190241.

to, że przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę powinna być dokonana nie tylko analiza głębokości ingerencji (czy rodzi ona skutek wywłaszczeniowy, czy raczej ograniczający i wystarczy ustanowienie służebność przesyłu), ale także jak najmniejszej niedogodności. Brak takiej analizy, zgodnie z zasadą wyważania z art. 7 k.p.a. czy konstytucyjną proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) może stanowić naruszenie art. 107 § 3 k.p.a. W treści rozstrzygnięcia poza obligatoryjnym elementami decyzji powinno być zawarte:

- wskazanie przebiegu inwestycji, w tym, czy ograniczenie dotyczy całości, czy części inwestycji – przejawia się to w precyzyjnym wyznaczeniu powierzchni obszaru wyrażonego w odpowiedniej jednostce metrycznej np. pas technologiczny linii energetycznej (wątpliwości budzi zaokrąglanie do pełnych liczb powierzchni przyszłej inwestycji),

- określenie jej szczegółowych parametrów takich jak: sposób posadowienia ciągów, przewodów, urządzeń, głębokość tego posadowienia lub wysokość, jeśli są realizowane „nad" gruntem, specyfikacja technologiczna,

- zakres ograniczenia uprawnień właścicielskich,

- mimo, że ustawa nie określa czasu na wykonanie prac, to postulować należy by był to esencjonalny element rozstrzygnięcia. Mógłby to być warunek, termin, czy też zlecenie jako akcesoryjny element decyzji administracyjne, choć pamiętać należy, że nałożenie takich dodatkowych obowiązków wymaga przepisu szczególnego, którego jednak w tej ustawie brak. Stąd obecnie zawarcie terminu na wykonanie tych prac nie wydaje się dopuszczalne[348].

[348] Por. wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2016 r., I OSK 3500/15, LEX nr 2106481; wyrok NSA z dnia 17 października 2017, I OSK 1165/17, LEX nr 2404348.

W wyniku wydania decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie art. 35 ust. 1. u.p.r.i.m. udzielającej zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów uzyskuje się trwały (administracyjny) tytuł prawny do nieruchomości obejmujący:

- pozwolenie na założenie urządzeń przesyłowych,

- korzystanie zwykłe z nieruchomości po założeniu takich urządzeń w sposób ciągły.

Powyższe rozstrzygnięcie powinno także obejmować incydentalne korzystanie z nieruchomości celem konserwacji przewodów, urządzeń czy usuwania awarii – realizacja celu publicznego nie kończy się bowiem na posadowieniu tych obiektów, ale także dokonuje się poprzez jego utrzymanie (art. 36 ust. 6 u.p.r.i.m.). Na gruncie wykładni literalnej nie jest to jednak takie oczywiste (zob. komentarz do art. 36 pkt 9 u.p.r.i.m.).

Ograniczeniu z art. 35 ust. 2 u.p.r.i.m. podlega prawo, które odnosi się do konkretnej nieruchomości. Może być to zatem także nieruchomość budynkowa lub lokalowa. Może się bowiem zdarzyć i tak, że urządzenia przesyłowe mogą być umieszczone w ramach takich nieruchomości, w szczególności zdarza się umieszczenie sieci dystrybucyjnej np. w piwnicach[349]. Niemniej podstawowe zastosowanie będzie miał ten przepis do nieruchomości gruntowych, w tym rolnych i leśnych, przy czym decyzją będzie można objąć całą nieruchomość lub jej część – tu zastanowić by się należało, czy musi być wydzielona geodezyjnie, czy też wystarczy jej precyzyjne opisanie w decyzji o pozwoleniu na budowę. Wydaje się, że to pierwsze rozwiązanie będzie wystarczające.

---

[349] Zob. M. Wolanin, *Wywłaszczanie pod autostrady – problematyka wszczęcia postępowania,* Przegląd Sądowy 2000, nr 10, s. 51.

Umiejscowienie infrastruktury niezbędnej do korzystanie z inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej może być związane z wyznaczeniem odpowiednich stref ochronnych.

Postępowanie z art. 35 ust. 1 u.p.r.i.m. wszczyna się na wniosek i nie przeprowadza się obowiązkowo rozprawy administracyjnej, co nie znaczy, że nie można tego uczynić na podstawie przepisów ogólnych. Z racji jednak ułatwień jakie ma zagwarantować specustawa mieszkaniowa, w szczególności przyspieszenie realizacji inwestycji mieszkaniowych, będą to raczej rzadkie przypadki, gdyż kłóci się to z *ratio legis* specustawy wyrażonym chociażby wprost w jej tytule.

Niewątpliwie ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości w związku z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących ma charakter czasowy. Zakładanie i przeprowadzenie bowiem odpowiednich ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów wiąże się z robotami budowlanym, które da się dookreślić. Tym samym warto postulować by w decyzji o pozwoleniu na budowę wskazać czas na wykonanie prac budowlanych, czy montażowych – zdyscyplinuje to inwestora i pozwoli określić datę, od której liczyć się będzie 3-dniowy termin na przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego – obowiązku wynikającego z ust. 7 art. 35 u.p.r.i.m. Podobny postulat należy zgłosić w stosunku do nieruchomości, których pozyskanie nastąpiło w trybie konsensualnym.

Ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę podlega wykonaniu na zasadach egzekucji administracyjnej.

Zawarcie wskazanych w art. 35 ust. 1 u.p.r.i.m. ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości w decyzji o pozwoleniu na budowę stanowi upoważnienie dla inwestora do zajęcia niezbędnej części lub całej nieruchomości celem zrealizowania ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów stanowiący warunek *sine qua non* funkcjonowania inwe-

stycji mieszkaniowej lub towarzyszącej. Przesądzenie o tym następuje w decyzji administracyjnej, będzie dodatkowym rozstrzygnięciem – wszystko to sprawia, że przesądzenie to będzie miało charakter władczy, a więc przez jednostronnie oświadczenie woli organu administracji architektoniczno-budowlanej. Do takiego władczego przesądzenia dojść jednak nie musi, gdyż właściciel nieruchomości może wyrazić zgodę na wykonanie tych urządzeń, a więc na przeprowadzenie robót budowlanych. Takie ujęcie jest jak najbardziej zasadne i stanowi potwierdzenie trendu właściwego dla nowożytnego prawa wywłaszczeniowego, który przejawia się w obligatoryjnej próbie pozyskania niezbędnych praw w drodze konsensualnej. Dopiero brak powodzenia w tej mierze uprawnia do wywołania tego skutku w postępowaniu o zezwoleniu na budowę.

Powyższe potwierdza art. 35 ust. 2 u.p.r.i.m., który nakazuje do wniosku o pozwolenie na budowę dołączyć oświadczenie o przeprowadzonych rokowaniach i braku zgody właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości. Zgody takiej logicznie nie należy dołączać w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, gdyż nieznany jest podmiot upoważniony do jej wyrażenia. W kwestii tego ostatniego pojęcia u.p.r.i.m. w słowniczku odsyła wprost do art. 113 ust. 6 i 7 u.g.n. Stąd nieruchomościami o nieuregulowanym stanie prawnym są takie nieruchomości, dla których ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe (rozumienie *sensu stricto*). Wskutek nowelizacji u.g.n. z 2010 r. nieruchomościami takimi są także nieruchomości, których właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie żyje i nie przeprowadzono lub nie zostało zakończone postępowanie spadkowe (rozumienie *sensu largo*).

Podobnie jak w u.g.n. ustawodawca nie przesądza o formie prawnej rokowań (negocjacji), ani o innych szczegółowych aspektach ich

przeprowadzania. Z racji obowiązku dołączenia do wniosku o pozwolenia na budowę oświadczenia o przeprowadzonych rokowaniach, wnosić należy, że muszą być co najmniej udokumentowane, co wymaga formy pisemnej. Brak uregulowania zasad ich przeprowadzania oznacza natomiast, że nie wiadomo kiedy się rozpoczynają, a kiedy kończą, co więcej brak obowiązku poinformowania właściciela, że się zakończyły. Tym samym mogą się zakończyć w dowolnym czasie i w dowolny sposób. Nadto na podstawie art. 35 ust. 2 u.p.r.i.m. nie podlega kontroli organu tryb przeprowadzenia rokowań, czy powody, dla których nie zakończyły się powodzeniem, w szczególności warunki ich przeprowadzania, czy proponowana kwota odszkodowania.

Wydaje się, że w zakresie charakteru tych rokowań i wymogów formalnych w pełni znajdują zastosowanie poglądy wyrażane na gruncie odpowiednich przepisów u.g.n. odnośnie do tej problematyki.

Zgoda z ust. 1 komentowanego przepisu zmierza w istocie do zawarcia umowy. Pojawia się zatem pytanie o charakter tej umowy. Analogiczne rozwiązanie zawarte w art. 124 ust 1 u.g.n. skłoniło G. Matusika do stwierdzenia, że udzielenie zgody może wiązać się z zawarciem umowy użyczenia, najmu, ustanowienia użytkowania, czy służebności przesyłu[350], co oznacza, że postrzega ją przez pryzmat przepisów prawa prywatnego. Jednakże zawarcie takiej umowy i wyrażenie zgody nie oznacza, że w tej sytuacji mamy do czynienia ze swobodą kontraktowania i podlega ona w całości przepisom k.c. Umowa ta zawierana jest pod groźbą, przymusem wydania decyzji administracyjnej, co również ma miejsce w art. 35 ust. 1. u.p.r.i.m. Brak bowiem wyrażenia takiego oświadczenia woli - zgody, nie oznacza, że nieruchomość taka nie zostanie ograniczona. Wręcz przeciwnie rozstrzygnięcie o tym nastąpi w drodze jednostronnego władczego oświadczenia woli organu jako element rozstrzygnięcia

[350] G. Matusik [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa o gospodarce…*, s. 727.

decyzji o pozwoleniu na budowę. Stąd w pełni znajdują zastosowanie refleksje w przedmiocie charakteru umowy wywłaszczeniowej (art. 113 ust. 1 u.g.n.) zawarte w najnowszym orzecznictwie TK[351]. Jest to tym bardziej widoczne, że decyzja z art. 35 ust. 1. u.p.r.i.m. zastępuje zgodę na wejście na teren nieruchomości, gdy właściciel zgody takiej nie wyraził, stając się tym samym dowodem o jakim mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 u.p.b, czyli prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Reasumując, skoro zgoda z art. 35 ust. 1 u.p.r.i.m., a w jej konsekwencji zawarta umowa stanowi alternatywę dla wydania decyzji administracyjnej, to poddawanie jej w całości przepisom prawa cywilnego jest niezasadne, gdyż umowa ta zastępuje decyzję administracyjną – jest zatem umową publicznoprawną[352]. Wynikłe spory na tle zawartej umowy powinny być zatem rozstrzygane przez sądy administracyjne, a nie cywilne.

Dopuścić należy możliwość, że zgoda może obejmować tylko wybudowanie urządzeń przesyłowych, a nie będzie dotyczyła utrzymania tych urządzeń po ich wybudowaniu, w szczególności usuwania awarii.

Jak powyżej wskazano wyrażanie zgody na zajęcie nieruchomości zmierza do zawarcia umowy prawa publicznego. W jej treści powinny się znaleźć wszystkie te elementy, które zawarte są w decyzji o pozwoleniu na budowę, a więc wszystkie szczegółowe postanowienia dotyczące zezwolenia na realizację obiektu liniowego (zob. pkt 15).

---

[351] Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2017 r., SK 39/15, LEX nr 2405345 wraz glosą aprobująca S. Pawłowskiego, Studia Prawa Publicznego 2018, nr 1, s. 175-187; Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania…*, s. 465.

[352] Zob. L. Staniszewska, *Zagadnienia konstrukcyjne umów publicznoprawnych*, Studia Prawa Publicznego 2019, nr 3, s. 139-158.; S. Pawłowski, *Pojęcie, przedmiot i charakter prawny umowy wywłaszczeniowej (ekspropriacyjnej)*, Zeszyty Naukowe KUL 2018, nr 4 (61), s. 157-171.

Jest to kolejny argument przesądzający o tym, że nie jest to umowa prawa prywatnego. W konsekwencji zakres ochrony jednostki, nie może być mniejszy niż w przypadku objęcia nieruchomości na postawie pozwolenia na budowę – dotyczy to uprawnień z art. 35 ust. 4-7, art. 36, art. 37 u.p.r.i.m.

W kwestii szczegółowych postanowień tej umowy wyliczyć można jej następujące elementy: określenie warunków zajęcia gruntu, ewentualne szkody związane ze zmniejszeniem się wartości nieruchomości (art. 36 ust. 7 u.p.r.i.m. w zw. z art. 128 ust. 4 u.g.n.), szkody związane z posadowieniem urządzeń przesyłowych. Nadto kary umowne.

Wydanie decyzji z art. 35 ust. 1 u.p.r.i.m. *ex post* co do zasady jest niedopuszczalne. A zatem ograniczenia z rozdziału 6 komentowanej specustawy mogą odnosić się jedynie do przyszłych, a więc planowanych zamierzeń inwestycyjnych, a nie do ciągów, przewodów już istniejących na nieruchomości. Wyjątek w tym wypadku może stanowić sytuacja, w której nieruchomość obciążona została zbyta, a ograniczenie zostało ustanowione nie na podstawie decyzji, ale w drodze zgody, a następca prawny zgody takiej nie wyrazi. Powyższy przykład wyraziście ukazuje, że decyzja ta stanowi alternatywę dla umowy, która jest umową prawa publicznego a nie cywilnego[353].

W najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych w stosunku do art. 124 ust. 1 u.g.n. prezentowane jest także warte przytoczenia stanowisko, będące wyrazem wykładni rozszerzającej. Mianowicie podnosi się, że jego dyspozycją objęte są także prace polegające na przebudowie istniejącej sieci, co o ile uznać można za logiczne rozwiązanie, to jednak brak jest dla niego wyraźnej podstawy w przepisach ustawowych, a zatem nie znajduje wprost oparcia w wykładni

[353] Zob. wyrok SN z dnia 21 maja 2002 r., III CZP 27/02, LEX nr 55489.

językowej[354]. Jednakże takie stanowisko jest już uzasadnione w drodze wykładni funkcjonalnej, nadto zgodnie z art. 3 pkt 7 u.p.b. przez roboty budowlane rozumie się nie tylko „budowę", ale także właśnie „przebudowę". Co więcej pojęcie „budowa" obejmuje także „rozbudowę", który to zwrot można uznać za bliski pojęciu „przebudowa" (art. 3 pkt 6 u.p.b.). Zauważyć należy, że przebudowa może być konsekwencją bieżących remontów, czy skutkiem usuwania awarii, powstałej chociażby wskutek wadliwej realizacji inwestycji – w tym ujęciu przebudowa może być jedynym rozwiązaniem umożliwiającym przywrócenie funkcjonalności tego ciągu, przewodu, urządzenia, czy obiektu.

Powyższe zastrzeżenia w pełni podziela komentator i uznaje, że mają one również zastosowanie w stosunku do komentowanego przepisu. Inna interpretacja uniemożliwiałaby bowiem przebudowę jakiejkolwiek obiektu liniowego powstałego na podstawie art. 35 ust. 1 u.p.r.i.m, ze względu na treść art. 36 ust. 6 tej ustawy. Powyższe jest zapewne wynikiem przeoczenia ustawodawcy.

Kwestie rekompensaty zostały rozdzielone pomiędzy art. 35, art 36, a także art. 37 u.p.r.i.m.

I tak po pierwsze, w ust. 4 komentowanego przepisu mowa jest o odszkodowaniu przysługującym od inwestora właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu lub osobie, której przysługują inne prawa rzeczowe na nieruchomości w przypadku udostępnienia nieruchomości na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę. Odszkodowanie to przysługuje za szkody powstałe wskutek lokalizacji inwestycji przesyłowej, w konsekwencji której doszło do ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości. Rekompensować ma ono umniejszenie wykonywania uprawnień właścicielskich na jej całym obszarze. *De facto* ich wyko-

[354] Zob. wyrok NSA z dnia 4 października 2017 r., I OSK 3182/15, LEX nr 2418677; wyrok NSA z dnia 31 maja 2017 r., I OSK 2618/16, LEX nr 2300850.

nywanie na jej pewnej części zostało wyłączone, co ukazuje skutek wywłaszczeniowy tej ingerencji. Wydaje się, że przepis ten stanowi o podobnej rekompensacie o jakiej mowa w art. 47 ust. 3 u.p.b.

Do jego ustalania w pierwszej kolejności ma dojść w drodze konsensualnej (uzgodnienie), na co strony mają 30 dni, licząc od dnia, w którym inwestor zgodnie z decyzją o pozwoleniu na budowę, uprawniony jest do wejścia na teren nieruchomości. W przypadku braku porozumienia w tym terminie każda ze stron może się zwrócić do właściwego organu wydającego decyzję o pozwoleniu na budowę o ustalenie wysokości odszkodowania.

Na przepis ten można patrzeć w różny sposób. Z jednej strony kwestia ustalenia odszkodowania, które ma charakter następczy pozostawiona jest woli zainteresowanych, a ewentualne działanie organu następuje na wniosek, a nie z urzędu. Wszystko to sprawia, że jednostka, której prawo zostało istotnie ograniczone nie dysponuje już w momencie jego ustanowienia stosowną rekompensatą. Co więcej uzyskanie odszkodowania zależy od jej aktywności. Z drugiej strony nacisk został położony na jego ustalenie w drodze porozumienia. Co więcej wskazany termin 30 dniowy nie przekreśla możliwości prowadzenia negocjacji w okresie późniejszym i ostatecznie jego uzgodnienia. Jednakże dalsze prowadzenie rokowań zależne jest od woli stron, stąd jeśli woli takiej nie będzie to przysługuje im instrument zapewniający określenie go w drodze władczej przez organ administracji.

Jeśli powiązać powyższe z faktem, że odszkodowanie w przypadku lokalizacji inwestycji przesyłowej ze swej istoty ma charakter następczy, gdyż trudno jednoznacznie uprzednio określić rozmiar ingerencji, to wydaje się to właściwym rozwiązaniem. Stąd odejście od modelowego rozwiązania przy wywłaszczeniach, jakim jest ustalanie go najpóźniej w momencie przesądzenia o odjęciu prawa. W tym przypadku jest to uzasadnione brakiem określenia wielkości powstałej szkody.

Zgodnie z ust. 6, obowiązkiem inwestora jest przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego, co ma nastąpić stosunkowo szybko, tzn. w terminie 3 dni od zakończenia działań uzasadniających ograniczenie korzystania z nieruchomości. Odmiennie kwestia ta została określona w u.g.n. – tu termin nie jest określony wprost, wskazuje się jednakże, że ma to nastąpić „niezwłocznie" po założeniu lub przeprowadzeniu ciągów, przewodów i urządzeń. Doprecyzowanie tej kwestii w u.p.r.i.m. zdecydowanie wzmacnia funkcję ochronną i gwarancyjną tych przepisów, niemniej otwartym pozostaje pytanie, czy jest to termin realny. Sztywny termin nie uwzględnia bowiem charakteru i zakresu prac naprawczych, które mają być przeprowadzone. Termin ten abstrahuje też od jakichkolwiek okoliczności zewnętrznych, w tym atmosferycznych, które mogą całkowicie zniweczyć możliwość dochowania tego terminu. Z tego punktu widzenia termin ten może być często nierealny, co nie powinno oznaczać, że po jego przekroczeniu automatycznie aktualizuje się mający charakter subsydiarny obowiązek odszkodowawczy (art. 35 ust. 7 u.p.r.i.m.).

Wątpliwości budzi też określenie terminu początkowego realizacji tego obowiązku. Tu kluczowym będzie określenie daty zakończenie robót budowlanych związanych z realizacją obiektu liniowego. Trudności przejawiają się w tym, że z reguły właściciel nie jest w stanie zweryfikować stanu prac i przesądzić o ich ukończeniu. Stąd postulować należy umieszczenie w umowie bądź w decyzji ostatecznego czasu na ich realizację. Znacząca, pomocną rolę będzie odgrywać także sporządzenie protokołu rozpoczęcia i zakończenia prac, w tym wykonanie zdjęć. Umożliwi to precyzyjniejsze określenie zakresu robót niezbędnych do przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego.

Zdaniem komentatora uprawnienie restytucyjne występuje zarówno w przypadku wydania decyzji administracyjnej, jak i zawarcia umowy.

Przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego nie stanowi restytucji naturalnej w rozumieniu prawa cywilnego, a więc w znaczeniu dosłownym. Na obowiązek ten należy patrzeć przez pryzmat zlokalizowanych ciągów, obiektów i urządzeń, a więc z uwzględnieniem zmian jakie nastąpiły po ich zrealizowaniu – domaganie się ich usunięcia naruszałoby istotę udzielonego pozwolenia. Umieszczenie tych urządzeń w przestrzeni nieruchomości najczęściej będzie oznaczało rekultywację i regenerację ziemi i roślinności[355], co ma skutkować odtworzeniem najbardziej zbliżonych walorów użytkowych nieruchomości np. w przypadku robót wykonywanych po powierzchnię gruntu umożliwienie dokonania zasiewów. Oprócz likwidacji przykładowo dróg dojazdowych, czy w przypadku umieszczenia urządzenia nad gruntem, rusztowań i uprzątnięcia terenu, będzie to obejmowało także odbudową poprzednio istniejących ogrodzeń, nawierzchni (np. kostki brukowej, czy dróg), ławek i innych obiektów małej architektury. Szczególnie ważne jest należyte odtworzenie tych ciągów, czy obiektów które zostały umieszczone „pod" gruntem. Powinno to nastąpić zgodnie z zasadami sztuki rekultywacyjnej, aby uniknąć lejów depresyjnych i innych zapadlisk. Dla potwierdzenia prawidłowego wykonania tych robót zasadnym wydaje się postulowanie przeprowadzenie badania gruntu, w tym stopnia jego zagęszczenia[356].

Ustawodawca jako właściwego do wykonania tego obowiązku wyraźnie wskazuje inwestora, stąd obowiązek ten nie może być przeniesiony na osoby trzecie, przynajmniej nie możne tego dokonać bez zgody uprawnionego. Nie ma też potrzeby wskazywania takiego obowiązku w decyzji, gdyż wynika on wprost z mocy ustawy.

---

[355] Zob. M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz.*, Warszawa 2017, s. 809.

[356] Zob. P. Wojciechowski [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 552.

Jako, że przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego jest naturalną konsekwencją pozwolenia na budowę z art. 35 ust. 1 u.p.r.i.m., to kwestia te nie musi być przedmiotem odrębnego rozstrzygnięcia, gdyż obowiązek ten wynika wprost z mocy prawa. Trudno zresztą byłoby znaleźć podstawę do takiej odrębnej decyzji, stąd stanowiłoby to naruszenia zasady praworządności (organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa).

Dochodzenie roszczeń związanych z restytucją podlegać będzie egzekucji administracyjnej tym bardziej ze względu na treść art. 36 ust. 6 u.p.r.i.m.

Zasadą na gruncie art. 36 ust. 6 u.p.r.i.m. jest restytucja naturalna, a dopiero w drugiej kolejności można żądać wypłaty stosownego odszkodowania, a więc naprawienia szkody w pieniądzu. Niemniej ze względu na krótki, 3-dniowy termin na przywrócenie nieruchomości do stanu sprzed ingerencji pojawia się wątpliwość, czy jest to rzeczywiście możliwe. Zwolnienie z tego obowiązku następuje wtedy gdy:

- przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego nie jest możliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty lub

- w trakcie okresu udostępnienia powstały szkody, które nie zostały uwzględnione w odszkodowaniu, o którym mowa w ust. 4 tego przepisu.

Niemożliwość przywrócenia stanu poprzedniego może dotyczyć kwestii odtworzenia wiekowego drzewostanu, czy innej wyjątkowej roślinności, czy też zniszczenia wyjątkowych obiektów. „Nadmierne trudności" są w doktrynie utożsamiane z niedostępnością na rynku,

czy zasadniczo rzadką ogólną dostępnością[357]. Z kolei kryterium nadmiernych kosztów należy intepretować przez pryzmat przepisów prawa prywatnego. Tu podnosi się, że jest to suacja, w której koszty odtworzenia (naprawy) będą wyższe niż nabycia nowej rzeczy, czy wartość odszkodowania w odniesieniu do używanej rzeczy byłaby znacznie wyższa niż nowej rzeczy[358].

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przy wykładni terminu „nadmierność" akcentuje się, że pojęcie to jest względne, tym samym zależy od konkretnego stanu faktycznego[359]. Przywrócenie stanu poprzedniego jest wtedy nadmierne, gdy przekracza koszt wykonania prac, a także gdy koszt ten jest równy lub przewyższa wartość szkody[360] – art. 363 § 1 k.c. Działanie nadmierne to również takie, którego nie można sprostać w normalnym toku czynności[361].

Sławomir Pawłowski

Art. 36. 1. Decyzję o odszkodowaniu, o którym mowa w art. 35 ust. 7, wydaje właściwy organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę w terminie 30 dni, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości lub osoby, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe na nieruchomości, złożony po dniu, w którym:

1) ustał obowiązek udostępnienia nieruchomości – w przypadku określonym w art. 35 ust. 7 pkt 1;

---

357 Zob. M. Kaliński [w:] A. Olejniczak (red.) *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań,* t.6, Warszawa 2009, s. 172.

358 Tamże, s. 172.

359 Wyrok SN z dnia 1 września 1970 r., II CR 371/70, LEX nr 1183.

360 Postanowienie SN z dnia 12 stycznia 2006 r., III CZP 76/05, LEX nr 175463.

361 Wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2018 r., II FSK 3500/15, LEX nr 2450619.

2) powstała szkoda – w przypadku określonym w art. 35 ust. 7 pkt 2.

2. Odszkodowania, o których mowa w art. 35 ust. 4, 5 i 7, powinny odpowiadać wartości poniesionych szkód. Jeżeli wskutek tych zdarzeń zmniejszy się wartość nieruchomości, odszkodowanie powiększa się o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu.

3. W przypadkach określonych w art. 35 ust. 4 i 7 koszty wyceny szkód ponosi inwestor, a wysokość odszkodowania ustala właściwy organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę w decyzji o odszkodowaniu na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego. Obowiązek wypłaty odszkodowania obciąża inwestora. Zapłata odszkodowania następuje jednorazowo, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji stronie, chyba że uprawniony do otrzymania odszkodowania wnioskuje o inny sposób wypłaty. W przypadku opóźnienia w wypłacie odszkodowania należą się odsetki, o których mowa w art. 481 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 i 1104).

4. Odszkodowanie wpłaca się do depozytu sądowego, jeżeli uprawniony do odszkodowania odmawia jego przyjęcia albo wypłata odszkodowania natrafiła na trudne do przezwyciężenia przeszkody.

5. Decyzja o odszkodowaniu, o którym mowa w art. 35 ust. 4 i 7, jest ostateczna. W terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia decyzji o odszkodowaniu strona niezadowolona z wysokości odszkodowania może wnieść powództwo do sądu powszechnego przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez właściwy organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę. Wniesienie powództwa nie wstrzymuje wykonania decyzji. Sąd ustala wysokość należnego odszkodowania, orzekając jednocześnie o obowiązku dopłaty albo zwrotu odszkodowania, w stosunku do wysokości ustalonej w decy-

zji. Obowiązek dopłaty obciąża inwestora, a zwrot odszkodowania następuje na jego rzecz.

6. Właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości jest obowiązany udostępnić nieruchomość w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów, o których mowa w art. 35 ust. 1. Obowiązek udostępnienia nieruchomości podlega egzekucji administracyjnej. Przepisy ust. 1-5 oraz art. 35 ust. 2-7 stosuje się odpowiednio.

7. W sprawach nieuregulowanych w ustawie dotyczących odszkodowań stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Odszkodowanie z art. 36 ust. 1 u.p.r.i.m. dotyczy wyłącznie sytuacji określonej w art. 35 ust. 7 tej ustawy, a więc nie obejmuje swym zakresem sytuacji, o której mowa w art. 35 ust. 4 u.p.r.i.m. W związku z tym przysługuje ono wtedy, gdy:

- przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego nie jest możliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty lub

- w trakcie okresu udostępnienia powstały szkody, które nie zostały uwzględnione w odszkodowaniu, o którym mowa w 35 ust. 4 u.p.r.i.m.

Odszkodowanie ustala ten sam organ, który wydał decyzję o pozwoleniu na budowę na podstawie art. 35 ust. 1 u.p.r.i.m. Na określenie jego wysokości ma 30 dni. Termin ten wydaje się trudny do dotrzymania ze względu na konieczność sporządzenia operatu szacunkowego przez rzeczoznawcę majątkowego, o czym przesądza art. 37 ust. 3 u.p.r.i.m. Jednakże skoro koszty wyceny ponosi inwestor-podmiot

prawa prywatnego, to sporządzenie takiej opinii przez biegłego może przebiegać sprawniej, w szczególności z pominięciem procedury zamówień publicznych. Tym samym 30-dniowy termin, w odróżnieniu od odszkodowań ustalanych następczo przez organy administracji publicznej w podobnych regulacjach (specustawach inwestycyjnych) wydaje się być terminem realnym.

Odszkodowanie, o którym mowa w art. 35 ust. 7 u.p.r.i.m., podobnie jak w art. 35 ust. 4 u.p.r.i.m. (jeśli nie dojdzie do uzgodnienia) ustala się na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości lub osoby, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe na nieruchomości. O ile może się to wydawać uzasadnione w przypadku art. 35 ust. 4 u.p.r.i.m., ze względu na przewidzianą przez ustawodawcę możliwości zawarcia w tej kwestii porozumienia, to już w art. 35 ust. 7 u.p.r.i.m. jest to co najmniej dyskusyjne. Skoro bowiem odszkodowanie, mające przecież charakter następczy ustala się na wniosek zainteresowanego, to powstaje pytanie w jakiej racjonalnej sytuacji zainteresowany wniosku takiego nie złoży. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji wywłaszczenie następuje za odszkodowaniem – ma ono charakter bezwzględny, jest obligatoryjnym elementem instytucji ekspropriacji. Brak ustalenia i wypłaty odszkodowania przybliża taką publicznoprawną ingerencję do nacjonalizacji[362]. Nadto, o ile zasadnym jest następczy tryb jego ustalania, tzn. nie może być ono obligatoryjnym składnikiem decyzji o pozwoleniu na budowę, gdyż ocena niemożności przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego ze swej natury następuje *ex post*, to otwartym pozostaje pytanie, dlaczego ustawodawca uzależnił jego ustalenie i wypłatę od aktywności jednostki. W tym miejscu pojawia się niepokojąca konstatacja, że być może ustawodawca liczy na to, że jednostka takiego wniosku nie złoży. A przecież stosowanie przy publicznoprawnych trybach

[362] S. Pawłowski, *Wywłaszczenie z mocy prawa (ex lege) a nacjonalizacja – refleksje w przedmiocie publicznoprawnych ingerencji w prawo własności*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny 2019, nr 1, ss. 87, 90, 97.

ingerencji w prawo własności w kwestiach rekompensaty zasady skargowości budzi uzasadnione wątpliwości natury konstytucyjnej[363].

Wniosek o odszkodowanie, o którym mowa w art. 36 ust. 1. u.u.r.i.m. może być złożony po dniu, w którym:

- ustał obowiązek udostępnienia nieruchomości – w przypadku określonym w art. 35 ust. 7 pkt 1;

- powstała szkoda – w przypadku określonym w art. 35 ust. 7 pkt 2.

W pierwszym przypadku możliwość złożenia wniosku aktualizuje się, gdy przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego nie jest możliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty. W drugim natomiast uprawnienie to staje się wymagalne z momentem powstania dodatkowych szkód, a więc niezależnie od tych uwzględnionych na postawie art. 35 ust. 4 u.p.r.i.m., a więc takich które powstały w szczególności w trakcie prowadzenia robót budowlanych związanych z lokalizacją urządzenia przesyłowego. Przysługuje ono zatem jeszcze przed zakończeniem tych robót i jest niezależne od próby przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego.

W art. 36 ust. 2 u.p.r.i.m. wprost stwierdza się, że wysokość odszkodowania, o którym mowa zarówno w art. 35 ust. 4 jak i ust. 7 u.p.r.i.m., powinna odpowiadać wartości poniesionych szkód. Brak dodatkowych zastrzeżeń w tej mierze nakazuje refleksję w kwestii zakresu obowiązku kompensacyjnego, w szczególności, czy obejmuje on te elementy, która są przewidziane w prawie cywilnym. Mowa tu przede wszystkim o szkodzie materialnej, na którą składa się zarówno strata (*damnum emergens*) jak i utracone korzyści (*lucrum cessans*). W istocie powyższe pytanie dotyczy kluczowej kwestii,

---

[363] Zob. S. Pawłowski, *Modyfikacje* … , s. 501.

mianowicie przesądzenia, czy odszkodowanie za wywłaszczenie ma charakter cywilny, czy administracyjny. Mimo przeważającego nurtu w orzecznictwie i doktrynie opowiadającego się za jego cywilnym charakterem, co nie znajduje uzasadnienia w przepisach materialnego prawa administracyjnego, jednocześnie odmawia się uwzględnienia w jego wysokości utraconych korzyści. Nadto ust. 3 *in fine* komentowanego przepisu, podobnie zresztą jak art. 132 ust. 2 u.g.n., wprost stwierdza, że w przypadku opóźnienia w wypłacie odszkodowania należą się odsetki, o których mowa w art. 481 k.c. Skoro tylko w tym zakresie następuje wprost odwołanie do stosowania przepisów prawa prywatnego, to implikuje, że w pozostałych przypadkach przepisów tych nie stosuje się.

Jeśli jednak zgodzić się z tezą o ograniczonym zakresie kompensacyjnym, co nie znajduje jednoznacznego uzasadnienia w ustawie, to w celu wykazania odrębności od ujęcia cywilnoprawnego można nazwać by je odszkodowaniem administracyjnym. Tym bardziej, że uprawnienie do odszkodowania nie przedawnia się[364].

W przypadku wywłaszczenia przez ograniczenie zarówno w komentowanej specustawie, jak i w u.g.n. wysokość odszkodowania określa się wedle wartości poniesionych szkód. Jest to odmienne ujęcie niż w przypadku wywłaszczenia *sensu stricto*, gdzie odszkodowanie ma odpowiadać wartości wywłaszczonych praw (art. 128 ust. 1 u.g.n.), które w pierwszej kolejności określa się na podstawie rynkowej wartości nieruchomości. Stąd językowa wykładania sugeruje, że również utracone korzyści mogą być uwzględnione w jego wysokości. Takie rozumienie wzmacniałaby dyrektywa kierunkowa zawarta w art. 21 ust. 2 Konstytucji, która stanowi o odszkodowaniu słusznym[365]. Potwierdzałaby to także inna podstawowa zasada,

---

[364] Zob. S. Pawłowski, *Modyfikacje…*, ss. 520, 591-632, 688.

[365] Nt. słusznego odszkodowania zob. S. Pawłowski, *Słuszne odszkodowanie, czyli jakie?* [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii*

funkcjonalnie z nią związana, tj. zasada równości wobec prawa, która w analizowanym przepisie przejawia się w tym, aby jednostki, których prawa zostały ograniczone poprzez lokalizację przewodów lub urządzenia przesyłowego nie były w gorszej sytuacji niż te, których prawo własności taką ingerencją nie zostało obciążone. Słuszne odszkodowanie to odszkodowanie adekwatne i ekwiwalentne, a więc umożliwiające odtworzenie sytuacji sprzed chwili wykonania robót budowlanych związanych z instalacją urządzenia przesyłowego. Skoro z racji lokalizacji urządzenia, czy przewodów z zasady nie jest to w pełni możliwe, to rekompensata musi równoważyć spadek wartości nieruchomości. Odwołanie się do norm konstytucyjnych jest tym bardziej zasadne, że zgodnie z art. 8 Konstytucji jej przepisy stosuje się bezpośrednio. Tym samym, w razie wątpliwości zasada słusznego odszkodowania w rozumieniu wskazanym powyżej może stanowić samoistną podstawę prawną do wzruszania rozstrzygnięć wydanych przez organy administracji publicznej.

Odnośnie do art. 128 ust. 4 u.g.n. A. Łukaszewska wyraziła stanowisko, że w sytuacji określonej w art. 124 u.g.n. mamy do czynienia z instytucją naprawienia szkody opartą *stricte* na zasadach kodeksu cywilnego[366]. Jeśli zaaplikować by powyższe wnioskowanie *per analogia* w stosunku do komentowanego przepisu, to odszkodowanie ustalane na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.r.i.m. obejmowałoby zarówno stratę, jak i utracone korzyści. Jak wskazano wcześniej w kwestii tej dotychczas nie było jasności i należy przypuszczać, że określenie jego charakteru będzie następowało zgodnie z dotychczasowym większościowym stanowiskiem judykatury. Jednakże wskazać można także inne kierunki wykładni. Przykładowo NSA w wyroku z dnia 25 lutego 2009 r., I OSK 460/08 stwierdził, że:

Europejskiej, Problemy administracyjnoprawne, t. 2, Wrocław 2014, s. 655-670, i podana tam literatura.

366 A. Łukaszewska [w:] M. Krassowska, A. Łukaszewska, J. Szachułowicz, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 356,

„odszkodowanie przewidziane w art. 128 ust. 4 w zw. z art. 124 u.g.n. nie ma charakteru cywilnoprawnego. Użyty w tej ustawie termin <<odszkodowanie>> jest tylko językowo zbieżny z takim samym określeniem z Kodeksu cywilnego. Wszelkie kwestie związane ze sposobem ustalania wysokości przedmiotowego odszkodowania zostały wyczerpująco unormowane w rozdziale 5 działu III u.g.n. Regulacja tam zawarta nie przewiduje żadnego odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu cywilnego i nie daje podstaw, wbrew twierdzeniom Sądu I instancji, do stosowania w drodze analogii rozwiązań cywilnoprawnych do instytucji prawa administracyjnego”[367]. Powyższe wątpliwości w sprawie charakteru prawnego odszkodowania na gruncie art. 128 ust. 4 u.g.n. będą zapewne towarzyszyły odszkodowaniu z art. 36 u.p.r.i.m. Jednoznaczne przesądzenie tej kwestii w ustawie mogłoby zakończyć toczące się spory.

Reasumując, art. 36 ust. 2 u.p.r.i.m. opiera się na następujących zasadach:

- ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w związku z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących następują za odszkodowaniem, które uwzględnia zarówno szkody wyrządzone bezpośrednią realizacją inwestycji przesyłowej jak i inne dodatkowe, powstałe w trakcie prac budowalnych,

- wysokość odszkodowania powinna odpowiadać wartości poniesionych szkód,

- odszkodowanie wypłaca się na rzecz osoby, której ograniczono prawo na podstawie art. 35 u.p.r.im.,

---

[367] LEX nr 515984.

- zmniejszenie wartości nieruchomości wskutek lokalizacji inwestycji liniowej skutkuje powiększeniem odszkodowania o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu.

Samo odszkodowanie, a więc szacowanie rozmiaru szkody, w pierwszej kolejności ustalane jest na podstawie art. 35 ust. 4 u.p.r.i.m., więc już przed zakończeniem robót budowalnych. Następnie przeprowadza się co do zasady na tyle, na ile to możliwe restytucję naturalną – jeśli nie jest to możliwe ustala się odpowiedni ekwiwalent. Z kolei już po zakończeniu prac, jeśli poza szkodami wymienionymi powyżej powstały inne, dodatkowe, których wcześniej nie dało się przewidzieć, to uwzględnia się je na podstawie art. 35 ust. 7 pkt 2 u.p.r.i.m.

Jeśli chodzi o rodzaje szkód, to można wyróżnić takie, które mają charakter trwały i będą związane przede wszystkim z zabudową nieruchomości urządzeniem przesyłowym, czy przewodem, a także takimi stratami, których nie da się odtworzyć. Nadto, oprócz wyżej wymienionych mogą pojawić się i takie szkody, które mają charakter przemijający.

Kilka dodatkowych uwag o odszkodowaniu. Zasadą w prawie cywilnym jest, że przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego wyłącza odpowiedzialność odszkodowawczą, chyba, że przywrócenie stanu poprzedniego było niemożliwe albo gdyby pociągało za sobą dla zobowiązanego nadmierne trudności lub koszty. Wtedy roszczenie poszkodowanego ogranicza się do świadczenia w pieniądzu. Specustawa mieszkaniowa w dwóch miejscach przewiduje ustalenie i wypłatę odszkodowania. Pierwszy z nich dotyczy sytuacji unormowanej w art. 35 ust. 6 i 7 u.p.r.i.m., szerzej omówionej w początkowych punktach komentarza do tego przepisu. Druga podstawa prawna zawarta jest w art. 35 ust. 4 u.p.r.i.m. Szkoda o jakiej tam mowa jest jednak inną szkodą niż ta, która może być

naprawiona w drodze restytucji naturalnej. Wydaje się, że odszkodowanie z art. 35 ust. 4 u.p.r.i.m. to odszkodowanie za niemożność korzystania z nieruchomości.

Nadto w orzecznictwie został wyrażony pogląd, że przy wywłaszczeniu przez ograniczenie przy ustaleniu wysokości odszkodowania wlicza się również zmniejszoną wartość nieruchomości, jeżeli wynikała ona z przeprowadzonych przewodów elektrycznych[368]. Wynika z tego, że jeśli nastąpiło zmniejszenie tej wartości w wyniku zrealizowanej inwestycji, to mimo przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego, należy się dodatkowe odszkodowanie. Taką podstawą prawną w specustawie mieszkaniowej będzie art. 35 ust. 4 u.p.r.i.m.

Ust. 4 komentowanego przepisu zawiera element właściwy dla klasycznej koncepcji wywłaszczenia, która normuje tą kwestię niemalże identycznie. Mianowicie w przypadku odmowy przyjęcia przez uprawnionego odszkodowania albo jeśli jego wypłata natrafia na trudne do przezwyciężenia przeszkody, to odszkodowanie wpłaca się do depozytu sądowego.

Złożenie przedmiotu świadczenia do depozytu sądowego przewiduje szereg przepisów prawa materialnego, zarówno prywatnego jak i publicznego, w tym art. 133 u.g.n. Jednakże jego istota unormowana jest w przepisach kodeksu cywilnego, gdzie w art. 470 stwierdza się, że: „ważne złożenie do depozytu sądowego ma takie same skutki jak spełnienie świadczenia i zobowiązuje wierzyciela do zwrotu dłużnikowi kosztów złożenia". Spełnienie zatem świadczenia w ten sposób zwalnia inwestora od wypłaty odszkodowania w przyszłości, niemniej inwestor nie może tego czynić na zasadzie swobody wyboru, ale wyłącznie wtedy, gdy ziści się któraś z okoliczności wskazanych w art. 36 ust. 4. u.p.r.i.m.

---

[368] Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2000 r., I SA 356/99, LEX nr 57174.

Wśród przesłanek wymienionych w art. 36 ust. 3 u.p.r.i.m. problematyczna może być interpretacja zwrotu: „trudne do przezwyciężania przeszkody". Jest to pojęcie niedookreślone, którego rozumienie należy wskazywać w każdym konkretnym przypadku (*a casu ad casum*). Niemniej w orzecznictwie i doktrynie znaleźć można kilka pomocnych kierunków wykładni. Między innymi stwierdza się, że przez ten zwrot należy rozumieć trudności związane z nawiązaniem kontaktu w celu wypłaty odszkodowania, w szczególności jego brak[369]. Z kolei w doktrynie podnosi, że do tych okoliczności należy zaliczyć spór o prawo własności, gdyż organ administracji publicznej nie jest uprawniony do rozstrzygania takich sporów[370]. Nadto zalicza się do nich „brak pełnej zdolności do czynności prawnych lub nieobecność uprawnionego w miejscu zamieszkania, przy braku wyznaczenia przedstawiciela"[371], czy stan wyjątkowy[372].

Odmowa przyjęcia (pokwitowania) świadczenia powinna być dokonana na piśmie.

Dodać należy, że w klasycznej koncepcji wywłaszczenia, której emanacją jest obecnie u.g.n., odszkodowanie wpłaca się także do depozytu sądowego, gdy wywłaszczenie dotyczy nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, czego ust. 4 art. 36 u.p.r.i.m. wprost nie przewiduje. Z kolei art. 36 ust. 7 komentowanego przepisu nakazuje w sprawach nieuregulowanych stosować odpowiednio przepisy u.g.n., w tym art. 133 tej ustawy. Jednakże art. 36 ust. 4 u.p.r.i.m. można postrzegać jako przepis szczególny w stosunku do art. 133 u.g.n. co może implikować, że w stosunków do takich gruntów rekompensata

---

369 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 lutego 2011, I SA/Wa 1713/10, LEX nr 991565.

370 E. Mzyk [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa o gospodarce…*, s. 796.

371 A. Łukaszewska [w:] M. Krassowska, A. Łukaszewska, J. Szachułowicz, *Gospodarka nieruchomościami…*, s. 363.

372 J. Szachułowicz, *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2005, s. 198.

nie należy się. Rozwiązanie to należy uznać za budzące kontrowersje. Jest to szczególnie widoczne, jeśli uwzględni się rozszerzenie definicji gruntów o nieuregulowanym stanie prawnym jakie nastąpiło mocą art. 113 ust. 7 u.g.n. (nowelizacja z 2010 r.), który zalicza do nich także takie nieruchomości, których właściciele nie żyją lub nie zostało zakończone postępowanie spadkowe (celem tego przepisu było przyspieszenie postępowania wywłaszczeniowego, a nie wyłączenie uprawień odszkodowawczych). Skoro ze słowniczka u.p.r.i.m. wynika wprost, że przez nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym rozumie się nieruchomość o jakiej mowa w art. 113 ust. 6 i 7 u.g.n., to przedstawione pominięcie oznaczać będzie, że odszkodowanie, z racji dyskusyjnego trybu wnioskowego [zob. komententarz do pkt 2), będzie ustalane dopiero wtedy, gdy przykładowo zakończy się postępowanie spadkowe. Wtedy też nałożenie ograniczenia z art. 35 ust. 1. u.p.r.i.m. nie będzie już dotyczyło nieruchomości o nieuregulowanym staniem prawny w rozumieniu art. 113 ust. 7 u.g.n., gdyż ustaleni zostaną spadkobiercy, którzy jako uprawnieni z art. 36 ust. 1 u.p.r.i.m. będą mogli złożyć wniosek o jego ustalenia i wypłatę. Mimo pewnych wątpliwości stwierdzić można, że uprawnienia takich jednostek nie zostały zniweczone i są chronione.

Jest też możliwa jeszcze jedna wykładnia. Mianowicie nieruchomości o nieuregulowanym staniem prawnym można by postrzegać jak jeden z rodzajów „trudnych do przezwyciężenia przeszkód". Niemiej ciągle nie wiadomo, kto miałby zainicjować wszczęcie postępowania odszkodowawczego.

Inaczej mają się natomiast sprawy w przypadku sytuacji określonej w art. 113 ust. 6 u.g.n., tj. gdy obciążenie dotyczy nieruchomości, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe. Na gruncie art. 36 ust. 1 u.p.r.i.m. jeśli status prawnych tych nieruchomości się nie zmieni, to postępowanie

w sprawie ustalenia rekompensaty może w ogóle nie zostać wszczęte. A takie rozwiązanie może być już niekonstytucyjne, gdyż zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji wywłaszczenie następuje za odszkodowaniem. Oznacza to, że bezwzględnie musi być ustalone i zgodnie z regułą zawartą w klasycznej koncepcji wywłaszczenia wypłacone, jeśli nie do rąk wywłaszczonego, to do depozytu sądowego. Tylko takie postępowanie można uznać za spełniające kanon państwo prawnego.

U.p.r.i.m. nie wskazuje na jaki okres ma być odszkodowanie przechowywane w depozycie sądowym. Jednakże art. 36 ust. 7 u.p.r.i.m. stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie dotyczących odszkodowań stosuje się odpowiednio przepisy u.g.n. Takim przepisem szczególnym może być art. 118a u.g.n. dotyczący wywłaszczenia nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym normujący kwestie ustalenia jego wysokości, a więc mieszczący się w zakresie odesłania. Odpowiednie stosowanie ust. 3 tego przepisu mogłoby oznaczać, że odszkodowanie składa się do depozytu na okres 10 lat.

W świetle innej interpretacji, tj. braku szczególnego zastrzeżenia w art. 36 ust. 4 u.p.r.i.m., może być tak, że będzie ono tam przechowywane nie przez czas nieokreślony, ale stosunkowo krótko. W tym zakresie będzie zapewne miała odpowiednie zastosowanie ustawa z dnia 18 października 2006 r. o likwidacji niepodjętych depozytów[373], która w art. 4 ustanawia 3-letni okres. Obowiązująca regulacja może stanowić zatem znaczące odstępstwo od ogólnych reguł, co sprzyjać będzie pewności prawnej interesów inwestora, ale stawia w zdecydowanie gorszej sytuacji wywłaszczonego, co może naruszać zasadę proporcjonalności.

Ogólne kwestie złożenia przedmiotu świadczenia, tu odszkodowania do depozytu sądowego, regulują przepisy art. 692 – 693[10] k.p.c.

---

[373] Dz.U. Nr 208, poz. 1537 ze zm.

W specustawie mieszkaniowej skorzystano z rozwiązania, które na zasadzie wyjątku pojawia się w uregulowaniach szczególnych z zakresu realizacji inwestycji celu publicznego. Mianowicie decyzja o odszkodowaniu, zarówno ust. 4 jak i ust. 7 art. 35 u.p.r.i.m. jest ostateczna, a tym samym wykonalna. Oznacza to, że jednostce, która chciałaby podważyć to rozstrzygnięcie, przede wszystkim w sytuacji, gdy nie zgadza się z wysokością ustalonego odszkodowania, nie przysługuje odwołanie w toku instancji, a następnie skarga do sądu administracyjnego. Nie oznacza to, że zainteresowanemu nie przysługuje w ogóle możliwość skontrolowania rozstrzygnięcia. Następuje to jednak nie przed sądem administracyjnym, lecz sądem cywilnym, stąd też w analizowanym przepisie pojawia się tryb „hybrydowy". Sąd administracyjny władny jest oceniać tylko legalność wydania decyzji o odszkodowaniu.

Podobne rozwiązanie zastosowano w ustawie o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących. W art. 27 ust. 2 zd. drugie tej ustawy stwierdza się, że decyzja o ustaleniu wysokości odszkodowania jest niezaskarżalna, a w art. 33 ust. 2 ustawy, że strona niezadowolona z przyznanego jej odszkodowania w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej decyzji o odszkodowaniu, może wnieść powództwo do sądu powszechnego. Identyczny tryb obowiązuje w art. 131 p.o.ś.

W specustawie mieszkaniowej strona niezadowolona z wysokości odszkodowania może wnieść powództwo do sądu powszechnego przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez właściwy organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę. Na jego wniesienie ma aż 6 miesięcy od dnia doręczenia decyzji, a nie jak np. w art. 131 p.o.ś., tylko 30 dni. Wniesienie powództwa nie wstrzymuje wykonania decyzji. Sąd ustala wysokość należnego odszkodowania, orzekając jednocześnie o obowiązku dopłaty albo zwrotu odszkodowania w stosunku do wysokości ustalonej w decyzji. Obowiązek dopłaty obciąża inwestora, a zwrot odszkodowania następuje na jego rzecz.

Zaletą powyższych rozwiązań jest to, że odszkodowanie zostanie wypłacone szybciej, bowiem wniesienie powództwa nie wstrzymuje wykonania decyzji. Tym samym eliminuje się kluczową wadę podjęcia próby wzruszenia w trybie administracyjnym następczo ustalonej rekompensaty przez organ pierwszej instancji, które to następcze określenie stanowi samo w sobie wystarczająco dużą dolegliwość. W większości innych specustaw inwestycyjnych, na przykład w specustawie drogowej, stosuje się wyłącznie tryb administracyjny. Oznacza to, że wniesienia odwołania od zintegrowanej decyzji ustalającej m.in. wysokości odszkodowania, a następnie skargi do sądu administracyjnego jednocześnie uniemożliwia wypłatę rekompensaty, w tym nawet kwoty bezspornej (pewne zmiany zachodzą przy nadaniu tej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności). Spór o wysokość odszkodowania oddala moment jego faktycznego uzyskania. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie ma wątpliwości, że słuszne, sprawiedliwe odszkodowanie, to także odszkodowanie wypłacone w odpowiednim czasie.

Kolejna zaleta trybu hybrydowego przejawia się w tym, że sąd powszechny może zmienić ustalenia w sprawie wysokości tego odszkodowania, a dodatkowo z zasady jest bardziej kompetentny do orzekania w sprawach sporów majątkowych[374]. Jednakże możliwość wzruszenia wysokości odszkodowania w sporze przed sądem powszechnym automatycznie powoduje, że zastosowanie mają inne reguły ich dochodzenia, które wymagają większej aktywności i profesjonalizmu od pozywającego. Natomiast postępowanie administracyjne, zgodnie chociażby ze zasadami ogólnymi k.p.a. (art. 6 – art. 16) wydaje się silniej chronić jednostkę (w szczególności nie wymaga od niej pełnej znajomości prawa, czy ponoszenia jego kosztów).

---

374 Zob. S. Pawłowski, *Modyfikacje…*, s. 688-669.

Jak słusznie zauważa E. Bończak-Kucharczyk posadowienie przewodów lub urządzeń na nieruchomości w konsekwencji nakłada na właściciela przyszłe obowiązki, mimo że nie jest on ich właścicielem[375]. Stąd decyzja o pozwoleniu na budowę z art. 35 ust. 1 u.p.r.i.m. powinna także określać zasady obsługi zrealizowanej inwestycji w przyszłości (incydentalne korzystanie z nieruchomości). Wynika to z oczywistego faktu, że każde urządzenie techniczne infrastruktury wymaga konserwacji, nadto może pojawić się konieczność usunięcia pojawiających się z biegiem czasu niesprawności. Postulowanie zawarcia tych elementów w tej decyzji sprzyjać będzie pewności prawa, w szczególności poprzez precyzyjne wskazanie zakresu wszelkich ograniczeń prawa własności, w tym przyszłych, w związku z realizacją inwestycji liniowej. Ustawodawca jednakże kwestie te konsekwentnie normuje oddzielnie. W odrębnym postępowaniu przesądza się o lokalizacji tych urządzeń i zakresie prac budowlanych, a w kolejnym ich eksploatację. Kwestie z tym związane normuje art. 36 ust. 6 komentowanej specustawy. Co ważne, w zd. trzecim stanowi o konieczności odpowiedniego stosowania m.in. art. 35 ust. 2-7 tej u.p.r.i.m., co oznacza m.in. obowiązek przeprowadzenia rokowań celem uzyskania zgody na przeprowadzenie takich prac. Z formalnego punktu widzenia uniemożliwia to rozstrzygniecie holistyczne wszelkich kwestii w decyzji, o której mowa w art. 35 ust. 1 u.p.r.i.m., choć nie można wykluczyć, że mogą być one przedmiotem uzgodnień, jako elementy *accidentalia negotii*.

Obecnie art. 36 ust. 6 u.p.r.i.m. nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej zobowiązania właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości do udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów, gdyż jest on funkcjonalnie

[375] E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Warszawa 2018, s. 937.

powiązany z art. 35 ust. 1 u.p.r.i.m., o czym wprost stwierdza się w tym ustępie (*in fine*). Stanowi to argument potwierdzający, że czynności z zakresu konserwacji stanowią jednak niejako następstwo obciążenia nieruchomości urządzeniem przesyłowym.

W praktyce problematyczne może być stosowanie tego przepisu, jeśli uprawnienie do założenia tych urządzeń nastąpiło na podstawie umowy, którą obecnie traktuje się jako umowę cywilnoprawną. W analogicznym rozwiązaniu przewidzianym w art. 126 ust. 6 u.g.n., doktryna i judykatura skłania się ku stanowisku, że konserwacja czy usuwania awarii możliwa jest tylko w wypadku wydania decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n., a poglądy przeciwne należą do rzadkości[376]. Oznaczałoby to potrzebę wydawania nowej decyzji, co trudno uznać za racjonalne rozwiązanie, tym bardziej, jeśli niezbędne działanie będzie dotyczyło usunięcia awarii – jej usunięcie może być tym bardziej ważkie, gdy zakłóceniu ulegnie świadczenie usług powszechnych i niezbędnych zarazem w inwestycji mieszkaniowej jak i towarzyszącej (woda, kanalizacja, prąd, gaz). Powyższe wątpliwości usuwa traktowanie tej umowy jako umowy prawa publicznego [zob. komentarz do art. 35 pkt 2].

Problematyczna może być również kwestia przebudowy tych urządzeń lub ich wymiana na nowe, gdyż czynności te nie są objęte terminem konserwacja". Co prawda czynności te mogą mieścić się w zakresie „terminu" awaria, jednak z pewnością nie obejmuje on niewymuszonej wymiany składników obiektu liniowego. Nadto gramatyczna wykładnia art. 36 ust. 6 u.p.r.i.m. uniemożliwia także wejście na nieruchomość celem usunięcia z gruntu zainstalowanych urządzeń. Brak odpowiedniego stosowania art. 124b u.g.n. czyni tę kwestię problematyczną. Dokonanie tych czynności będzie wymagało uzyskania nowej decyzji na podstawie art. 35 ust. 1 u.p.r.i.m. Dodać należy, że

---

376 G. Matusik [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa o gospodarce…*, s. 750.

właśnie powyższe problemy legły u podstaw dodania art. 124b po art. 124 u.g.n. (na mocy nowelizacji w 2010 r.).

Obowiązek udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów, podlega egzekucji administracyjnej na podstawie u.p.e.a. Będzie ona prowadzona według przepisów o egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym. Stąd też przedsiębiorstwo przesyłowe (podmiot na rzecz którego została wydana decyzja) wystawia tytuł wykonawczy[377]. Wydaje się także, że w decyzji zezwalającej na wejście na nieruchomość celem konserwacji, czy usunięcia awarii i przewodów nie wskazuje się terminu, w którym to powinno nastąpić[378].

Art. 36 ust. 6 *in fine* u.p.r.i.m. stanowi, że przepisy ust. 1-5 oraz art. 35 ust. 2-7 stosuje się odpowiednio. Zakres tego odesłania jest spory. Będzie to m.in. oznaczać, że wejście na teren nieruchomości i wykonanie niezbędnych czynności związane będzie z wynagrodzeniem dla właściciela, obowiązkiem przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego, a w przypadku niemożności uczynienia tego ostatniego z odszkodowaniem.

Kwestią sporną może być dopuszczalność wejścia na nieruchomość w celu wycinki drzew, czy krzewów zagrażających urządzeniom napowietrznym np. linii energetycznej.

W ust. 7 stwierdza się, że sprawach nieuregulowanych w u.p.r.i.m. dotyczących odszkodowań stosuje się odpowiednio przepisy u.g.n. Z formalnego punktu widzenia w orzecznictwie podnosi się, że takie

---

[377] Por. wyrok WSA w Gliwicach z 21 stycznia 2011 r., II SA/Gl 993/10, LEX nr 953227.

[378] Por. wyrok NSA z dnia 27 października 2017 r., II OSK 1858/17, LEX nr 2407163 i podane tam orzecznictwo.

odesłanie oznacza zarówno bezpośrednie stosowanie, stosowanie z modyfikacjami jak i nawet odstąpienie od stosowania[379].

Uwagę należy zwrócić na to, że odesłanie z tego przepisu ma materialnie ograniczony charakter. Nie odnosi się do wszystkich przepisów działu III u.g.n., w szczególności rozdziałów 4-8 u.g.n., ale ogranicza się przede wszystkim do rozdziału 5. Wśród wielu wątpliwości jakie nastręcza takie ograniczone odesłanie do jednych z kluczowych należy brak odpowiedniego stosowania przepisów o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości. *Prima facie* takie rozwiązanie może wydawać się właściwe i spójne z art. 35 u.p.r.i.m. – w mniemaniu ustawodawcy nie dochodzi bowiem w jego przypadku do ekspropriacji, ale jak sam wskazuje w tytule rozdziału VI, do ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości. Jak wykazano w komentarzu do art. 35 u.p.r.i.m. jest to błędne ujęcie, co jest szczególnie zauważalne w przypadku wywołania skutku określonego w art. 37 u.p.r.i.m. Obecnie jednak brak zakończenia z powodzeniem realizacji inwestycji nie pociąga za sobą obowiązku zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Ustawodawca wydaje się przy tym zapominać, że nieruchomość odjęta na jego podstawie jest nieruchomością „celową". Tymczasem obowiązująca redakcja przepisu aktualizuje pytanie, czy pozyskane *de facto* w drodze władczej nieruchomości można wykorzystać na inne cele, a wręcz jakiekolwiek cele (art. 136 u.g.n.). Take ujęcie na gruncie klasycznej koncepcji wywłaszczenia należy uznać za niedopuszczalne, a nieuwzględnienie w specustawie mieszkaniowej obowiązku zwrotowego za niekonstytucyjne. Szczegółowym przejawem takiego myślenia jest brak obowiązku poinformowania byłych właścicieli o zakończeniu realizacji celu uzasadniającego wykup na podstawie art. 37 u.p.r.i.m., czy też chęci wykorzystania jej w inny sposób, w tym sprzedaży osobom trzecim. Doniosłym wyrazem powyższego myślenia jest wreszcie brak wyznaczenia ram

[379] Zob. wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2011 r., II OSK 691/10, LEX nr 1081849.

czasowych na realizację tych obiektów liniowych, co ma miejsce w art. 137 u.g.n.

Odpowiednie stosowanie oznaczać będzie oznaczać, że zastosowanie znajdują następujące reguły:

- jednorazowość wypłaty odszkodowania (art. 132 u.g.n.),
- ustalanie wysokość odszkodowania na podstawie rynkowej wartości nieruchomości lub wartości odtworzeniowej (art. 134, art. 135)
- wypłacanie odszkodowania w kwocie pieniężnej,
- brak przedawnienia uprawnienia odszkodowawczego – w prawie publicznym nie można mówić o przedawnieniu, chyba, że przepis szczególny stanowi inaczej[380] (z braku takiego szczególnego przepisu także i w tym przypadku nie przedawnia się ono).

W kontekście powyższych zasad zdumienie budzi w art. 36 ust. 4 u.p.r.i.m. stwierdzenie, że zapłata następuje jednorazowo, chyba, że uprawniony do odszkodowania wnioskuje o innym sposób wypłaty. Z całą stanowczością należy pokreślić, że zasada jednorazowości przy wypłacie odszkodowania za wywłaszczenie stanowi jedną z fundamentalnych zmian w myśleniu i stosowaniu przepisów o ekspropriacji, jaka dokonała się po zmianach ustrojowych. W poprzednim reżimie dopuszczano bowiem jego ratalną wypłatę, co następowało ze szkodą dla uprawnionego. W świetle zasady demokratycznego

[380] E. Mzyk [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa o gospodarce…*, s. 785-786; Tak samo S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 130, który podnosi, że praw publicznych nie można się zrzec, można jedynie z nich nie skorzystać. Złamanie tej reguły oznaczałoby bowiem zmianę woli ustawodawcy, które przejawia się w tym, że przyznanie pewnych praw zawsze jest związane z interesem publicznym, który powinien być osiągnięty niezależnie od woli jednostek.

państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej w modelowym ujęciu wywłaszczony powinien otrzymać rekompensatę jeszczem przed wywłaszczeniem tj. publicznoprawną ingerencją naruszającą istotę danego prawa, tu prawa własności. Stąd dopuszczenie do wypłaty innej niż jednorazowa uznać należy za niezrozumiałe działanie, gdyż niezasadnie pogarsza ono sytuację uprawnionego, co więcej inwestor może nakłaniać do takiego spełniania świadczenia.

Sławomir Pawłowski

Art. 37. Jeżeli założenie lub przeprowadzenie ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów, o których mowa w art. 35 ust. 1, 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.

W doktrynie i orzecznictwie zazwyczaj podobny instrument ochrony interesu jednostki, które występuje w art. 37 u.p.r.i.m. nazywany jest „roszczeniem". Niekiedy wynika to wprost z terminologii jaką posłużył się ustawodawca, co ma miejsce w art. 36 ust. 3 *ab initio* u.p.z.p. Innym razem zapewne pozostaje to w związku z jego licznymi konotacjami z prawem prywatnym[381], choć ten ostatni zauważa, że „do tego roszczenia będą miały zastosowanie przepisy normujące postępowania wywłaszczeniowe". Warto jednak rozważyć postrzega-

[381] G. Matusik [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa o gospodarce…*, s. 748; . P. Wojciechowski [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami…*, s. 555 i n.; E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce…*, s. 936; E. Mzyk [w:] G. Bieniek (red.), *Ustawa o gospodarce…*, s. 584.

nie instytucji z tego przepisu jako „uprawnienia", a nie „roszczenia". Niewątpliwie bowiem przepis ten zawarty jest w przepisach prawa administracyjnego i stosowanie dla jego wykładni wprost konstrukcji cywilnoprawnych nie powinno być oczywiste i może stanowić zbyt łatwo dopuszczone uproszczenie (właściwym dla prawa cywilnego jest równorzędność uczestników stosunków prawnych, której brak w prawie administracyjnym). W prawie administracyjnym mamy bowiem prawa (uprawnienia) i obowiązki, będące refleksem stosunku administracyjnoprawnego. Przepisy prawa cywilnego w prawie publicznym powinno stosować się odpowiednio z zastrzeżeniem, czy w danym przypadku nie wypacza to istoty danej regulacji (*a casu ad casum*).

Z wykładni gramatycznej bezsprzecznie wynika, podobnie jak w art. 124 ust. 5 u.g.n, że w art. 37 u.p.r.i.m. mowa jest o „nabyciu w drodze umowy". Zastanowić by się należało nad charakterem prawnym tej umowy (więcej na temat tej umowy w pkt 4).

Art. 37 u.p.r.i.m. stanowi jednoznacznie potwierdzenie tezy, że wskutek udzielenia zezwolenia na zakładanie i przeprowadzanie ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów, o których mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n. może dojść do naruszenia istoty prawa własności – przejawia się ono w tym, że jedynym rozwiązaniem zapewniającym ochronę praw jednostki, przywracającym niejako równowagę w relacji państwo-jednostka, jest wykupienie obciążonej nieruchomości. A taki skutek jest już właściwy dla wywłaszczenia *sensu stricto*, które wiąże się z przewłaszczeniem. Ustawodawca dla określenia takiego skutku posługuje się klauzulą niemożliwego dalszego prawidłowego korzystania z nieruchomości w sposób:

- dotychczasowy albo
- zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem.

Dokonanie wykładni tych pojęć nie powinno obecnie nastręczać tak wielkich wątpliwości interpretacyjnych, gdyż identycznymi klauzulami ustawodawca posłużył się już w kilku aktach prawnych. W pierwszej kolejności wymienić należy art. 36 ust. 1 u.p.z.p., choć dla odkodowania tych pojęć niezbędne będzie sięgnięcie do całej regulacji z zakresu planowania przestrzennego. Jest to po pierwsze niezbędne z tego względu, że wskutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem może, podobnie jak w specustawie mieszkaniowej, stać się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. Taki skutek w doktrynie został nazwany wywłaszczeniem planistycznym, będący rodzajem wywłaszczenia *de facto*[382]. Jak zostanie wskazane poniżej podobną konsekwencję publicznoprawnej ingerencji w prawo własności, często w skutek uchwalenia aktów prawa miejscowego, spotyka się także w innych, kluczowych ustawach materialnego prawa administracyjnego.

Po drugie, to właśnie przepisy u.p.z.p. stanowią podstawę do określenia korzystania z nieruchomości zgodnego z dotychczasowym przeznaczeniem – stanowią zatem punkt odniesienia do przesądzenia o wstąpieniu skutku wywłaszczeniowego. A przecież stwierdzenie zaistnienia takiego skutku jest niezbędne dla ziszczenia się przesłanki z art. 37 u.p.r.i.m. uzasadniającej żądanie wykupu nieruchomości lub jej części. Ze względu na praktyczny wymiar u.p.z.p., w tym art. 36 ust. 1 tej ustawy, na gruncie którego to przepisu sformułowanych zostało szereg poglądów w doktrynie i orzecznictwie dotyczących kwestii oceny i kwalifikacji publicznoprawnej ingerencji, która może

---

[382] Zob. M. Gdesz, *Wywłaszczenie planistyczne*, Samorząd Terytorialny 2014, nr 4, s. 51-61. Zob. także S. Jarosz-Żukowska, *Wywłaszczenie faktyczne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* [w:] A. Bator, M. Jabłoński, M. Maciejewski, K. Wójtowicz (red.), *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, Wrocław 2013, s. 83-89).

naruszać istotę prawa własności[383], dorobek ten może być pomocny przy wykładni art. 37 u.p.r.i.m.

Wśród innych przepisów, które również przewidują obowiązek wykupu, jeśli dalsze korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem jest niemożliwe lub istotnie ograniczone wymienić należy art. 129 p.o.ś., art. 471 u.p.w. (zob. także art. 187 u.p.w.), czy art. 18 u.p.g.g.

Pojęcie „korzystanie z nieruchomości" należy wiązać z elementem stanu faktycznego, a nie oceny prawnej[384]. „Korzystanie" będzie więc istniejącym aktualnie sposobem wykonywania jednego z podstawowych uprawnień właściciela. W tym przypadku konieczne jest zbadanie rzeczywistego sposobu wykorzystywania nieruchomości sprzed jej obciążenia na podstawie art. 35 u.p.r.i.m. Niewystarczającym będzie sięgnięcie do dostępnych rejestrów np. ewidencji gruntów i budynków. Zapewne niezbędne będzie przeprowadzenie postępowania dowodowego, w tym zeznań, a więc zbadanie tej kwestii w sposób wszechstronny. Pomocne mogą być nawet nieaktualne decyzje o warunkach zabudowy. Brak zmiany sposobu korzystania nie będzie pozwalał na skorzystanie z uprawnienia z art. 37 u.p.r.i.m.

Natomiast zwrot „korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób" należy rozumieć tylko jako rzeczywisty sposób wykorzystania nieruchomości, a więc nieistotne będzie w tym przypadku formalne przeznaczenie nieruchomości, przede wszystkim w aktach planistycznych. Wydaje się, że dla określenia faktycznego sposobu jej wykorzystania przed założeniem lub przeprowadzeniem ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów, istotne znaczenie ma nie tylko

---

[383] Zob. np. wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2018, II OSK 2869/17, LEX nr 2490173.

[384] Zob. postanowienie WSA w Krakowie z dnia 27 marca 2008 r., II SA/Kr 778/07, LEX nr 552030.

konkretny sposób korzystania z niej przez dotychczasowego właściciela, ale w uzasadnionych przypadkach również to, w jaki sposób mógłby on z niej korzystać, jeśli wziąć pod uwagę choćby sposób zagospodarowania nieruchomości sąsiednich[385].

Z pewnością skorzystanie z powyższej przesłanki wymaga określenia faktycznego sposobu korzystania z nieruchomości przed rozpoczęciem inwestycji infrastrukturalnej [386]. Co więcej rozważenia wymagałoby określenie, jak długi czas brać pod uwagę przy określeniu spełnienia tej przesłanki, tzn. czy bezpośrednio przed ingerencją nie nastąpiła zmiana sposobu korzystania, czy też względniejszy jest dłuższy okres czasu. Pamiętać należy, że z art. 140 k.c. wynikają uprawnienia właściciela, stąd też co do zasady może on w każdym okresie zmienić sposób korzystania z nieruchomości. Niemniej nie powinno to prowadzić do nadużycia prawa (zob. art. 5 k.c.) tzn., że uzyskanie informacji o przyszłej inwestycji stanowiło powód zmiany korzystania celem uzyskania wyższej ceny wykupu.

Uniemożliwienie dalszego prawidłowego korzystania nie oznacza przy tym utrudnienia, a więc takiej konsekwencji obciążenia nieruchomości, w której utrudnienie to nie wyklucza opłacalnego, a więc ekonomicznie uzasadnionego korzystania z nieruchomości. Chodzi o taką sytuację, w której wskutek obciążenia nieruchomości niemożliwe jest dalsze wykorzystywanie jej na dotychczasowych zasadach.

Nadto dalszą działalność może uniemożliwiać również przepis prawa – w przypadku ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów przesyłowych kluczowe znaczenie może mieć wyznaczanie stref ochronnych tych obiektów. Mogą one przecież zakazać dotychczasowej działalności.

---

385 Por. wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2012 r., II OSK 1378/11, LEX nr 1367241.

386 Tak M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce…*, s. 807.

Z kolei zwrot „zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem" nacisk kładzie na stronę formalną publicznoprawnej ingerencji, w więc będącą pochodną działań organów administracji publicznej. Pojęcie to należy interpretować szeroko. Nie można je zatem ograniczyć do rzeczywistego przeznaczenia, ale powinno się je postrzegać poprzez prawne przeznaczenie, a więc wynikające przykładowo z planu miejscowego lub decyzji o warunkach zabudowy. Stąd w rachubę wchodzi także potencjalne przeznaczenie. Tym samym, jeżeli na obciążonej nieruchomości w szczególności można było wznosić obiekty budowlane, ale z prawa tego nie skorzystano, to jednak głębokość ograniczenia należy postrzegać przez taką możliwość i brać pod uwagę ten potencjalny sposób korzystania z nieruchomości (zabudowę). Przemawia za tym chociażby zasada wolności budowlanej, która w tym przypadku sprowadza się do decydowania o niezabudowaniu nieruchomości. Innym uzasadnieniem mogą być ekonomicznie oczekiwania wobec nieruchomości np. została ona zakupiona w celach inwestycyjnych, czy też stanowi element zabezpieczenia emerytalnego.

Reasumując, zwrot „korzystanie zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem" obejmuje także potencjalny, a więc dopuszczalny i legalny sposób korzystania z nieruchomości. Badać zatem należy nie tylko to, jak była wykorzystywana nieruchomość, ale także to, jak mogła by być zagospodarowana.

Dla uwypuklenia istoty publicznoprawnej ingerencji w prawo własności na podstawie art. 35 ust. 1 u.p.r.im., które może doprowadzić do skutku, o którym mowa w art. 37 tej ustawy zasadnym jest posłużenie się określeniem raczej nie formułowanym przez doktrynę i orzecznictwo w stosunku do krajowych przepisów, a przytaczanym przy komentowaniu umów międzynarodowych – mowa tu o zwrocie wywłaszczenie postępujące[387].

[387] Zob. M. Borsk, *Wywłaszczenie pośrednie i postępujące a ochrona inwe-*

Żądanie wykupienia nieruchomości nie następuje w trybie decyzyjnego orzekania, ale w drodze umowy cywilnoprawnej, a sprawa będąca przedmiotem ewentualnej skargi należy do właściwości sądu powszechnego[388]. Przesądza o tym zwrot „nabycie". Uprawnienie to ma zatem charakter cywilnoprawny, a w konsekwencji ciężar udowodnienia przesłanki spoczywa na żądającym nabycia nieruchomości[389]. Takie rozwiązanie osłabia gwarancje ochrony praw jednostki w przypadku sporu ze względu na kosztowny i potencjalnie długotrwały tryb procedowania. Przepis ten niezasadnie stawia właściciela nieruchomości obciążonej na podstawie art. 35 u.p.r.i.m. w zdecydowanie gorszej sytuacji od właściciela, któremu ograniczono prawo do nieruchomości w drodze decyzji administracyjnej. Właściciel, który na skutek założenia lub przeprowadzenie ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów, o których mowa w art. 35 u.p.r.i.m. nie może prawidłowo korzystać ze swojej nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, a chce z tego tytułu uzyskać ochronę prawną, musi sam zainicjować postępowanie w celu dochodzenia swoich praw przed sądem powszechnym.

Niemniej z formalnego punktu widzenia, a więc samej możliwości żądania wykupu i wniesienia powództwa w sytuacji odmowy wykupu przez inwestora, rozwiązanie to spełnia standardy państwa prawnego, gdyż jednostce przysługuje środek prawny. W szczególności odmowa zawarcia umowy przez inwestora umożliwia wystąpienie z powództwem o wydanie przez sąd powszechny w postępowaniu cywilnym zastępczego oświadczenia woli dłużnika (art. 64 k.c., zob. także art. 1047 k.p.c.).

---

stora w świetle międzynarodowego prawa inwestycyjnego, Studia Iuridica Lublinensia 2014, nr 21, s. 181-203.

388 Zob. postanowienie NSA z dnia 22 czerwca 1998 r., II SA/Ka, niepubl.

389 Por. wyrok NSA z dnia 24 listopada 2011, I OSK 1351/11, LEX nr 1133458.

Zasadnym jest pytanie, czy uprawnienie o nabycie nieruchomości w drodze umowy przysługuje wyłącznie w przypadku ograniczenia nałożonego w drodze decyzji administracyjnej (pozwolenia na budowę), czy też obejmuje także sytuację zawarcia umowy będącej konsekwencją udzielenia zgody o jakiej mowa w art. 35 ust. 1 u.p.r.i.m. (zob. komentarz do art. 35, pkt 23). Komentatorzy niniejszego opracowania konsekwentnie traktują tę umowę jako umowę prawa publicznego. Inna kwalifikacja oznaczałaby, że jednostka, która zawarła taki kontrakt jest gorzej traktowana, niż ta, która zgody takiej nie wyraziła, a lokalizacja urządzenia nastąpiła w drodze administracyjnej (władczej). A taką sytuację należy postrzegać jako naruszenie jednej z podstawowych emanacji państwa prawnego – zasady równości wobec prawa. Jeśli zatem pojawi się skutek w postaci niemożności dalszego prawidłowego korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, to właściciel także w przypadku zawarcia stosownej umowy umożliwiającej posadowienie urządzeń przesyłowych może żądać od inwestora nabycia takiej nieruchomości lub jej części.

Uprawnienie o wykup dotyczy bądź całej nieruchomości, bądź jej części, o czym wprost przesądzone zostało w treści przepisu.

Własność nieruchomości ma nabyć inwestor. Tu pojawia się ciekawe zagadnienie. Mianowicie w klasycznej koncepcji wywłaszczenia dokonuje się na rzecz podmiotu prawa publicznego – Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego, co wyklucza przewłaszczenie na rzecz osób trzecich (zob. np. art. 113 ust. 1 u.g.n.). Zasada zawarta w u.g.n. podtrzymana jest także przy wywłaszczeniu przez ograniczenie, gdyż zgodnie art. 125 ust. 5 *in fine* u.g.n. właścicielem staje się nie przedsiębiorstwo przesyłowe, ale Skarb Państwa, choć to rozwiązanie spotyka się w doktrynie z krytyką[390]. Tymczasem

[390] G. Matusik [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa o gospodarce…*, s. 747.

w art. 37 u.p.r.i.m. nabycie nieruchomości następuje na rzecz inwestora – podmiotu prawa publicznego, co może budzić uzasadnione wątpliwości przede wszystkim w zakresie „wentyla bezpieczeństwa" instytucji wywłaszczenia jakim jest zwrot wywłaszczonej nieruchomości [zob. uwagi do art. 36 pkt 9].

Sławomir Pawłowski

Art. 38. 1. W przypadku gdy sieć uzbrojenia terenu związana z inwestycją mieszkaniową lub inwestycją towarzyszącą wymaga przejścia przez tereny śródlądowych wód płynących, dróg publicznych lub obszary kolejowe, inwestor jest uprawniony do zajęcia tego terenu.

2. Inwestor przed złożeniem wniosku o pozwolenie na budowę uzgadnia, w drodze umowy w formie pisemnej, z zarządcą drogi, zarządcą infrastruktury kolejowej lub z właściwym podmiotem lub organem, o których mowa w art. 212 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, zakres, termin i warunki zajęcia tego terenu, w tym wynagrodzenie z tego tytułu. Zajęcie terenu, o którym mowa w ust. 1, nie wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego.

3. Jeżeli w terminie 30 dni od dnia złożenia przez inwestora wniosku o uzgodnienie nie dojdzie do zawarcia umowy, o której mowa w ust. 2, właściwy organ, na wniosek inwestora, w decyzji o pozwoleniu na budowę określa zakres, termin i warunki zajęcia terenu, w tym wynagrodzenie z tego tytułu, z uwzględnieniem ust. 4.

4. Realizacja oraz eksploatacja sieci uzbrojenia terenu objętej inwestycją mieszkaniową lub inwestycją towarzyszącą nie może uniemożliwiać prawidłowego zarządzania, eksploatacji i utrzymania terenu śródlądowych wód płynących, dróg publicznych lub infrastruktury kolejowej oraz nie może powodować zagrożenia

bezpieczeństwa prowadzenia ruchu, a także przewozu i wywozu towarów do oraz z portów i przystani morskich.

Przepis art. 38 u.p.r.i.m. normuje oczywiste, a zarazem niezwykle ważne aspekty realizacji inwestycji mieszkaniowej, czy towarzyszącej. Mianowicie niewątpliwie dostarczenie niezbędnych mediów warunkuje racjonalne korzystanie z realizacji wskazanych przedsięwzięć. Zapewnienie dostępu do podstawowych elementów infrastruktury w pierwszej kolejności normuje art. 35 u.p.r.i.m., który umożliwia zakładanie i przeprowadzenie ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów, o których mowa w art. 124 ust. u.g.n. Jednakże ze względu na szczególną lokalizację tych inwestycji, co tym bardziej może zdarzyć się w obszarach silnie zurbanizowanych (miastach), niezbędne może okazać się przejście przez tereny śródlądowych wód płynących, dróg publicznych lub obszarów kolejowych celem wybudowania, czy dostosowania sieci uzbrojenia.

Jak czytamy w uzasadnieniu projektu ustawy, przepis ten ma na celu uczynić „proces realizacji inwestycji płynniejszym i również wpłynie na skrócenie czasu realizacji". Oznacza to, że stanowi on odstępstwo od ogólnych reguł sytuowania elementów uzbrojenia terenu zawartych w u.p.w., u.d.p. oraz u.t.k.

W przypadku u.p.w. ogólne zasady wykorzystywania gruntów pokrytych wodami publicznymi zawarte są w Dziale VI tej ustawy zatytułowanym „Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa". W rozdziale 4 o tym samym tytule kwestie te normuje art. 261 u.p.w., który stanowi o oddaniu państwowych gruntów pokrytych wodami w użytkowanie za opłatą roczną. Przepis ten stanowi odstępstwo od zasady wyłączenia z obrotu cywilnoprawnego gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Zasadniczą formą wykorzystania gruntów pokrytych wodami stanowiącymi własność Skarbu Państwa dla celów określonych

w art. 261 ust. 1 u.p.w. (są to przykładowo przedsięwzięcia związane z energetyką wodną, transportem wodnym, działalnością usługową, infrastrukturą telekomunikacyjną, czy też korzystanie z nich sposób inny niż określony w tym ustępie) jest umowa użytkowania zawierana w formie pisemnej, a jeśli opłata roczna będzie wyższa niż 5000 zł, to sporządza się ją w formie aktu notarialnego. Jest to umowa nazwana, odpłatna, konsensualna, jednostronnie kwalifikowana (jej stroną może być tylko Skarb Państwa), dwustronna[391], do której stosuje się przepisy u.p.w., a w sprawach nieuregulowanych przepisy k.c. Nadto warunkiem oddania w użytkowanie gruntów pokrytych wodami jest posiadanie przez użytkownika pozwolenia wodnoprawnego lub dokonanie zgłoszenia wodnoprawnego, w zależności od wymogów ustawy. Skarb Państwa jest zatem podmiotem równorzędnym i nie może korzystać z uprawnień władczych. Istotę tej umowy w sposób wyczerpujący przesądził sąd administracyjnym w przytoczonym powyżej orzeczeniu w stosunku do analogicznego rozwiązania z u.p.w. z 2001 r. stwierdzając między innymi, że zawierając taką umowę właściwy organ administracji działa w imieniu państwa w sferze *dominium*, a jego działania nie są są jednostronne, bowiem podejmowane są w formie dwustronnej czynności prawnej. Tym samym nie wiążą one adresata i nie są gwarantowane możliwością stosowanie środków przymusu.

Regulując proces przekazywania w użytkowanie pokrytych wodami gruntów Skarbu Państwa, ustawodawca przewidział działanie organów administracji w formie dwustronnej czynności prawnej – umowy cywilnoprawnej. Ustawodawca pozostawił więc ustalenie warunków użytkowania gruntu do dyspozycji stron umowy, regulując tylko niektóre wymogi jej zawarcia. Sposób użytkowania gruntów kształtują zatem przyszły użytkownik gruntu oraz właściwy organ administracji

[391] Zob. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2010 r., IV SA/Wa 1329/10, LEX nr 672738.

poprzez złożenie zgodnych oświadczeń woli, w określonych ustawą granicach swobody umów.

Zawierając umowę, o której mowa w art. 20 ust. 2 p.w. [z 2001 r. – przyp. Aut.], właściwy organ administracji działa w imieniu państwa w tak zwanej sferze *dominium*, jako podmiot prawa cywilnego. W sferze tej organ administracji jest równoprawnym uczestnikiem obrotu cywilnego i nie ma władczych uprawnień wobec innych podmiotów tego obrotu, które przysługują mu jedynie w sferze działalności określanej jako *imperium*. Działania podejmowane przez organ administracji oddający grunty Skarbu Państwa w użytkowanie nie mają więc charakteru władczego. Działania te nie są jednostronne, bowiem podejmowane są w formie dwustronnej czynności prawnej – umowy. Nie wiążą one adresata i nie są gwarantowane możliwością stosowania środków przymusu.

Art. 38 ust. 1 u.p.r.i.m. wyłącza stosowanie tych ogólnych reguł, w szczególności nie ma potrzeby uprzedniego uzyskania pozwolenia wodnego, a zasady zajęcia niezbędnych terenów normowane są w pozostałych ustępach tego przepisu.

W przypadku u.d.p. generalne zasady lokalizowania „nie drogowej" infrastruktury w pasie drogowym normuje art. 39 i następne tej ustawy. Mimo generalnego zakazu dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego, w szczególności lokalizacji obiektów budowlanych, umieszczania urządzeń, przedmiotów i materiałów niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, w szczególnie uzasadnionych wypadkach dopuszczalne jest odstępstwo od tej reguły. Może to jednak nastąpić co do zasady wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi, wydawanym w drodze decyzji administracyjnej (art. 39 ust. 1 pkt.

1 oraz ust. 3 u.d.p.), za opłatą, którą ustala się także w drodze decyzji administracyjnej (art. 40 ust. 3 i ust. 11 u.d.p.). Niewątpliwe w przypadku specustawy mieszkaniowej zajecie drogi publicznej (pasa drogowego) następuje w celu umieszczania w nim urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (art. 40 ust. 2 pkt 2 u.d.p.). Wskazane powyżej ogólne reguły zostają w niej wyłączone, niemniej dyskusyjną pozostaje relacja pomiędzy art. 21 ust. 2 ustawy a komentowanym art. 38.

Z kolei u.t.k. nie zawiera żadnych szczegółowych przepisów związanych z wykorzystywaniem gruntów zajętych pod tory kolejowe do innych celów. Ustawa ta normuje jedynie kwestie usytuowania budowli, budynków, drzew i krzewów oraz wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowych (rozdział 9, art. 53-57a).

Kwestię zajęcia pasa drogowego w celu umieszczenia w nim uzbrojenia terenu wchodzącego w skład inwestycji towarzyszącej normuje art. 21 u.p.r.i.m. Tu kluczowy dla dystynkcji analizowanego przepisu i wspomnianego art. 21 ustawy może stanowić zwrot „przejście" przez tereny dróg publicznych, którego to pojęcia ustawodawca nie zdefiniował. Zakładając jednak racjonalność ustawodawcy przyjąć można, że użycie terminu „przejście" oznacza, że jest to termin inny od terminu „zajęcie pasa drogowego" – tym samym art. 21 i art. 38 u.p.r.i.m. powinny normować różne sytuacje. Nie jest to jednak takie oczywiste, gdyż zajęcie pasa drogowego następuje w celu umieszczenia w nim uzbrojenia terenu. Językowa wykładnia zwrotu „przejście" sugeruje, że dotyczy on sytuacji, w której realizacja sieci uzbrojenia następuje nie wzdłuż wskazanych obiektów liniowych, tutaj drogi, a w poprzek. Wydaje się, że realizacja takich przejść może nastąpić w modelowej sytuacji poprzez kanał technologiczny (tu: kanał technologiczny przepustowy). Zgodnie z u.d.p. „mają one służyć umieszczeniu podziemnych urządzeń infrastruktury technicznej

niezwiązanych z potrzebami legalizującymi umieszczenie urządzeń w pasie drogowym"[392]. Urządzeniami infrastruktury technicznej są przykładowo przewody gazowe, ciepłownicze, wodociągowe, kanalizacyjne niesłużące do odwodnienia drogi, czy linie elektroenergetyczne wysokiego i niskiego napięcia oraz linie telekomunikacyjne (§ 140 pkt. 2 r.w.t.d.). Oczywiście skorzystanie z kanału technologicznego celem przejścia wymaga jego uprzedniego zlokalizowania w pasie drogowym – obowiązek jego zlokalizowania dotyczy z mocy ustawy wyłącznie dróg krajowych, co nie oznacza, że nie może być uwzględniony w pozostałych kategoriach dróg publicznych (art. 39 ust. 6 pkt 2 u.d.p.). Nadto, ze względu na wyłączenie z art. 39 ust. 3 pkt. 1a u.d.p. można *per analogiam* wnosić, że jeśli istnieją wolne zasoby w kanale technologicznym, to żądanie ustanowienia „prawa przejścia" przez drogi publiczne jest bezprzedmiotowe.

Realizacja tzw. „prawa przejścia" celem zbudowania niezbędnej sieci uzbrojenia nie ma jednak charakteru bezwzględnego. Mianowicie art. 38 ust. 4 u.p.r.i.m. jednoznacznie zastrzega, że realizacja oraz eksploatacja takiej sieci uzbrojenia nie może:

- uniemożliwiać prawidłowego zarządzania, eksploatacji i utrzymania terenu śródlądowych wód płynących, dróg publicznych lub infrastruktury kolejowej oraz

- powodować zagrożenia bezpieczeństwa prowadzenia ruchu, a także przewozu i wywozu towarów do oraz z portów i przystani morskich.

Podobnie jak w art. 35 ust. 1 także w ust. 2 komentowanego przepisu ustawodawca w pierwszej kolejności przewiduje konsensualny tryb

[392] P. Zaborniak [w:] W. Maciejko, P. Zaboraniak (red.), *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 472. Zob. także art. 4 pkt. 15a u.d.p.

uzyskania uprawnienia do zajęcia terenu. W tym celu inwestor przed złożeniem wniosku o pozwolenie na budowę uzgadnia z właściwym z zarządcą drogi, zarządcą infrastruktury kolejowej lub z właściwym podmiotem lub organem, o których mowa w art. 212 ust. 1 u.p.w. zakres, termin i warunki zajęcia tego terenu, w tym wynagrodzenie z tego tytułu. Uzgodnienie to przyjmuje postać umowy w formie pisemnej, na która zainteresowani mają 30 dni. W art. 38 ust. 2 u.p.r.i-.m. jednoznacznie podkreśla się, że następuje to w szczególnym, uproszczonym trybie, gdyż *in fine* stwierdza się, że zajęcie terenu nie wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego (zob. art. 262 ust. 4 u.p.w.).

Umowa zawarta w wyniku zakończonych sukcesem uzgodnień będzie umową cywilnoprawną Jest to uzasadnione tym, że w analizowanych przypadkach udostępniania dróg publicznych, kolejowych, czy wodnych właściwy zarządca nie występuje w sferze *imperium*, ale działa na tych samych zasadach jak osoba prywatna, a więc działa w sferze *dominium*[393]. Potwierdza to chociażby art. 261 u.p.w., który jako formę prawną oddania państwowych gruntów pokrytych wodami w celach komercyjnych przewiduje umowę cywilnoprawną – umowę użytkowania, a w sprawach nieuregulowanych odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów k.c. W doktrynie podnosi się, że odesłanie to ma nieco enigmatyczny charakter[394].

Ust. 3 komentowanego przepisu dotyczy potencjalnie możliwej sytuacji, tj. braku porozumienia stron i nie zawarcia umowy. W takiej sytuacji właściwy organ, na wniosek inwestora, w decyzji o pozwo-

---

[393] Zob. J. Jeżewski, *Prawo stosowane jako kryterium rozgraniczenia drogi administracyjnej i drogi sądowej* [w:] A. Doliwa, R.D. Kijowski, St. Prutis, P.J. Suwaj (red.) *Kryzys prawa administracyjnego?* Tom III: *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012, s. 22.

[394] Zob. B. Rakoczy, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 126.

leniu na budowę określa zakres, termin i warunki zajęcia terenu, w tym wynagrodzenie z tego tytułu. Zarówno umowa, jak i decyzja administracyjna dopuszczająca do realizacji oraz eksploatacji sieci uzbrojenia terenu objętej inwestycją mieszkaniową lub inwestycją towarzyszącą nie mogą ingerować w prawidłowe funkcjonowanie infrastruktury, w którą ingerują, tj. uniemożliwiać prawidłowego zarządzania, eksploatacji i utrzymania terenu śródlądowych wód płynących, dróg publicznych lub infrastruktury kolejowej oraz powodować zagrożenia bezpieczeństwa prowadzenia ruchu, a także przewozu i wywozu towarów do oraz z portów i przystani morskich.

Zajęcie terenu na podstawie przedmiotowego przepisu będzie miało charakter odpłatny, na zasadach ogólnych, właściwych dla danej dziedziny.

Sławomir Pawłowski

Art. 39. Do inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej, w granicach administracyjnych miast, nie stosuje się przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie grantów rolnych.

Art. 39 u.p.r.i.m. stanowi spójne dopełnienie przepisów specustawy mieszkaniowej w zakresie uproszczeń przy realizacji inwestycji mieszkaniowej, czy towarzyszącej. Mianowicie do wspomnianych inwestycji, jeśli są realizowanie w granicach administracyjnych miast (a taki jest w istocie cel tej ustawy) nie mają zastosowania przepisy u.o.g.r.l., jeśli inwestycja ta miałaby być realizowana na gruntach rolnych. Nie znajdują zatem zastosowania ograniczenia zawarte w tym akcie prawnym, w szczególności w jego art. 7 ust. 2. i rozdziale III.

Powyższe wyłączenie jest doniosłe z kilku względów. Jednym z istotnych elementów procesu inwestycyjnego jest kwestia przeznaczenia

gruntów rolnych na cele nierolnicze. Swego czasu był to spory problem, gdy grunty, które miały ulec zabudowie miały właśnie taki status. Sytuacja ta uległa zmianie z dniem 1 stycznia 2009 r. W tym dniu weszła w życie ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych[395], która wprowadziła art. 5b, zgodnie z którym przepisów tej ustawy nie stosuje się do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne położonych w granicach administracyjnych miast. Jak czytamy w uzasadnieniu projektu zmiana ta miała na celu zdjęcie z gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas IV-VI, położonych w granicach administracyjnych miast, ochrony przewidzianej dla gruntów rolnych i uwolnienie tych gruntów dla celów inwestycyjnych, w szczególności mieszkaniowych. Nowelizacja stanowiła próbę odpowiedzi na niedostateczną liczbę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w miastach (zdynamizowanie ich rozwoju). Brak odpowiednich planów miejscowych oznaczał w praktyce żmudną i długotrwałą drogę do uzyskania pozwolenia na budowę. Zamianę przyjęto mimo sprzeciwu środowiska samorządowców (Unia Metropolii Polskich, Związek Miast Polskich oraz Związek Gmin Wiejskich RP), a także urbanistów (Towarzystwo Urbanistów Polskich) i architektów. Projekt został zawetowany przez Prezydenta, jednakże Sejm zdołał odrzucić jego sprzeciw.

Wskazana sytuacja uległa zmianie wskutek kolejnej nowelizacji[396]. Obecnie art. 5b już nie obowiązuje, został skreślony w 2014 r., ale jednocześnie dodano w rozdziale II art. 10a stanowiący, że przepisów rozdziału 2 (Ograniczanie przeznaczania gruntów na cele nierolnicze i nieleśne) u.o.g.r.l. nie stosuje się do gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast, co jednak na nowo skomplikowało procedurę tzw. „odrolnienia". Jednakże nie

---

395 Dz.U. Nr 237, poz. 1657.

396 Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, art. 3 pkt 1 (Dz.U., poz. 1101).

ma potrzeby szczegółowego analizowania art. 10a na potrzeby specustawy mieszkaniowej, gdyż ustawa ta w komentowanym art. 39 w całości wyłączyła stosowanie przepisów u.o.g.r.l. w zakresie gruntów rolnych, co stanowi największe możliwe udogodnienie, gdyż, w szczególności, nie będzie trzeba uzyskiwać decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej oraz ponoszenia opłaty.

Art. 39 u.p.r.i.m. oznacza zatem, że realizacja inwestycji mieszkaniowej, czy towarzyszącej następuje z pominięciem etapu zmiany przeznaczenia gruntów z rolnych na nierolne poprzez stosowny akt planistyczny oraz etapu wyłączenia tych gruntów z produkcji rolnej, w tym ponoszenia opłat.

Powyższe wyłącznie nie dotyczy natomiast gruntów leśnych.

Sławomir Pawłowski

Art. 40. Do egzekucji obowiązków wynikających z decyzji, o której mowa w art. 35 ust. 1 oraz art. 38 ust. 3, stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Spis zagadnień:

1. Rodzaje obowiązków poddanych egzekucji administracyjnej
2. Środki egzekucyjne
3. Podmioty postępowania egzekucyjnego
4. Wszczęcie postępowania egzekucyjnego

1. Rodzaje obowiązków poddanych egzekucji administracyjnej

Rozdział 6 komentowanej specustawy określający ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w związku z realizacją inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszących określa trzy rodzaje obowiązków niepieniężnych egzekwowanych w trybie przepisów u.p.e.a.

Po pierwsze, z art. 35 ust. 1 u.p.r.i.m. wynika, że obowiązek podlegający egzekucji administracyjnej określany jest w treści decyzji o pozwoleniu na budowę, w której dochodzi do ograniczenia korzystania z nieruchomości objętej uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej. Ograniczenie to polega na zawarciu w decyzji o pozwoleniu na budowę zezwolenia na zakładanie i przeprowadzanie ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów, o których mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n., niezbędnych do korzystania z inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej.

Jak wynika z art. 35 ust. 2 u.p.r.i.m. rozstrzygnięcie w przedmiocie ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości wprowadzane jest do treści decyzji o pozwoleniu na budowę na skutek dołączenia przez inwestora oświadczenia o przeprowadzonych w tym zakresie rokowaniach i braku zgody właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości. Oznacza to, że obowiązek nie powstaje, a do decyzji o pozwoleniu na budowę nie wprowadza się ograniczeń, jeśli przed jej wydaniem właściciel, bądź użytkownik wieczysty wyrazi zgodę na ustalone wspólnie z inwestorem ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości.

Kolejny obowiązek może powstać po zrealizowaniu inwestycji. Jak wynika z art. 36 ust. 6 u.p.r.i.m. właściciel, bądź użytkownik wieczysty nieruchomości obowiązani są udostępnić nieruchomość w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów niezbędnych do korzystania

z inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej. Obowiązek udostępnienia nieruchomości spoczywa na jej właścicielu lub użytkowniku wieczystym z mocy samego prawa, ponieważ w ustawie nie ma przepisu, który mógłby stanowić podstawę prawną do wydania decyzji w tym względzie[397].

Po trzecie, z pozwolenia na budowę może również wynikać obowiązek udostępnienia terenu poprzez określenie zakresu, terminu i warunków zajęcia terenu, w przypadku, gdy realizacja sieci uzbrojenia terenu ma przebiegać przez tereny śródlądowych wód płynących, dróg publicznych lub przez obszary kolejowe (art. 38 ust. 3). Co więcej, w decyzji tej określa się wysokość wynagrodzenia przypadającego z tytułu zajęcia. To z kolei oznacza, że decyzja taka zawiera dwa odrębne rozstrzygnięcia, skutkujące powstaniem dwóch różnych obowiązków. Pierwszy z nich – udostępnienie terenu – jest obowiązkiem niepieniężnym. Natomiast drugi – wypłata wynagrodzenia – jest obowiązkiem pieniężnym. Wobec tego za egzekucję każdego z nich odpowiadać będzie inny organ egzekucyjny i zastosowanie znajdą inne środki egzekucyjne.

2. Środki egzekucyjne

W stosunku do obowiązków pieniężnych organ egzekucyjny ma do dyspozycji szeroką gamę środków egzekucyjnych obowiązków pieniężnych. Należą do nich: egzekucja z pieniędzy, z wynagrodzenia za pracę; ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz z ubezpieczenia społecznego; a także z renty socjalnej; z rachunków bankowych; z innych wierzytelności pieniężnych; z praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunku papierów wartościowych lub innym

---

[397] Zob. wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2012 r., I OSK 1551/11, LEX nr 1126269. Wprawdzie przywołane orzeczenie zapadło w odniesieniu do art. 124 ust. 6 u.g.n., to jednak przepis ten przewiduje analogiczne rozwiązanie jak art. 36 ust. 6 u.p.r.i.m.

rachunku oraz z wierzytelności z rachunku pieniężnego służącego do obsługi takich rachunków; z papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych; z weksla; z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz z praw własności przemysłowej; z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, z pozostałych praw majątkowych; z ruchomości; z nieruchomości (art. 1a pkt 12a u.p.e.a.).

Natomiast w odniesieniu do obowiązków niepieniężnych stosuje się następujące środki: grzywnę w celu przymuszenia, wykonanie zastępcze, odebranie rzeczy ruchomej, odebranie nieruchomości, opróżnienie lokali i innych pomieszczeń oraz przymus bezpośredni (art. 1a pkt 12b u.p.e.a.).

Jak się wydaje, w przypadku obowiązków niepieniężnych, o których mowa w art. 35 ust. 1, art. 36 ust. 6 oraz art. 38 ust. 3 u.p.r.i.m., które polegają na zaniechaniu, czyli powstrzymaniu się od działań utrudniających upoważnionym osobom wstęp na dany teren, w pierwszej kolejności zastosowanie znajdzie grzywna w celu przymuszenia, a gdy nie odniesie ona swojego skutku prewencyjnego, zastosowanie znajdzie przymus bezpośredni. Polega on na doprowadzeniu do wykonania obowiązku podlegającego egzekucji drogą zagrożenia zastosowania lub drogą zastosowania bezpośrednio skutecznych środków, nie wyłączając siły fizycznej, w celu usunięcia oporu zobowiązanego i oporu innych osób, które stoją na przeszkodzie wykonaniu obowiązku. W szczególności przymus bezpośredni stosuje się w celu doprowadzenia do wykonania przez zobowiązanego opuszczenia nieruchomości. W ustawowej definicji przymusu bezpośredniego należy zwrócić uwagę na cel stosowania przymusu bezpośredniego, jakim jest przełamanie oporu zobowiązanego oraz innych osób. Każda czynność egzekutora, również niepolegająca na użyciu lub groźbie użycia siły fizycznej, wiąże się z zastosowaniem przymusu bezpośredniego, jeżeli jest podjęta dla przezwyciężenia aktywno-

ści albo bierności zobowiązanego i innych osób utrudniających lub uniemożliwiających egzekucję[398].

3. Podmioty postępowania egzekucyjnego

W świetle art. 5 § 1 pkt 2 u.p.e.a. podmiot, którego interesy prawne zostały naruszone w wyniku niewykonania obowiązku – czyli inwestor – jest uprawnionym do żądania jego wykonania[399]. W myśl art. 6 § 1a u.p.e.a. inwestorowi, czyli podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku nie wykonania obowiązku przysługuje skarga na bezczynność wierzyciela (starosty).

Zgodnie z art. 20 §1 pkt 2 u.p.e.a. organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym jest właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych, zleconych i zadań z zakresu administracji rządowej oraz obowiązków wynikających z decyzji z zakresu administracji publicznej. W niniejszym przypadku, w odniesieniu do obowiązków niepieniężnych organem egzekucyjnym I instancji będzie starosta Jego właściwość miejscową ustala się według miejsca położenia nieruchomości (art. 22 § 1 u.p.e.a.).

Nadzór nad egzekucją administracyjną w myśl art. 23 § 1 u.p.e.a. sprawują orany wyższego stopnia. W myśl art. 41 organem wyższego stopnia w sprawach określonych w rozdziale VI ustawy jest wojewoda. Oznacza to, że nadzór nad egzekucją będzie sprawował wojewoda, który stosownie do art. 23 § 4 u.p.e.a. będzie organem odwoławczym, rozpatrującym zażalenia na postanowienia starosty wydawane w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji.

---

398 Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 stycznia 2016 r., II SA/Gd 569/15, LEX nr 1984862.

399 Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 stycznia 2011 r., II SA/Gl 993/10, LEX nr 953227.

W odniesieniu do obowiązku pieniężnego – wynagrodzenia – określonego w treści decyzji wydawanej na podstawie art. 38 ust. 3 u.p.r.i.m. organem egzekucyjnym będzie naczelnik urzędu skarbowego (art. 19 § 1 u.p.e.a.).

W przypadku obowiązków niepieniężnych polegających na udostępnieniu nieruchomości w toku postępowania egzekucyjnego mogą pojawić się organy pomocnicze. W myśl art. 46 § 1 u.p.e.a. organ egzekucyjny oraz egzekutor, w razie potrzeby mogą wezwać do udziału w postępowaniu egzekucyjnym organy Policji. Ma to miejsce wówczas, gdy organ egzekucyjny lub egzekutor natrafią na opór, który uniemożliwia lub utrudnia przeprowadzenie egzekucji, albo jeżeli istnieje uzasadnione przypuszczenie, że na taki opór natrafią. Organy te nie mogą odmówić udzielenia pomocy (art. 46 § 2 u.p.e.a.). Organy pomocnicze uczestniczą w czynnościach egzekucyjnych na wezwanie pisemne, a w przypadkach pilnych także na wezwanie ustne. Udzielana przez nie pomoc polega na zapewnieniu dostępu do miejsca, w którym ma być wykonywana czynność egzekucyjna, zapewnieniu osobistego bezpieczeństwa organowi egzekucyjnemu oraz zapewnieniu porządku na miejscu prowadzenia czynności egzekucyjnych i wreszcie – w razie takiej potrzeby, gdy zobowiązany stawia wyraźny opór uniemożliwiający wstęp na nieruchomość, na żądanie organu egzekucyjnego, organy asystujące mogą użyć przymusu bezpośredniego. Asystowanie przez organy Policji polega na obecności w miejscu prowadzenia egzekucji i gotowości do udzielenia pomocy.

4. Wszczęcie postępowania egzekucyjnego

Zgodnie z regułami rządzącymi postępowaniem egzekucyjnym, do jego wszczęcia dochodzi dopiero wówczas, gdy podmiot, na którym spoczywa obowiązek podlegający tej egzekucji nie realizuje go w sposób dobrowolny. Ma to szczególne znacznie w sytuacji nieudo-

stępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii. W przypadku art. 36 ust. 6 u.p.r.i.m. kluczowe jest odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 35 ust. 2 – 7 specustawy. A zatem wierzyciel może zasadnie domagać się wszczęcia postępowania egzekucyjnego dopiero wtedy, gdy wykaże, że rokowania z właścicielem czy użytkownikiem nie zakończyły się pozytywnymi ustaleniami w przedmiocie udostępnienia nieruchomości w celu przeprowadzenia prac konserwacyjnych czy usunięcia awarii (art. 36 ust. 6 w związku z art. 35 ust. 2 u.p.r.i.m.).

Zanim dojdzie do uruchomienia postępowania egzekucyjnego na wierzycielu (w tym przypadku staroście) zgodnie z zasadą zagrożenia, spoczywa obowiązek skierowania do zobowiązanego upomnienia (art. 16 u.p.e.a). W postępowaniu egzekucyjnym w sprawie udostępnienia nieruchomości upomnienie powinno być powiązane z treścią art. 36 ust. 6 u.p.r.i.m.[400] Jego przesłanie zobowiązanemu jest warunkiem wszczęcia postępowania egzekucyjnego. W upomnieniu tym należy wezwać zobowiązanego, aby wykonał dobrowolnie ciążący na nim obowiązek pod rygorem wszczęcia postępowania egzekucyjnego w razie bezskutecznego upływu siedmiodniowego terminu liczonego od doręczenia upomnienia (art. 15 § 1 u.p.e.a.). Wszczęcie postępowania egzekucyjnego bez wcześniejszego doręczenia upomnienia jest niedopuszczalne i skutkuje umorzeniem postępowania egzekucyjnego. Jeśli mimo doręczenia upomnienia obowiązek nie został wykonany wierzyciel sporządza tytuł wykonawczy.

Wszczęcie egzekucji administracyjnej odbywa się na wniosek wierzyciela, na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego. Ustawodawca w art. 26 § 1 u.p.e.a. wymienia te czynności „jednym tchem", jednak pamiętać należy, że są to dwie całkowicie

[400] Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 listopada 2012 r., II SA/Rz 604/12, LEX nr 1241315.

odrębne czynności. Wniosek powinien odpowiadać wymaganiom stawianym przez k.p.a. podaniom (art. 63 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e-.a.), zaś tytuł wykonawczy musi spełniać wymagania art. 27 u.p.e.a. W tych przypadkach, w których organ egzekucyjny i wierzyciel to ten sam organ, wszczyna on egzekucję z urzędu na podstawie tytułu wykonawczego przez siebie wystawionego (art. 26 § 4 u.p.e.a.). Taka sytuacja będzie miała miejsce w odniesieniu do omawianych obowiązków niepieniężnych. Starosta będzie miał bowiem niebagatelną rolę nie tylko wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, ale i decyzji, z których może wynikać obowiązek udostępnienia nieruchomości. Brak ich dobrowolnej realizacji sprawi, iż starosta stanie się jednocześnie wierzycielem i organem egzekucyjnym I instancji.

Jak wynika z art. 143 u.p.e.a., egzekutor przystępując do czynności odebrania nieruchomości, doręcza zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego oraz postanowienie organu egzekucyjnego o wezwaniu do wykonania obowiązku wydania nieruchomości, określonego w tytule wykonawczym, z zagrożeniem, że w razie niewykonania obowiązku, nieruchomość zostanie odebrania przy zastosowaniu przymusu bezpośredniego. Przepisy art. 143 i 144 u.p.e.a. uszczegóławiają istotę środka egzekucyjnego koniecznego dla wyegzekwowania obowiązku wydania nieruchomości wyrażoną w art. 141 u.p.e.a. Istota tkwi w stosowaniu takiego środka, który prowadzić będzie do odebrania nieruchomości w sytuacji stawiania oporu przez zobowiązanego, członków jego rodziny, domowników oraz innych osób zajmujących nieruchomość[401].

[401] Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 marca 2015 r., II SA/Bk 34/15, LEX nr 1667051.

Sławomir Pawłowski

Art. 41. Organem wyższego stopnia w sprawach określonych w niniejszym rozdziale jest wojewoda.

Przepis art. 41 u.p.r.i.m. ustanawia regułę, w myśl której organem wyższego stopnia w sprawach załatwianych decyzją administracyjną, unormowanych w rozdziale 6 ustawy jest wojewoda. Oznacza to, że jest on organem wyższego stopnia w sprawach rozstrzyganych w I instancji przez starostę, kończących się:

- decyzją o pozwoleniu na budowę (art. 35 ust. 1 u.p.r.i.m.), względnie (w przypadku braku zgody właściciela lub użytkownika wieczystego na udostępnienie nieruchomości), decyzją o pozwoleniu na budowę i o udzieleniu zezwolenia na zakładanie i przeprowadzanie ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów, o których mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n. niezbędnych do korzystania z inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej (art. 35 ust. 1 w związku z ust. 2 u.p.r.i.m.),

- decyzją o pozwoleniu na budowę i o udzieleniu zezwolenia na zajęcie terenu (w przypadku braku uzgodnień w tym zakresie z zarządcą drogi, zarządcą infrastruktury kolejowej lub z właściwym podmiotem bądź organem, o którym mowa w art. 212 ust. 1 u.p.w.) oraz o wynagrodzeniu z tytułu zajęcia (art. 38 ust. 3 u.p.r.i.m.).

Oznacza to, że wojewoda we wskazanych wyżej trzech kategoriach spraw pełni rolę organu II instancji, rozpatrując odwołania i rozstrzygając sprawy w trybie postępowania odwoławczego (art. 127 § 2 k.p.a.). Do niego więc – o ile zostanie wniesione odwołanie – należy wydawanie decyzji ostatecznych. Ponadto, jeśli w toku postępowania kończącego się jedną z trzech wskazanych wyżej

decyzji zostanie wydane postanowienie zaskarżalne zażaleniem, np. postanowienie o zawieszeniu postępowania – art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., do wojewody należy jego rozpoznanie w trybie zażaleniowym. Ponadto stosownie do art. 37 § 6 k.p.a. do wojewody, jako organu wyższego stopnia, należy rozpatrzenie ponaglenia w przypadku bezczynności lub przewlekłości starosty. Nadto jeszcze, jak wynika z art. 150 § 2 k.p.a., wojewoda jest organem właściwym w sprawie wznowienia postępowania, w sytuacji, gdy przyczyną wznowienia będzie działalność starosty. Z kolei zgodnie z art. 157 § 1 k.p.a. wojewoda jest organem właściwym do stwierdzenia nieważności decyzji wydanych przez starostę. W myśl art. 26 § 2 k.p.a., w przypadku wyłączenia organu – starosty – sprawę załatwi organ wyższego stopnia – wojewoda.

W dwóch przypadkach decyzja wydana przez starostę ma od razu (z momentem jej doręczenia) walor decyzji ostatecznej (art. 36 ust. 5 u.p.r.i.m.). Po pierwsze, dotyczy to decyzji o ustaleniu odszkodowania od inwestora, w sytuacji braku uzgodnienia wysokości odszkodowania między inwestorem, a właścicielem czy użytkownikiem wieczystym nieruchomości (art. 35 ust. 5 u.p.r.i.m.). Po drugie, ma to miejsce w sytuacji wydania przez starostę decyzji o ustaleniu odszkodowania od inwestora, w przypadku wcześniejszego uzgodnienia wysokości odszkodowania między inwestorem, a właścicielem czy użytkownikiem wieczystym nieruchomości, jeśli jednocześnie wystąpią okoliczności, o których mowa w art. 35 ust. 7 u.p.r.i.m., a więc w sytuacji, gdy przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego nie jest możliwe, albo powoduje nadmierne trudności lub koszty, bądź też, gdy w trakcie okresu udostępnienia powstały nie przewidziane wcześniej szkody, które nie zostały uwzględnione w ustalonym z inwestorem odszkodowaniu.

W myśl art. 16 § 1 k.p.a. decyzja ostateczna, to decyzja od której nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji. Oznacza

to, że w tych dwóch przypadkach postępowanie administracyjne jest jednoinstancyjne i od decyzji wydanych przez starostę nie przysługuje środek zaskarżenia do wojewody, ani do jakiegokolwiek innego organu administracji. W tych przypadkach więc wojewoda nie pełni roli organu wyższego stopnia. Decyzja o odszkodowaniu wydawana jest w jednoinstancyjnym postępowaniu administracyjnym. Nie podlega ona zaskarżeniu w toku instancji administracyjnych, ani nie podlega kontroli sądu administracyjnego. Stosownie do art. 36 ust. 5 zd. drugie u.p.r.i.m., w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia decyzji o odszkodowaniu strona niezadowolona z wysokości odszkodowania może wnieść powództwo do sądu powszechnego. W takim przypadku ostateczną wysokość należnego odszkodowania ustala sąd (art. 36 ust. 5 zd. czwarte u.p.r.i.m.).

Rozdział 7.

Zmiany w przepisach obowiązujących

Ewa Skorczyńska

Art. 42. W ustawie z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2291 oraz z 2018 r. poz. 398 i 723) w art. 92 dodaje się § 12 w brzmieniu:

> **„§ 12. Jeżeli akt notarialny dotyczy umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności, o której mowa w art. 19k ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1234), notariusz sporządzający akt notarialny składa wniosek o wpis w księdze wieczystej roszczenia najemcy, o którym mowa w art. 19l ust. 1 tej ustawy, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe."**

Art. 42 u.p.r.i.m. normuje formę składania przez notariusza wniosku o wpis roszczenia najemcy, o którym mowa w art. 191 ust. 1 u.o.p.l.m., zobowiązując go do wysłania tego wniosku za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe. Na temat umowy najmu instytucjonalnego – por. komentarz do art. 48 u.p.r.i.m.

Ewa Skorczyńska

Art. 43. W ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2018 r. poz. 716) w art. 2 ust. 1a otrzymuje brzmienie:

„1a. Ustanowienie odrębnej własności samodzielnego lokalu mieszkalnego następuje zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo treścią decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz zgodnie z pozwoleniem na budowę albo skutecznie dokonanym zgłoszeniem, i zgodnie z pozwoleniem na użytkowanie. Odrębną nieruchomość w budynku mieszkalnym jednorodzinnym mogą stanowić co najwyżej dwa samodzielne lokale mieszkalne."

Komentowany przepis dostosowywał regulację u.w.l. do regulacji, zawartych w u.p.r.i.m. Z jego treści wynikało wprost, że na potrzeby ustanowienia odrębnej własności samodzielnego lokalu mieszkalnego uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej należy traktować jako alternatywę dla planu miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy.

Wprowadzona zmiana do u.w.l. obowiązywała przez jeden dzień. Uchwalona w tym samym dniu, co u.p.r.i.m., ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o własności lokali[402] zmieniła bowiem brzmienie tego przepisu z dniem 23 sieprnia 2018 roku.

Po tej nowelizacji przepis ten nie zawierał żadnego odniesienia do uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i brzmiał: „1a. Ustanowienie odrębnej własności samodzielnego lokalu następuje zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo treścią decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zgodnie z pozwoleniem na budowę albo skutecznie dokonanym zgłoszeniem, i zgodnie z pozwoleniem na użytkowanie albo skutecznie dokonanym zawiadomieniem o zakończeniu budowy". Dodatkowo ww. nowelizacją u.w.l. dodano również

[402] Dz.U. z 2018 r., poz. 1506.

ust. 1b i ust. 1c, w brzmieniu: „1b. Przepisu ust. 1a nie stosuje się do budynków istniejących przed dniem 1 stycznia 1995 r. lub wybudowanych na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przed tą datą"; „1c. Odrębną nieruchomość w budynku mieszkalnym jednorodzinnym mogą stanowić co najwyżej dwa samodzielne lokale mieszkalne. Ograniczenie to nie ma zastosowania do budynków, które zostały wybudowane na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przed dniem 11 lipca 2003 r.".

Na mocy art. 7 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw z dnia 13 czerwca 2019 r. (Dz. U. z 2019, poz. 1309), która weszła w życie 15 sierpnia 2019 r., przywrócono poprzednie brzmienie art. 2 ust. 1a, naprawiając ww. błąd legislacyjny. Aktualna treść art. 2 ust. 1a u.w.l. jest zatem tożsama z tą, ustaloną na mocy art. 43 u.p.r.i.m.

Jakub H. Szlachetko

Art. 44. W ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 i 1276) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 5 w ust. 1:

a) pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169 oraz z 2018 r. poz. 1217), w tym osoby starsze;",

b) po pkt 4 dodaje się pkt 4a w brzmieniu:

„4a) minimalny udział lokali mieszkalnych dostępnych dla osób niepełnosprawnych, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., w tym osób starszych w ogólnej liczbie lokali mieszkalnych w budynku wielorodzinnym;";

2) w art. 9 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W przypadkach szczególnie uzasadnionych dopuszcza się odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, o których mowa w art. 7. Odstępstwo nie może powodować zagrożenia życia ludzi lub bezpieczeństwa mienia, a w stosunku do obiektów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4 – ograniczenia dostępności dla osób niepełnosprawnych, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., w tym osób starszych, oraz nie powinno powodować pogorszenia warunków zdrowotno-sanitarnych i użytkowych, a także stanu środowiska, po spełnieniu określonych warunków zamiennych.";

3) w art. 34 w ust. 3:

a) pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) projekt architektoniczno-budowlany określający funkcję, formę i konstrukcję obiektu budowlanego, jego charakterystykę energetyczną i ekologiczną oraz proponowane niezbędne rozwiązania techniczne, a także materiałowe, ukazujące zasady nawiązania do otoczenia, a w stosunku do obiektów budowlanych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4 – również opis dostępności dla osób niepełnosprawnych, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach

osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., w tym osób starszych;",

b) po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:

„2a) informację o udziale lokali mieszkalnych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4a – w przypadku budynków mieszkalnych wielorodzinnych;";

4) w art. 36a w ust. 5:

a) pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) projektu zagospodarowania działki lub terenu, z wyjątkiem urządzeń budowlanych oraz obiektów małej architektury;",

b) pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z obiektu budowlanego przez osoby niepełnosprawne, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., w tym osoby starsze;",

c) pkt 6 otrzymuje brzmienie:

„6) wymagającym uzyskania lub zmiany uzgodnień lub pozwoleń, które są wymagane do uzyskania pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia:

a) budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b i 19a, lub

b) przebudowy, o której mowa w art. 29 ust. 2 pkt 1b.";

5) w art. 59a w ust. 2 w pkt 2 lit. f otrzymuje brzmienie:

„f) zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., w tym osoby starsze – w stosunku do obiektu użyteczności publicznej i budynku mieszkalnego wielorodzinnego;".

Komentowany przepis wprowadza zmiany w zakresie regulacji zasad realizacji obiektów budowlanych. Zasada wolności budowlanej, wyrażona w art. 4 u.p.b., doznaje w praktyce licznych ograniczeń, do których należą m.in. wymagania dotyczące prawidłowego zaprojektowania, budowy oraz utrzymania obiektu budowlanego. Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.p.b. obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając szczegółowo określone w dalszej części tego przepisu standardy oraz warunki. Przepisy zmieniające specustawy mieszkaniowej rozszerzyły katalog tych wymogów o związane z potrzebami osób niepełnosprawnych, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 roku[403]. Zgodnie z nowododanymi przepisami, obiekt budowlany powinien być projektowany i realizowany z uwzględnieniem:

- niezbędnych warunków do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, w tym osoby starsze;

[403] Dz.U. z 2012 r., poz. 1169.

- minimalnego udziału lokali mieszkalnych dostępnych dla osób niepełnosprawnych, w tym osób starszych, w ogólnej liczbie lokali mieszkalnych w budynku wielorodzinnym.

Ustawodawca odwołuje się w tym przypadku do szerokiej definicji „osoby niepełnosprawnej". W świetle przywołanej regulacji Konwencji niepełnosprawnymi są zarazem osoby z długotrwale naruszoną sprawnością fizyczną, jak również psychiczną, intelektualną lub w zakresie zmysłów co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami. Zmiany wprowadzone w ustawie – Prawo budowlane wpisują się w ogólne cele Konwencji, którymi są popieranie, ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby niepełnosprawne oraz popieranie poszanowania ich przyrodzonej godności. Zmiany wprowadzone przez komentowaną regulację można w szczególności traktować jako realizację obowiązku Państw-Stron, o którym mowa w art. 9 ust. 1 Konwencji, w świetle którego osobom niepełnosprawnym należy zapewnić niezależne życie i pełny udział we wszystkich sferach życia, co wiąże się m.in. z eliminacją przeszkód i barier w zakresie dostępności do mieszkań. Bez wątpienia odpowiednie warunki mieszkaniowe mają priorytetowe znaczenie dla zapewnienia właściwej jakości życia osób niepełnosprawnych. Poza tym komentowana regulacja uwzględnia zauważalną tendencję do „starzenia się" polskiego społeczeństwa, odnosząc wymóg zapewnienia niezbędnych warunków oraz minimalnego udziału dostępnych lokali mieszkalnych również do osób starszych. Spełnienie wymogu „dostępności" lokalu mieszkalnego dla osób niepełnosprawnych (w tym osób starszych) należy w szczególności rozumieć jako zapewnienie funkcjonowania dźwigów osobowych oraz pochylni, brak lub stosowanie niskich progów, właściwą szerokość korytarzy i schodów, odpowiednią wielkość klatek schodowych umożliwiających przemieszczanie się wózków inwalidzkich i osób z niepełnosprawnością ruchową.

Konsekwencją wprowadzenia nowych obowiązków w zakresie projektowania i budowania obiektów budowlanych jest zmiana zakresu projektu budowlanego, który zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 34 ust. 3 u.p.b. powinien zawierać m.in.:

- projekt architektoniczno-budowlany określający m.in. opis dostępności dla osób niepełnosprawnych, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (w tym osób starszych) w stosunku do obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego;

- w przypadku budynków mieszkalnych wielorodzinnych minimalny udział lokali mieszkalnych dostępnych dla osób niepełnosprawnych, o których mowa w art. 1 przywołanej Konwencji (w tym osób starszych) w ogólnej liczbie lokali mieszkalnych.

Zapewnienie warunków niezbędnych do korzystania z obiektu użyteczności publicznej i budynku mieszkalnego wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne (w tym osoby starsze) stanowi przedmiot obowiązkowej kontroli przeprowadzanej przez organ nadzoru budowlanego, na wezwanie inwestora, w celu stwierdzenia prowadzenia budowy zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę.

Komentowany przepis specustawy mieszkaniowej wprowadza również zmiany w zakresie odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych, do których na podstawie art. 7 ust. 1 u.p.b. należą:

1) warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie, uwzględniające wymagania, o których mowa w art. 5 ust. 1-2b;

2) warunki techniczne użytkowania obiektów budowlanych,

określane szczegółowo w rozporządzeniach wydawanych odpowiednio: w pierwszym przypadku przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa dla budynków oraz związanych z nimi urządzeń[404] oraz przez właściwych ministrów, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, dla innych obiektów budowlanych, a w drugim przypadku przez: ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa dla budynków mieszkalnych[405] oraz przez właściwych ministrów, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa dla innych obiektów budowlanych. Komentowana zmiana dotyczy art. 9 ust. 1 u.p.b., który dopuszcza – w szczególnie uzasadnionych przypadkach – odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych m.in. pod warunkiem, że w stosunku do obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, nie spowoduje to ograniczeń dostępności dla osób niepełnosprawnych, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, w tym osób starszych. Na podstawie art. 9 ust. 2 u.p.b., organ administracji architektoniczno-budowlanej, po uzyskaniu upoważnienia ministra, który ustanowił przepisy techniczno-budowlane, powinien w drodze postanowienia odmówić zgody na odstępstwo, jeżeli wpłynie to negatywnie na dostępność wielorodzinnych budynków mieszkalnych i obiektów użyteczności publicznej dla chronionej kategorii osób.

Komentowany przepis specustawy zmienia również zakres znaczeniowy „istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego

---

404 R.w.t.b.

405 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1996 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (Dz.U. Nr 74, poz. 836 ze zm.).

lub innych warunków pozwolenia na budowę", które przewiduje art. 36a ust. 6 u.p.b. Po pierwsze, zgodnie z pierwotnym brzmieniem pkt 1 przywołanej regulacji, do „istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę" kwalifikowano jakiekolwiek odstąpienie w zakresie projektu zagospodarowania działki lub terenu. Specustawa mieszkaniowa wprowadza wyjątek od tej zasady poprzez zastrzeżenie, że nie dotyczy to urządzeń budowlanych oraz obiektów małej architektury. Takie rozwiązanie łagodzi rygoryzmy związane z realizacją inwestycji budowlanych (w tym mieszkaniowych), albowiem dzięki wskazanemu wyłączeniu, inwestor nie musi uzyskiwać decyzji o zmianie pozwolenia na budowę w przypadku każdej zmiany projektu zagospodarowania działki lub terenu. Wyjątki podlegają jednak ścisłej interpretacji, dlatego należy je interpretować w świetle definicji legalnych przewidzianych odpowiednio w art. 3 pkt 9 u.p.b. (urządzeniami budowlanymi są urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki) oraz art. 3 pkt 4 u.p.b. (obiektami małej architektury są niewielkie obiekty, w szczególności: kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury; posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej; użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki). Po drugie, komentowany przepis rozszerza znaczenie pojęcia „osób niepełnosprawnych", przyjmując że zakres istotnego odstąpienia, o którym mowa w pkt 3 obejmuje także odstąpienie w zakresie zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z obiektu budowlanego przez osoby niepełnosprawne w rozumieniu art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Jest to kolejne rozwiązanie mające na celu wzmocnienie efektywności stosowania tej szczególnej regulacji prawnej. Po trzecie, zmiana dotyczy pkt 6, który dotychczas przewidywał, że w zakresie istotnego odstąpienia

mieści się takie odstąpienie, które wymaga uzyskania lub zmiany opinii, uzgodnień i pozwoleń koniecznych do uzyskania pozwolenia na budowę lub do dokonania zgłoszenia:

- budowy wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane;

- budowy wolnostojących parterowych budynków stacji transformatorowych i kontenerowych stacji transformatorowych o powierzchni zabudowy do 35 m^2;

- budowy sieci: elektroenergetycznych obejmujących napięcie znamionowe nie wyższe niż 1 kV, wodociągowych, kanalizacyjnych, cieplnych, telekomunikacyjnych, gazowych o ciśnieniu roboczym nie wyższym niż 0,5 MPa;

- przebudowy przegród zewnętrznych oraz elementów konstrukcyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych, o ile nie prowadzi ona do zwiększenia dotychczasowego obszaru oddziaływania tych budynków.

Zmiana polega na wyłączeniu spod zakresu odstąpienia „wymagającego uzyskania lub zmiany opinii", które są wymagane do uzyskania pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia wymienionych robót budowlanych. Celem tego rozwiązania jest ułatwienie realizacji inwestycji (w tym mieszkaniowych), zważywszy że opinia ma co do zasady niewiążący charakter, stanowiąc najłagodniejszy sposób wypływania na realizację przedsięwzięć budowlanych.

Wymaga podkreślenia, że wprowadzone komentowanym przepisem zmiany u.p.b. mają charakter „uniwersalny", albowiem nie ograniczają się wyłącznie do obiektów budowlanych realizowanych w ramach

inwestycji mieszkaniowej, lecz dotyczą wszystkich kategorii obiektów budowlanych w rozumieniu art. 3 pkt 1 u.p.b.

Damian Zelewski

Art. 45. W ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1057 oraz z 2018 r. poz. 12 i 138) w art. 39b w ust. 1 po pkt 5e dodaje się pkt 5f w brzmieniu:

„5f) środków z tytułu zajęcia pasa drogowego, pochodzących z umów i decyzji, o których mowa w art. 38 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. poz. 1496).".

Komentowany przepis stanowi nowelizację ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym[406]. Jest ona związana z uregulowaniem w art. 38 ust. 2 i 3 u.p.r.i.m. umowy w sprawie uzgodnienia zakresu, terminu i warunków przejścia przez teren drogi publicznej (zajęcia pasa drogowego) lub rozstrzygnięcia w tym samym przedmiocie w formie decyzji o pozwoleniu na budowę (w przypadku braku zawarcia umowy). Jednym z elementów wskazanej umowy lub decyzji powinno być ustalenie wynagrodzenia z tytułu zajęcia pasa drogowego. Art. 39b ust. 1 pkt 5f ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (wprowadzony na mocy komentowanego art. 45 specustawy) przesądza zaś, że owo wynagrodzenie, czyli środki z tytułu zajęcia pasa drogowego, będzie zasilać Krajowy Fundusz Drogowy, tworzony w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego, a gromadzący środki

[406] T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 72, dalej jako: „ustawa o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym".

finansowe na budowę i przebudowę dróg krajowych oraz na przygotowanie, wdrożenie, budowę lub eksploatację systemów poboru opłat, a także finansujący realizację powyższych zadań (zob. art. 39 i 39a tej ustawy).

Kamil Olzacki

Art. 46. W ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 827) w art. 10 wprowadza się następujące zmiany:

1) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Ograniczenia dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania przez gminę do nich, o których mowa w ust. 1 i 2, nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym prowadzących działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem, w tym również związany z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przyszłości, oraz klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej.";

2) dodaje się ust. 5 i 6 w brzmieniu:

„5. Tworzenie i przystępowanie do spółek prawa handlowego przez gminę w przypadkach, o których mowa w ust. 1-3, lub województwo zgodnie z ust. 4, odbywa się na zasadach gwarantujących zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności.

6. W celu utworzenia lub przystąpienia do spółki prawa handlowego przez gminę w przypadkach, o których mowa w ust. 1-3, lub województwo zgodnie z ust. 4, gmina lub województwo mogą zawrzeć porozumienie określające zasady utworzenia lub przystąpienia do tej spółki.".

Omawiany przepis specustawy mieszkaniowej wprowadza szereg zmian do art. 10 u.g.k. Nowelizowany przepis reguluje sytuacje, w których gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich poza sferą użyteczności publicznej, co stanowi wyjątkowe rozwiązanie.

Co do zasady gmina może prowadzić działalność poza sferą użyteczności publicznej, jeżeli zostaną łącznie spełnione następujące warunki: 1) istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym oraz 2) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia (art. 10 ust. 1 u.g.k.). Poza tym, gmina może tworzyć spółki prawa handlowego oraz do nich przystępować, gdy zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową (art. 10 ust. 2 u.g.k.).

Analiza nowelizowanego przepisu wymaga uwzględnienia art. 5 u.g.k., zgodnie z którą przepisy tej ustawy stosuje się odpowiednio do wykonywania zadań w zakresie gospodarki komunalnej przez związki międzygminne, związki powiatów, związki powiatowo-gminne (związki komunalne), przez związki metropolitalne, przez miasto stołeczne Warszawę oraz w ramach porozumień komunal-

nych. Co istotne, województwo również może tworzyć spółki prawa handlowego poza sferą użyteczności publicznej. Sytuacja taka ma miejsce na zasadach i w formach określonych w u.s.w.

Na mocy art. 46 u.p.r.i.m., ustawodawca zdecydował się wprowadzić zmianę do treści art. 10 ust. 3 u.g.k. Ustęp ten traktuje o przypadkach, co do których nie mają zastosowania ograniczenia ujęte w ust. 1 i 2 tego przepisu, dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania do nich przez gminę. W dotychczasowym brzmieniu, ograniczeń tych nie stosowało się do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej. Zgodnie z nową treścią tego przepisu, ograniczenia, o którym mowa w ust. 1 i 2, nie mają także zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym prowadzących działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem, w tym również związany z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przyszłości. Z całą pewnością zmiana ta podyktowana została wprowadzeniem przez ustawodawcę instytucji umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności.

Kolejna zmiana, wprowadzona do niniejszego przepisu za pomocą specustawy mieszkaniowej, dotyczy dodania do jego treści dwóch ostatnich ustępów. Pierwszy z nich nakazuje, by tworzenie oraz przystępowanie do spółek prawa handlowego przez gminę lub województwo odbywało się zgodnie z zasadami gwarantującymi zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności. Jest to swoiste *novum*. Przed wejściem w życie specustawy mieszkaniowej,

ustawodawca nie zdecydował się uzależniać przedmiotowej procedury od spełnienia wymogu zgodności z powyższymi zasadami.

Ostatnia zmiana wprowadzona do art. 10 u.g.k. stanowi, iż w celu utworzenia lub przystąpienia do spółki prawa handlowego przez gminę w przypadkach, o których mowa w ust. 1-3, lub województwo zgodnie z ust. 4, gmina lub województwo mogą zawrzeć porozumienie określające zasady utworzenia lub przystąpienia do tej spółki.

Kamil Olzacki

Art. 47. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121, 50, 650, 1000 i 1089) w art. 37 wprowadza się następujące zmiany:

1) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Wojewoda albo minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, albo odpowiednia rada lub sejmik województwa, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, mogą podjąć odpowiednio zarządzenie albo uchwałę o odstąpieniu od zbycia w drodze przetargu nieruchomości:

1) przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmiot, dla którego są to cele statutowe i którego dochody przeznacza się w całości na działalność statutową;

2) zabudowanych na podstawie zezwolenia na budowę lub których zabudowa została zalegalizowana zgodnie z procedurami przewidzianymi w odrębnych przepisach, jeżeli o nabycie nieruchomości ubiega się osoba, która dzierżawi lub użytkuje nieruchomość na podstawie umowy zawartej na co najmniej 10 lat.";

2) w ust. 3a uchyla się pkt 1.

Komentowany przepis wprowadza zmianę w treści u.g.n. Po wejściu w życie specustawy mieszkaniowej, treść art. 37 ust. 3a pkt 1 u.g.n. przeniesiona została do ust. 3 pkt 2 tego samego przepisu. Ustawodawca, przenosząc treść tego ustępu do nowej jednostki redakcyjnej, zdecydował się ponadto zmienić przesłankę uprawniającą podmioty wskazane w art. 37 ust. 3 u.g.n. do podjęcia odpowiednio: zarządzenia albo uchwały o odstąpieniu od zbycia w drodze przetargu nieruchomości, o których mowa w tym punkcie.

Od momentu wejścia w życie u.p.r.i.m. wojewoda albo minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa albo odpowiednia rada lub sejmik województwa mogą podjąć odpowiednio – zarządzenie albo uchwałę o odstąpieniu od zbycia w drodze przetargu nieruchomości, o których mowa w art. 37 ust. 3 pkt 2 u.g.n., jeżeli o nabycie nieruchomości ubiega się osoba, która dzierżawi lub użytkuje nieruchomość na podstawie umowy zawartej na co najmniej 10 lat. Regulacja ta różni się znacząco od brzmienia przepisu, obowiązującego przed wejściem w życie specustawy mieszkaniowej, według którego omawiane uprawnienie aktualizowało się jedynie w sytuacji, w której o nabycie przedmiotowej nieruchomości ubiegała się osoba, która dzierżawiła albo użytkowała tę nieruchomość nieprzerwanie przez okres co najmniej 10 lat.

Powyższą zmianę uznać należy za swoistą liberalizację omawianej regulacji. Na mocy aktualnego brzmienia przepisu art. 37 ust. 3 pkt 2

u.g.n. do odstąpienia od zbycia w drodze przetargu przedmiotowych nieruchomości wystarczy jedynie sam fakt zawarcia umowy – odpowiednio dzierżawy albo użyczenia – na okres co najmniej dziesięciu lat. Osoby zainteresowane skorzystaniem z tego uprawnienia nie muszą jednak wykazywać faktu nieprzerwanego dzierżawienia albo użytkowania tej nieruchomości przez wskazany w tym przepisie okres.

Kamil Olzacki

Art. 48. W ustawie **z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1234) wprowadza się następujące zmiany:**

1) w art. 19a ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„7. Wynagrodzenie notariusza za sporządzenie oświadczenia, o którym mowa w ust. 2 pkt 1, wynosi nie więcej niż 1/10 minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2017 r. poz. 847 oraz z 2018 r. poz. 650).";

2) art. 19f otrzymuje brzmienie:

„Art. 19f. 1. Umową najmu instytucjonalnego lokalu jest umowa najmu lokalu mieszkalnego zawierana przez osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, prowadzącą działalność gospodarczą w zakresie wynajmowania lokali.

2. Umowa najmu instytucjonalnego lokalu zawierana jest na czas oznaczony. Przepisu art. 661 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny nie stosuje się.

3. Do umowy najmu instytucjonalnego lokalu załącza się oświadczenie najemcy w formie aktu notarialnego, w którym najemca poddał się egzekucji i zobowiązał się do opróżnienia i wydania lokalu używanego na podstawie umowy najmu instytucjonalnego lokalu w terminie wskazanym w żądaniu, o którym mowa w art. 19i ust. 2, oraz przyjął do wiadomości, że w razie konieczności wykonania powyższego zobowiązania prawo do lokalu socjalnego ani pomieszczenia tymczasowego nie przysługuje.

4. Zawarcie umowy najmu instytucjonalnego lokalu może być uzależnione od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu instytucjonalnego lokalu przysługujących właścicielowi oraz ewentualnych kosztów egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu.

5. Kaucja nie może przekraczać sześciokrotności miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu instytucjonalnego lokalu.

6. Kaucja podlega zwrotowi w ciągu miesiąca od dnia opróżnienia lokalu, po potrąceniu należności właściciela, o których mowa w ust. 4.

7. Jeżeli w okresie trwania umowy najmu instytucjonalnego najemca nie dokona w terminie należnej płatności z tytułu najmu lub jej części, właściciel może zaspokoić należną wierzytelność z kaucji.

8. W przypadku zaspokojenia należnej wierzytelności przez właściciela z całości lub części kwoty kaucji najemca zobowiązany jest do uzupełnienia kaucji do pełnej wysokości określonej w umowie najmu instytucjonalnego w terminie wskazanym w umowie najmu instytucjonalnego lub jeżeli w umowie termin taki nie został określony, w terminie wskazanym na piśmie i przesłanym najemcy przez właściciela.";

3) w art. 19g ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Wynagrodzenie notariusza za sporządzenie oświadczenia, o którym mowa w art. 19f ust. 3, wynosi nie więcej niż 1/10 minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.";

4) po art. 19j dodaje się art. 19k-19s w brzmieniu:

„Art. 19k. 1. Umową najmu instytucjonalnego z dojściem do własności jest umowa najmu lokalu mieszkalnego, dla którego została założona księga wieczysta, zawierana przez osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, prowadzącą działalność gospodarczą w zakresie wynajmowania lokali, będącą właścicielem lokalu mieszkalnego, zawierająca zobowiązanie najemcy do nabycia lokalu mieszkalnego będącego przedmiotem tej umowy oraz zobowiązanie wynajmującego do przeniesienia na najemcę prawa własności lokalu mieszkalnego wraz z prawami niezbędnymi do korzystania z tego lokalu najpóźniej w dniu zakończenia umowy najmu po zapłacie ceny za lokal.

2. Umowa najmu instytucjonalnego z dojściem do własności zawierana jest na czas oznaczony. Przepisu art. 661 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny nie stosuje się.

3. Umowa najmu instytucjonalnego z dojściem do własności zawierana jest w formie aktu notarialnego. Umowa zawiera w swej treści oświadczenie najemcy, w którym najemca poddał się egzekucji i zobowiązał się do opróżnienia i wydania lokalu używanego na podstawie umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności w terminie wskazanym w żądaniu, o którym mowa w art. 19i ust. 2, oraz przyjął do wiadomości, że w razie konieczności

wykonania powyższego zobowiązania prawo do lokalu socjalnego ani pomieszczenia tymczasowego nie przysługuje.

4. Zawarcie umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności może być uzależnione od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności przysługujących wynajmującemu oraz ewentualnych kosztów egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu.

5. Kaucja nie może przekraczać sześciokrotności miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawki czynszu, określonej w umowie najmu instytucjonalnego z dojściem do własności w dniu jej zawarcia.

6. Kaucja podlega zwrotowi w ciągu miesiąca od dnia opróżnienia lokalu, po potrąceniu należności wynajmującego, o których mowa w ust. 4.

7. Jeżeli w okresie trwania umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności najemca nie dokona w terminie należnej płatności z tytułu najmu lub jej części, właściciel może zaspokoić należną wierzytelność z kaucji.

8. W przypadku zaspokojenia należnej wierzytelności przez wynajmującego z całości lub części kwoty kaucji najemca zobowiązany jest do uzupełnienia kaucji do pełnej wysokości określonej w umowie najmu instytucjonalnego z dojściem do własności w terminie wskazanym w umowie najmu instytucjonalnego z dojściem do własności lub jeżeli w umowie termin taki nie został określony, w terminie wskazanym na piśmie i przesłanym najemcy przez wynajmującego.

9. Wynagrodzenie notariusza za sporządzenie umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności wynosi nie więcej niż 1/5 minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

Art. 19l. 1. Roszczenie najemcy o przeniesienie prawa własności lokalu mieszkalnego oraz praw niezbędnych do korzystania z tego lokalu ujawnia się w księdze wieczystej prowadzonej dla tego lokalu. Podstawę wpisu do księgi wieczystej stanowi umowa najmu instytucjonalnego z dojściem do własności.

2. Do wpisu roszczenia, o którym mowa w ust. 1, przepisu art. 19 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2017 r. poz. 1007 oraz z 2018 r. poz. 106, 431 i 1009) nie stosuje się.

3. W umowie, o której mowa w ust. 1, właściciel ustanawia hipotekę zabezpieczającą wierzytelność najemcy o zwrot zapłaconej ceny sprzedaży na wypadek niewykonania tej umowy.

4. Najemca, który zawarł umowę najmu instytucjonalnego z dojściem do własności, jest obowiązany do zapłaty:

1) czynszu najmu;

2) opłat niezależnych od właściciela;

3) innych opłat, jeżeli są określone w umowie;

4) ceny lokalu mieszkalnego płatnej w comiesięcznych ratach w sposób określony w umowie.

5. W umowie najmu instytucjonalnego z dojściem do własności określa się zasady zaspokajania wierzytelności z zaległego czyn-

szu, z kaucji lub rat wpłaconych na poczet ceny lokalu mieszkalnego, przy czym w pierwszej kolejności zaległy czynsz zaspokaja się z kaucji.

6. Jeżeli najemca opóźnia się z wpłatą raty na poczet ceny lokalu mieszkalnego, właściciel wzywa go na piśmie do dokonania wpłaty, wyznaczając termin nie krótszy niż 14 dni roboczych.

Art. 19m. Umowa najmu instytucjonalnego z dojściem do własności, o której mowa w art. 19k ust. 1, zawiera w szczególności:

1) określenie stron, miejsca i daty podpisania umowy;

2) oznaczenie przedmiotu umowy;

3) czynsz najmu, opłaty niezależne od właściciela oraz inne opłaty związane z korzystaniem z lokalu mieszkalnego;

4) cenę sprzedaży lokalu mieszkalnego;

5) harmonogram określający wysokość i terminy płatności poszczególnych rat ceny sprzedaży;

6) zobowiązanie właściciela do przeniesienia prawa własności lokalu mieszkalnego wraz z prawami niezbędnymi do korzystania z tego lokalu po zapłaceniu całej ceny;

7) zobowiązanie najemcy do zapłaty całej ceny za lokal mieszkalny w sposób określony w umowie;

8) termin zawarcia umowy przeniesienia prawa własności lokalu mieszkalnego wraz z prawami niezbędnymi do korzystania z tego lokalu;

9) oświadczenie właściciela o ustanowieniu hipoteki na pozycji pierwszej na zabezpieczenie roszczenia najemcy o zwrot zapłaconej ceny na wypadek niewykonania umowy wraz z wnioskiem o wpis tej hipoteki do księgi wieczystej prowadzonej dla lokalu mieszkalnego;

10) zgodę wierzyciela zabezpieczonego hipoteką na bezobciążeniowe przeniesienie prawa własności lokalu mieszkalnego wraz z prawami niezbędnymi do korzystania z tego lokalu po wpłacie całej ceny sprzedaży przez najemcę, jeżeli takie obciążenie hipoteczne istnieje;

11) oświadczenie najemcy, w którym najemca poddał się egzekucji i zobowiązał się do opróżnienia i wydania lokalu używanego na podstawie umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności w terminie wskazanym w żądaniu, o którym mowa w art. 19i ust. 2, oraz przyjął do wiadomości, że w razie konieczności wykonania powyższego zobowiązania prawo do lokalu socjalnego ani pomieszczenia tymczasowego nie przysługuje.

Art. 19n. 1. Właściciel zawiera umowę przeniesienia prawa własności lokalu mieszkalnego wraz z prawami niezbędnymi do korzystania z tego lokalu w terminie określonym w umowie najmu instytucjonalnego z dojściem do własności, najpóźniej w dniu zakończenia tej umowy.

2. Przedmiotem umowy przeniesienia prawa własności lokalu mieszkalnego wraz z prawami niezbędnymi do korzystania z tego lokalu przez właściciela na najemcę może być jedynie lokal mieszkalny wolny od hipotek i roszczeń ujawnionych w księdze wieczystej prowadzonej dla tego lokalu, innych niż roszczenie najemcy o przeniesienie własności wynikające z umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności.

Art. 19o. 1. Wynajmujący, nie później niż na miesiąc naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego, może wypowiedzieć umowę najmu instytucjonalnego z dojściem do własności, jeżeli najemca:

1) pomimo pisemnego upomnienia nadal używa lokalu w sposób sprzeczny z umową lub niezgodnie z jego przeznaczeniem lub zaniedbuje obowiązki, dopuszczając do powstania szkód, lub niszczy urządzenia przeznaczone do wspólnego korzystania przez mieszkańców albo wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali;

2) jest w zwłoce z zapłatą czynszu lub innych opłat związanych z korzystaniem z lokalu mieszkalnego lub części ceny sprzedaży zgodnie z harmonogramem co najmniej za trzy okresy płatności, pomimo uprzedzenia go na piśmie o zamiarze wypowiedzenia stosunku prawnego i wyznaczenia dodatkowego, miesięcznego terminu do zapłaty zaległych i bieżących należności;

3) wynajął, podnajął albo oddał do bezpłatnego używania lokal lub jego część bez pisemnej zgody właściciela.

2. Najemca może wypowiedzieć umowę najmu instytucjonalnego z dojściem do własności, jeżeli:

1) wady lokalu uniemożliwiają korzystanie z lokalu zgodnie z jego przeznaczeniem, zagrażają życiu lub zdrowiu najemcy lub jego domowników,

2) wynajmujący uniemożliwia mu korzystanie z lokalu zgodnie z jego przeznaczeniem

– po uprzednim pisemnym wezwaniu wynajmującego i wyznaczeniu

mu co najmniej 30-dniowego terminu na usunięcie tych wad lub zaniechania uniemożliwiania korzystania z lokalu zgodnie z jego przeznaczeniem i bezskutecznym upływie tego terminu.

Art. 19p. Najemca może wypowiedzieć umowę najmu instytucjonalnego z dojściem do własności z zachowaniem sześciomiesięcznego terminu wypowiedzenia z ważnych przyczyn związanych ze zmianą sytuacji życiowej.

Art. 19q. 1. W przypadku rozwiązania lub wygaśnięcia umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności i opróżnienia lokalu mieszkalnego wynajmujący zwraca najemcy lub jego spadkobiercom kwotę wpłaconej przez najemcę części ceny sprzedaży lokalu mieszkalnego, po potrąceniu zaległych kwot czynszu i innych opłat wynikających z umowy, związanych z korzystaniem z lokalu.

2. Kwota zwracanej najemcy lub jego spadkobiercom części ceny sprzedaży lokalu mieszkalnego nie może być mniejsza niż kwota faktycznie wpłacona przez najemcę, po potrąceniu opłat, o których mowa w ust. 1.

3. W przypadku określonym w ust. 1 zwrot części ceny zakupu lokalu mieszkalnego następuje w terminie 3 miesięcy od dnia opróżnienia tego lokalu.

4. Kwota zwracanej części ceny zakupu lokalu mieszkalnego, o której mowa w ust. 2, stanowi sumę kwot wpłaconych w każdym roku kalendarzowym obowiązywania umowy, obliczonych według wzoru:

$$P_z = P_w * \frac{C_z * (100\% - 0{,}75\% * n/4)}{C_w}$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

P_z – zwaloryzowana kwota zwracanych rat wpłaconych w danym roku kalendarzowym,

P_w – suma rat wpłaconych w danym roku kalendarzowym,

C_z – średnia arytmetyczna czterech kolejnych wartości wskaźnika ceny 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, ogłoszonych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 3b ust. 4 ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1779) dla kwartałów poprzedzających kwartał, w którym nastąpiło opróżnienie lokalu,

C_w – średnia arytmetyczna wartości wskaźników ceny 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, ogłoszonych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego dla kwartałów w danym roku kalendarzowym,

n – liczba pełnych kwartałów przypadających w okresie od końca danego roku kalendarzowego do dnia, w którym nastąpiło opróżnienie lokalu.

Art. 19r. Do roszczeń najemcy z umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności przepisu art. 91 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 2344 i 2491 oraz z 2018 r. poz. 398 i 685) nie stosuje się.

2. Sprzedaż lokalu mieszkalnego objętego umową najmu instytucjonalnego z dojściem do własności w postępowaniu upadłościowym, którego właścicielem jest upadły, nie wywołuje skutków sprzedaży egzekucyjnej. Przepisu art. 313 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe nie stosuje się.

3. Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się w przypadku rozwiązania lub wygaśnięcia umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności w trakcie trwania postępowania upadłościowego.

Art. 19s. Do umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności stosuje się przepisy art. 2, art. 6 ust. 3, art. 10 ust. 1-3, art. 18 ust. 1 i 2, art. 19h ust. 2, art. 19i oraz art. 25d pkt 5.";

5) w art. 25d dodaje się pkt 5 w brzmieniu:

„5) dłużnik został zobowiązany do opróżnienia lokalu zajmowanego na podstawie umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności.".

Na mocy komentowanego artykułu ustawodawca wprowadził szereg zmian w przepisach u.o.p.l.m. Pierwsza z modyfikacji tego aktu dotyczy wynagrodzenia notariusza za sporządzenie niektórych oświadczeń najemcy w formie aktu notarialnego. We wcześniejszym brzmieniu omawianych przepisów, ustawodawca uzależniał tę wartość od maksymalnej kwoty czynszu normowanego bez opcji za $1m^2$ mieszkania na wynajem, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości[407], określoną dla miasta stołecznego Warszawy.

Na mocy art. 48 u.p.r.i.m., wynagrodzenie notariusza uzależnione zostało od wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę[408] i od chwili wejścia w życie specustawy mieszkaniowej wynosi nie więcej niż 1/10, ustalanego rokrocznie

---

[407] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2363 ze zm., dalej jako: „ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości".

[408] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2177 ze zm., dalej jako: „ustawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę".

przez Radę Dialogu Społecznego, minimalnego wynagrodzenia za pracę. Wprowadzona zmiana dotyczy wynagrodzenia notariusza za sporządzenie oświadczeń:

1) w których najemca poddał się egzekucji i zobowiązał się do opróżnienia i wydania lokalu używanego na podstawie umowy najmu okazjonalnego lokalu w terminie wskazanym w żądaniu, o którym mowa w art. 19d ust. 2 tej ustawy – w przypadku umowy najmu okazjonalnego;

2) w których najemca poddał się egzekucji i zobowiązał się do opróżnienia i wydania lokalu używanego na podstawie umowy najmu instytucjonalnego lokalu w terminie wskazanym w żądaniu, o którym mowa w art. 19i ust. 2 oraz przyjął do wiadomości, że w razie konieczności wykonania powyższego zobowiązania prawo do lokalu socjalnego ani pomieszczenia tymczasowego nie przysługuje – w przypadku umowy najmu instytucjonalnego.

Wynagrodzenie notariusza za sporządzenie umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności, którą to umowę wprowadza komentowany przepis, wynosić może natomiast nie więcej niż 1/5 minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w ustawie o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

Ustawodawca zdecydował się ponadto wprowadzić regulację, zgodnie z którą właściciel lokalu uzyskuje prawo do zaspokojenia należnej mu wierzytelności z kaucji wpłaconej wcześniej przez najemcę, jeżeli w okresie trwania umowy najmu instytucjonalnego najemca nie dokona w terminie należnej płatności z tytułu najmu lub jeżeli dokona on płatności jedynie w części. Warto zaznaczyć, iż maksymalna wysokość kaucji podniesiona została przez ustawodawcę z 3-krotności aż do 6-krotności miesięcznego czynszu.

Ustawodawca zdecydował się także nałożyć na najemcę obowiązek uzupełnienia kaucji do pełnej wysokości w przypadku, w którym właściciel zdecyduje się wykorzystać ją do zaspokojenia należnej mu wierzytelności. By spełnić ten obowiązek, najemca zobowiązany jest dokonać uzupełnienia w terminie wskazanym w samej umowie najmu instytucjonalnego, albo – gdy strony nie zdecydowały się określić przedmiotowego terminu w samej umowie – w terminie wskazanym na piśmie i przesłanym najemcy przez właściciela.

Przepis art. 48 u.p.r.i.m. wprowadza ponadto szczególny rodzaj umowy najmu instytucjonalnego – umowę najmu z docelowym dojściem do własności lokalu. Jak wynika z uzasadnienia do projektu specustawy, celem takiego rozwiązania było ujednolicenie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych z opcją przeniesienia własności po uiszczeniu ceny sprzedaży rozłożonej na raty w trakcie trwania najmu[409].

Definicja legalna umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności lokalu uregulowana została na mocy art. 19k u.o.p.l.m. Zgodnie z tym przepisem, aby umowa najmu instytucjonalnego mogła zostać uznana za umowę z docelowym dojściem do własności lokalu, musi ona spełniać następujące warunki:

1) umowa najmu musi dotyczyć lokalu mieszkalnego, dla którego została założona księga wieczysta;

2) umowa zawarta musi zostać przez osobę fizyczną, prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, prowadzącą działalność gospodarczą w zakresie wynajmowania lokali;

3) podmiot wynajmujący musi być właścicielem lokalu mieszkalnego, którego dotyczy umowa;

---

[409] Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o ułatwieniach…, s. 22.

4) umowa w swojej treści zawierać musi następujące zobowiązania:

- najemcy do nabycia lokalu mieszkalnego będącego przedmiotem tej umowy;

- wynajmującego do przeniesienia na najemcę prawa własności lokalu mieszkalnego wraz z prawami niezbędnymi do korzystania z tego lokalu najpóźniej w dniu zakończenia umowy najmu po zapłacie ceny za lokal[410].

Zgodnie z art. 19m u.o.p.l.m., umowa najmu instytucjonalnego z dojściem do własności zawierać powinna w szczególności:

1) określenie stron, miejsca i daty podpisania umowy;

2) oznaczenie przedmiotu umowy;

3) czynsz najmu, opłaty niezależne od właściciela oraz inne opłaty związane z korzystaniem z lokalu mieszkalnego;

4) cenę sprzedaży lokalu mieszkalnego;

5) harmonogram określający wysokość i terminy płatności poszczególnych rat ceny sprzedaży;

6) zobowiązanie właściciela do przeniesienia prawa własności lokalu

[410] Co istotne, zgodnie z dodanym do u.o.p.l.m. art. 19l, roszczenie najemcy o przeniesienie prawa własności lokalu mieszkalnego oraz praw niezbędnych do korzystania z tego lokalu ujawnia się w księdze wieczystej prowadzonej dla tego lokalu. Podstawę wpisu do księgi wieczystej stanowi umowa najmu instytucjonalnego z dojściem do własności, a w umowie tej właściciel ustanawia hipotekę zabezpieczającą wierzytelność najemcy o zwrot zapłaconej ceny sprzedaży na wypadek niewykonania tej umowy.

mieszkalnego wraz z prawami niezbędnymi do korzystania z tego lokalu po zapłaceniu całej ceny;

7) zobowiązanie najemcy do zapłaty całej ceny za lokal mieszkalny w sposób określony w umowie;

8) termin zawarcia umowy przeniesienia prawa własności lokalu mieszkalnego wraz z prawami niezbędnymi do korzystania z tego lokalu;

9) oświadczenie właściciela o ustanowieniu hipoteki na pozycji pierwszej na zabezpieczenie roszczenia najemcy o zwrot zapłaconej ceny na wypadek niewykonania umowy wraz z wnioskiem o wpis tej hipoteki do księgi wieczystej prowadzonej dla lokalu mieszkalnego;

10) zgodę wierzyciela zabezpieczonego hipoteką na bezobciążeniowe przeniesienie prawa własności lokalu mieszkalnego wraz z prawami niezbędnymi do korzystania z tego lokalu po wpłacie całej ceny sprzedaży przez najemcę, jeżeli takie obciążenie hipoteczne istnieje;

11) oświadczenie najemcy, w którym najemca poddał się egzekucji i zobowiązał się do opróżnienia i wydania lokalu używanego na podstawie umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności w terminie wskazanym w żądaniu, o którym mowa w art. 19i ust. 2 u.o.p.l.m., oraz przyjął do wiadomości, że w razie konieczności wykonania powyższego zobowiązania prawo do lokalu socjalnego ani pomieszczenia tymczasowego nie przysługuje.

Posłużenie się przez ustawodawcę w komentowanym przepisie zwrotem „w szczególności" oznacza, iż strony mogą uregulować w umowie także inne kwestie, nieprzewidziane w art. 19m ustawy. Co istotne, w umowie najmu instytucjonalnego z dojściem do własności strony określić powinny także zasady zaspokajania wierzytelności z zale-

głego czynszu, z kaucji lub rat wpłaconych na poczet ceny lokalu mieszkalnego, przy czym w pierwszej kolejności zaległy czynsz zaspokaja się z kaucji. Do umowy załączyć należy oświadczenie najemcy, w którym poddał się on egzekucji i zobowiązał się do opróżnienia i wydania lokalu używanego na podstawie umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności w terminie wskazanym w żądaniu, o którym mowa w art. 19i ust. 2 u.o.p.l.m. oraz przyjął do wiadomości, że w razie konieczności wykonania powyższego zobowiązania prawo do lokalu socjalnego ani pomieszczenia tymczasowego nie przysługuje.

Poza powyższymi warunkami koniecznym jest, by przedmiotowa umowa zawarta została w formie aktu notarialnego, a czas trwania omawianego zobowiązania został oznaczony przez strony. Co istotne do umowy nie stosuje się przepisu art. 661 § 1 k.c., zgodnie z którym najem zawarty na czas dłuższy niż lat dziesięć poczytuje się po upływie tego terminu za zawarty na czas nieoznaczony.

Najemca, który zawarł umowę najmu instytucjonalnego z dojściem do własności, jest obowiązany do zapłaty:

1) czynszu najmu;

2) opłat niezależnych od właściciela;

3) innych opłat, jeżeli są określone w umowie;

4) ceny lokalu mieszkalnego płatnej w comiesięcznych ratach w sposób określony w umowie.

Kwestia samego przeniesienia prawa własności lokalu mieszkalnego uregulowana została w art. 19m u.o.p.l.m., który nakłada na właściciela obowiązek zawarcia umowy przeniesienia prawa własności

lokalu mieszkalnego wraz z prawami niezbędnymi do korzystania z tego lokalu w terminie określonym w umowie, najpóźniej w dniu jej zakończenia. Tak unormowana konstrukcja prawna nie narusza ogólnej zasady wynikającej z art. 157 k.c., zgodnie z którą własność nieruchomości nie może być przeniesiona pod warunkiem ani z zastrzeżeniem terminu.

Katarzyna Szlachetko

Art. 49. W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 i 1566) w art. 51 po ust. 2c dodaje się ust. 2d w brzmieniu: „2d. Kary pieniężnej za zwłokę nie wymierza się, a wszczęte postępowania w sprawie wymierzenia kary umarza się, jeżeli od dnia wydania decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego przez organ pierwszej instancji upłynęły 3 lata.".

Komentowana regulacja dotyczy wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Stosownie do art. 51 ust. 1 u.p.z.p. organ właściwy (tj. w zależności od charakteru inwestycji: wójt w uzgodnieniu z marszałkiem województwa dla inwestycji o znaczeniu krajowym i wojewódzkim; wójt dla inwestycji o znaczeniu powiatowym i gminnym; wojewoda dla inwestycji celu publicznego na terenach zamkniętych[411]) jest zobowiązany do wydania tej decyzji w terminie 65 dni od dnia złożenia przez inwestora wniosku o jej wydanie. W przeciwnym razie organ wyższego stopnia wymierza temu organowi, na podstawie art. 51 ust. 2 u.p.z.p., karę pieniężną w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Kara pieniężna jest wymierzana w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Wpływy z kar pieniężnych stanowią dochód budżetu państwa.

[411] Zob. art. 51 ust. 1 u.p.z.p.

Przywołana regulacja u.p.z.p. ma na celu przyspieszenie postępowania lokalizacyjnego poprzez „zdyscyplinowanie" organu właściwego do wydania decyzji[412], albowiem inwestycja celu publicznego stanowi realizację celów publicznych przewidzianych w art. 6 u.g.n.[413], które mają doniosłe znaczenie z punktu widzenia zaspokajania potrzeb służących dobru wspólnemu[414]. Ogólna definicja „inwestycji celu publicznego" została sformułowana w art. 2 pkt 5 u.p.z.p. Nie wdając się w szczegółowe rozważania nt. przedmiotu i charakteru tej decyzji, należy przyjąć, że: „Dla objęcia inwestycji zakresem stosowania przepisów dotyczących decyzji lokalizacyjnej, należy udowodnić, że inwestycja ta spełnia przesłanki, tj. że jest przedsięwzięciem które można zaliczyć do działań o znaczeniu lokalnym, ponadlokalnym czy krajowym (ma na celu urzeczywistnienie interesu publicznego, istotnego dla zbiorowości), oraz że stanowi realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n."[415].

Kara pieniężna, o której mowa w komentowanym przepisie stanowi sankcję administracyjną za niezgodne z prawem działanie (właściwie zaniechanie), które pozbawia inwestora „określonego dobra"[416]. Nałożenie kary jest obligatoryjne. Przedstawiona sankcja może być dotkliwa, jeżeli zwłoka organu jest długotrwała. Ust. 2d dodany do art. 51 u.p.z.p.

---

412 Zob. K. Rokicka-Murszewska, *Kara pieniężna za niewydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w ustawowym terminie - wybrane problemy*, Studia Iuridica Toruniensia 2019, t. XXIV, nr 1, s. 214.

413 M.in. wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, linie kolejowe, lotniska, porty i przystanie morskie, publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary; budowa i utrzymywanie urządzeń przesyłowych, obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej.

414 Więcej nt. dobra wspólnego zob. A. Młynarska-Sobaczewska, *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, Acta Universitatis Lodziensis 2009, Folia Iuridica 69, s. 61-72.

415 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 września 2018 r., II SA/Kr 803/18, LEX nr 2554051.

416 Zob. K. Rokicka-Murszewska, *Kara pieniężna za niewydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w ustawowym terminie - wybrane problemy*, Studia Iuridica Toruniensia 2019, t. XXIV, nr 1, s. 214-215.

na podstawie specustawy mieszkaniowej łagodzi wskazaną dolegliwość, wprowadzając ograniczenie możliwości nałożenia na organ kary pieniężnej. Po pierwsze, ustawodawca reguluje przedawnienie prawa do wymierzenia tej kary, jeżeli od dnia wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego przez organ pierwszej instancji upłynęły 3 lata. Po drugie, ustawodawca nakazuje umorzenie wszczętego i niezakończonego w tej sprawie postępowania, jeżeli od dnia wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego przez organ pierwszej instancji upłynęły 3 lata. Skutkiem komentowanej regulacji jest w pierwszym przypadku brak możliwości wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, a w drugim niemożność jego zakończenia ze względu na bezprzedmiotowość.

Doniosłe znaczenie ma ustalenie daty, od której należy liczyć bieg terminu wskazanego w komentowanym przepisie. Ustawodawca nakazuje liczyć go od dnia „wydania" decyzji lokalizacyjnej przez organ pierwszej instancji. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 15 lipca 2010 r., II OSK 2051/09: „Datą wydania decyzji jest data jej podpisania przez osobę upoważnioną do jej wydania, przy czym w razie wątpliwości datą podpisania jest data umieszczona na decyzji[417].

W uzasadnieniu projektu specustawy mieszkaniowej wyraźnie wskazano, że „Nieracjonalne wydaje się wymierzanie kary pieniężnej po znacznym upływie czasu od dnia wydania decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego. Po upływie kilku lat od dnia wejścia w życie ww. regulacji z pewnością nastąpiły bowiem zmiany organizacyjne w urzędach oraz zmiany w organizacji pracy pracowników zajmujących się prowadzeniem spraw na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozwalające na dochowanie 65-dniowego terminu na wydanie de-

[417] LEX nr 597483.

cyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego”[418]. Dodana regulacja ma również usprawnić postępowania nadzorcze dotyczące wymierzania kar, ponieważ „organy nadzorujące będą mogły skupić się na efektywnym ich przeprowadzaniu w stosunku do postępowań, które zakończyły się relatywnie niedawno” [419].

Kamil Olzacki

Art. 50. W ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1405) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 1a dodaje się art. 1b w brzmieniu:

„Art. 1b. Przepisów ustawy, z zastrzeżeniem art. 9a, nie stosuje się do nieruchomości rolnych położonych w granicach administracyjnych miast, jeżeli:

1) w stosunku do tych nieruchomości została podjęta:

a) uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w rozumieniu ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. poz. 1496) lub

b) uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej w rozumieniu ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących;

---

[418] Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o ułatwieniach…, s. 14.
[419] Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o ułatwieniach…, s. 14.

2) zbycie następuje w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej w rozumieniu ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.";

2) po art. 9 dodaje się art. 9a w brzmieniu:

„Art. 9a. 1. Notariusz sporządzający umowę przeniesienia własności nieruchomości, o której mowa w art. 1b, jest obowiązany do przekazania wypisu aktu notarialnego obejmującego umowę przenoszącą własność nieruchomości rolnej do właściwego ze względu na położenie nieruchomości dyrektora oddziału terenowego Krajowego Ośrodka w terminie 14 dni od dnia zawarcia umowy.

2. Umowa, o której mowa w ust. 1, zawiera pouczenie o możliwości nabycia przez Krajowy Ośrodek nieruchomości w przypadku, o którym mowa w ust. 3.

3. Jeżeli nabywca nieruchomości, o której mowa w art. 1b:

1) w terminie 2 lat od dnia zawarcia umowy przeniesienia własności nieruchomości, o której mowa w art. 1b:

a) w przypadku, o którym mowa w pkt 1 – nie uzyskał pozwolenia na budowę zgodnie z uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej,

b) w przypadku, o którym mowa w pkt 2 – nie uzyskał uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej oraz nie uzyskał pozwolenia na budowę zgodnie z tą uchwałą,

2) w terminie 5 lat od dnia uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę nie zrealizował i nie oddał do użytkowania:

a) w przypadku inwestycji składającej się z więcej niż jednego budynku mieszkalnego – co najmniej 50% budynków mieszkalnych wchodzących w skład inwestycji lub

b) infrastruktury towarzyszącej w rozumieniu ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących

– Krajowy Ośrodek może złożyć w formie aktu notarialnego oświadczenie o nabyciu nieruchomości, o której mowa w art. 1b.

4. Terminy, o których mowa w ust. 3 pkt 1 lub 2, mogą być, na wniosek inwestora, przedłużone przez Krajowy Ośrodek nie dłużej jednak niż o rok, licząc od dnia upływu tych terminów, jeżeli nie mogły zostać dotrzymane z przyczyn niezależnych od inwestora.

5. Ostateczne rozstrzygnięcia, o których mowa w ust. 3 pkt 1, organy je wydające przekazują nie później niż w terminie 3 dni od dnia ich podjęcia do właściwego ze względu na położenie nieruchomości dyrektora oddziału terenowego Krajowego Ośrodka.

6. Oświadczenie, o którym mowa w ust. 3, Krajowy Ośrodek przesyła właścicielowi nieruchomości przesyłką poleconą nadaną za potwierdzeniem odbioru w placówce pocztowej operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 1481 oraz z 2018 r. poz. 106, 138, 650 i 1118), a następnie publikuje je na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej Krajowego Ośrodka.

7. Uważa się, że nabywca nieruchomości, o której mowa w art. 1b,

zapoznał się z treścią oświadczenia Krajowego Ośrodka, o którym mowa w ust. 3, z chwilą jego publikacji na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej Krajowego Ośrodka.

8. Nabycie nieruchomości, o którym mowa w ust. 3, następuje po cenie ustalonej na podstawie wartości rynkowej nieruchomości, o której mowa w przepisach o gospodarce nieruchomościami, określonej na dzień złożenia oświadczenia o nabyciu nieruchomości, o którym mowa w ust. 3.

9. Postanowienia ust. 1-8 stosuje się odpowiednio do nabycia udziałów lub ich części we współwłasności nieruchomości, o których mowa w art. 1b.".

Komentowany przepis art. 50 specustawy mieszkaniowej wprowadza zmiany do ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Zmieniany akt wchodzi w skład systemu przepisów stanowiących podstawę prawną szeroko rozumianego obrotu nieruchomościami rolnymi. Celem modyfikacji wprowadzanej na mocy art. 50 specustawy mieszkaniowej było dodanie do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nowej sytuacji, w przypadku której wyłączone zostało stosowanie przepisów tego aktu.

Nowododany na mocy specustawy mieszkaniowej przepis art. 1b u.k.u.r. wprowadza regulację, zgodnie z którą aktu tego nie stosuje do nieruchomości rolnych położonych w graniach administracyjnych miast, jeśli tylko łącznie spełnione zostaną dwie wskazane przez ustawodawcę przesłanki. Pierwsza przesłanka wymaga, by w stosunku do omawianych nieruchomości podjęta została uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej. Spełnienie drugiej przesłanki następuje wówczas, gdy nieruchomość zostanie zbyta w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej w rozumieniu ustawy z dnia 5

lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Ustawodawca, wprowadzając zmiany do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, nie poprzestał jednak na powyższej regulacji. Kolejna wprowadzona modyfikacja dotyczy wprowadzenia do u.k.u.r. art. 9a. Pierwszy ustęp nowododanego artykułu wprowadza obowiązek przekazania do właściwego dyrektora oddziału terenowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa wypisu aktu notarialnego umowy, której przedmiotem jest przeniesienie własności nieruchomości, o której mowa w art. 1b u.k.u.r. Właściwość miejscowa dyrektora Krajowego Ośrodka uzależniona została od kryterium miejsca położenia nieruchomości. Obowiązkiem przekazania wypisu w terminie 14 dni od dnia zawarcia umowy, ustawodawca zdecydował się obarczyć notariusza.

W treści powyższej umowy powinno znaleźć się między innymi pouczenie o możliwości nabycia przedmiotowej nieruchomości przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, jeśli spełnione zostaną przesłanki z art. 9a ust. 3 u.k.u.r. Przepis ten wyznacza inwestorowi terminy, których niedochowanie może aktualizować po stronie Krajowego Ośrodku uprawnienie do złożenia oświadczenia, w formie aktu notarialnego, o nabyciu danej nieruchomości. Oświadczenie to zostać powinno przesłane właścicielowi nieruchomości przesyłką poleconą nadaną za potwierdzeniem odbioru w placówce pocztowej operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, a następnie opublikowane na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej Krajowego Ośrodka. Uważa się, że nabywca nieruchomości zapoznał się z treścią przedmiotowego oświadczenia z chwilą jego publikacji na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej Krajowego Ośrodka.

Dla zaktualizowania się uprawnienia do złożenia przez Krajowy Ośrodek oświadczenia o nabyciu nieruchomości, ustawodawca zdecydował się wprowadzić dwa zasadnicze terminy:

1) 2 lata – od dnia zawarcia umowy przeniesienia własności nieruchomości na uzyskanie pozwolenia na budowę zgodnie z uchwałą lokalizacyjną;

2) 5 lat – od dnia uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę na zrealizowanie i oddanie do użytkowania następujących części inwestycji:

a) co najmniej 50% budynków mieszkalnych wchodzących w skład inwestycji składającej się z więcej niż jednego budynku mieszkalnego;

b) infrastruktury towarzyszącej w rozumieniu specustawy mieszkaniowej.

Jeśli określone powyżej terminy nie mogły zostać dotrzymane z przyczyn niezależnych od inwestora, mogą zostać, na jego wniosek, przesłużone przez Krajowy Ośrodek. Ustawodawca określił, iż przedłużenia dokonać można na okres nie dłuższy niż rok, licząc od dnia upływu określonych powyżej terminów.

Ostateczne rozstrzygnięcia, o których mowa w ust. 3 pkt 1, organy je wydające przekazują nie później niż w terminie 3 dni od dnia ich podjęcia do właściwego ze względu na położenie nieruchomości dyrektora oddziału terenowego Krajowego Ośrodka.

Cenę nabycia nieruchomości przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa ustala się na podstawie wartości rynkowej nieruchomości, o której mowa w przepisach o gospodarce nieruchomościami, określonej na dzień złożenia oświadczenia o nabyciu nieruchomości przez Krajowy

Ośrodek. Zgodnie z art. 134 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 65 z późn. zm.), przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości uwzględnia się w szczególności jej rodzaj, położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie, stan nieruchomości oraz aktualnie kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami.

Co istotne, postanowienia nowododanego za pomocą specustawy mieszkaniowej art. 9a u.k.u.r. stosuje się odpowiednio do nabycia udziałów lub ich części we współwłasności nieruchomości, o których mowa w art. 1b tego aktu.

Kamil Olzacki

Art. 51. W ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, 1566 i 1999 oraz z 2018 r. poz. 810, 1089 i 1479) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 64 w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) organu, o którym mowa w art. 78, w przypadku przedsięwzięć wymagających decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1-3, 10-19 i 21-24, oraz uchwały, o której mowa w art. 72 ust. 1b;";

2) w art. 70 w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) organu, o którym mowa w art. 78, w przypadku przedsięwzięć wymagających decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1-3, 10-19 i 21-24, oraz uchwały, o której mowa w art. 72 ust. 1b;";

3) w art. 72 po ust. 1a dodaje się ust. 1b w brzmieniu:

„1b. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje również przed podjęciem uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej w rozumieniu ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. poz. 1496). Ilekroć przepisy ustawy mają zastosowanie do wszystkich decyzji, o których mowa w ust. 1, mają także odpowiednie zastosowanie do uchwały, o której mowa w zdaniu pierwszym.";

4) w art. 77 w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) zasięga opinii organu, o którym mowa w art. 78, w przypadku przedsięwzięć wymagających decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1-3, 10-19 i 21-24, oraz uchwały, o której mowa w art. 72 ust. 1b;";

5) w art. 80 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony. Nie dotyczy to decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydawanej dla drogi publicznej, dla linii kolejowej, dla przedsięwzięć Euro 2012, dla przedsięwzięć wymagających koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin, dla inwestycji w zakresie terminalu, dla inwestycji związanych z regionalnymi sieciami szerokopasmowymi, dla inwestycji realizowanych na podstawie ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, dla inwestycji w zakresie budowy obiektów energetyki jądrowej lub inwestycji towarzyszących, dla strategicznej inwestycji w zakresie sieci

przesyłowej realizowanej na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, dla inwestycji w zakresie infrastruktury dostępowej realizowanych na podstawie ustawy z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, dla inwestycji w zakresie budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego realizowanej na podstawie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. poz. 1089), a także dla inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących realizowanych na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.".

Za pomocą art. 51 u.p.r.i.m. ustawodawca wprowadził do u.i.o.ś. kolejny typ szczególnej decyzji lokalizacyjnej – decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej.

Zgodnie z ogólną zasadą, ujętą w art. 71 u.i.o.ś., decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Jej uzyskanie wymagane jest w procesie realizacji: 1) przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz 2) przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Decyzja ta pełni w istocie funkcję prejudycjalną względem przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia[420]. Jej wydanie otwiera bowiem inwestorowi drogę do uzyskania innych decyzji, koncesji i pozwoleń, wskazanych w art. w art. 72 ust. 1 u.i.o.ś.

Do zmienianej ustawy zdecydowano się wprowadzić regulację, zgodnie z którą wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje również przed podjęciem uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji

[420] Wyrok NSA z 16 września 2008 r., II OSK 821/08, Legalis nr 146356.

mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej w rozumieniu specustawy mieszkaniowej.

Ustawodawca zdecydował się ponadto wprowadzić do art. 80 ust. 2 u.i.o.ś. kolejny wyjątek, wyłączający obowiązek badania zgodności inwestycji mieszkaniowej z ustaleniami planu na etapie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach stanowiąc, iż obowiązek, o którym mowa w art. 80 ust. 2 zd. 1 nie dotyczy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanej dla inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących realizowanych na podstawie specustawy mieszkaniowej.

Co istotne, art. 7 ust. 8 pkt 5 u.p.r.i.m. wprowadza regulację, zgodnie z którą decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, jeśli ta jest wymagana, inwestor zobligowany jest dołączyć do wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji pod rygorem wezwania go do usunięcia braków formalnych wniosku [zob. komentarz do art. 7 u.p.r.i.m.]. Ustawodawca zdecydował się więc na wprowadzenie regulacji, która przenosi obowiązek uzyskania ewentualnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na etap przed złożeniem wniosku o ustalenie lokalizacji. Jak wynika z uzasadnienia do projektu specustawy mieszkaniowej, zostało to podyktowane zamiarem przyspieszenia postępowania środowiskowego[421]. Inwestor uzyska więc autoryzację właściwego organu już środowiskowego na etapie lokalizacji inwestycji.

Kamil Olzacki

Art. 52. W ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. poz. 1529 i 2161 oraz z 2018 r. poz. 756) po art. 30 dodaje się art. 30a-30c w brzmieniu:

[421] Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o ułatwieniach..., s. 8.

„Art. 30a. KZN przysługuje prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości stanowiącej własność lub przedmiot użytkowania wieczystego państwowej osoby prawnej, o której mowa w art. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1182).

Art. 30b. 1. Sprzedaż nieruchomości, o których mowa w art. 30a, oraz prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości następuje, jeżeli Prezes KZN nie wykona prawa pierwokupu.

2. Prawo pierwokupu może być wykonane w terminie miesiąca od dnia otrzymania przez Prezesa KZN zawiadomienia o treści umowy sprzedaży.

3. Notariusz sporządzający umowę sprzedaży jest obowiązany do przekazania Prezesowi KZN wypisu aktu notarialnego obejmującego umowę sprzedaży, o której mowa w ust. 2, w terminie 3 dni od dnia zawarcia umowy.

4. Prezes KZN wykonuje prawo pierwokupu przez złożenie oświadczenia w formie aktu notarialnego u notariusza, o którym mowa w ust. 3. W przypadku gdyby złożenie oświadczenia u tego notariusza było niemożliwe lub napotykało poważne trudności, może być ono złożone u innego notariusza.

5. Z chwilą złożenia oświadczenia, o którym mowa w ust. 4:

1) nieruchomość staje się własnością Skarbu Państwa, jeżeli wykonanie prawa pierwokupu dotyczyło sprzedaży nieruchomości;

2) prawo użytkowania wieczystego wygasa, jeżeli wykonanie prawa pierwokupu dotyczyło sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa.

6. Nieruchomości, o których mowa w ust. 5, wchodzą do Zasobu.

7. Wypis z aktu notarialnego obejmującego oświadczenie, o którym mowa w ust. 4, notariusz doręcza sprzedawcy w terminie 3 dni od dnia złożenia oświadczenia.

Art. 30c. Prawo pierwokupu wykonuje się po cenie ustalonej pomiędzy stronami w umowie sprzedaży.".

Przepis art. 52 u.p.r.i.m. wprowadza do ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości regulację dotyczącą prawa pierwokupu nieruchomości, stanowiącej własność lub przedmiot użytkowania wieczystego państwowej osoby prawnej. Regulacja ta dotyczy jedynie państwowej osoby prawnej w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym[422].

Ustawa wprowadza generalną zasadę, zgodnie z którą prawo pierwokupu wykonuje Prezes Krajowego Zasobu Nieruchomości w terminie miesiąca od dnia otrzymania przez niego zawiadomienia o treści umowy sprzedaży. Dopiero nieskorzystanie z tego uprawnienia przez Prezesa we wskazanym terminie aktualizuje prawo do sprzedaży przedmiotowej nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego na niej ustanowionego. Ustawa wprost wyłącza możliwość modyfikacji ceny umowy sprzedaży w przypadku skorzystania przez Prezesa z prawa pierwokupu, stanowiąc w dodanym art. 30c, iż prawo pierwokupu wykonuje się po cenie ustalonej pomiędzy stronami w umowie sprzedaży.

Aby Prezes Krajowego Zasobu Nieruchomości mógł skorzystać z prawa pierwokupu, konieczne jest uprzednie zawiadomienie go o treści umowy. Notariusz sporządzający umowę sprzedaży jest obowiązany

---

422 T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1302.

do przekazania Prezesowi wypisu aktu notarialnego obejmującego umowę sprzedaży,w terminie 3 dni od dnia jej zawarcia. Co istotne, „dla oceny skuteczności wykonania obowiązku zawiadomienia nie ma znaczenia, czy uprawniony faktycznie zapoznał się z treścią zawiadomienia. Istotne będzie w tej sytuacji jedynie to, czy zobowiązany dokonał zawiadomienia w taki sposób, że uprawniony mógł się z nim zapoznać”[423].

Prezes Krajowego Zasobu Nieruchomości korzystając z prawa pierwokupu, zobligowany jest złożyć oświadczenie w formie aktu notarialnego u notariusza, który uprzednio zawiadomił go o fakcie zawarcia umowy sprzedaży. Gdyby jednak złożenie takiego oświadczenia u notariusza było niemożliwe lub napotykało na poważne trudności, ustawodawca przyznaje Prezesowi uprawnienie do skorzystania z usług innego notariusza. Wypis z aktu notarialnego, obejmującego wymagane oświadczenie, notariusz doręcza sprzedawcy w terminie 3 dni od dnia złożenia oświadczenia.

Złożenie oświadczenia o prawie pierwokupu przez Prezesa wywołuje różne skutki prawne, w zależności od przedmiotu umowy sprzedaży. W przypadku pierwokupu prawa własności nieruchomości, nieruchomość ta staje się własnością Skarbu Państwa oraz z mocy prawa wchodzi do Krajowego Zasobu Nieruchomości. Gdy natomiast prawo pierwokupu dotyczy sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, prawo użytkowania wieczystego wygasa. W tym przypadku również nieruchomość ta staje się częścią Krajowego Zasobu Nieruchomości.

---

423 K. Haładyj [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks Cywilny. Komentarz*, LEX 2019/el.

Rozdział 8.

Przepisy przejściowe i końcowe

Mariusz Krawczyk

Art. 53. Do postępowań w sprawach dotyczących inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących, w rozumieniu niniejszej ustawy, wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy decyzją ostateczną, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Przepis art. 53 u.p.r.i.m. wprowadza ogólną regułę intertemporalną, która odnosi się do zakresu stosowania komentowanej specustawy a dotychczasowych przepisów (wynikających z nich norm) regulujących proces inwestycyjno-budowlany. Do postępowań w sprawach dotyczących inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących w rozumieniu specustawy mieszkaniowej, wszczętych a niezakończonych do dnia jej wejścia w życie (tj. zasadniczo do dnia 22 sierpnia 2018 r.) decyzją ostateczną, stosuje się reguły wcześniejsze. Ustawodawca odchodzi w tym zakresie od ogólnej zasady aktualności.

Trzeba pamiętać, że nie mamy tu do czynienia ze zwykłym przypadkiem zastąpienia jednych uregulowań („starych") przez drugie („nowe"), ale z sytuacją ustanowienia przepisów „dodatkowych" wobec nadal obowiązujących reguł natury ogólnej, wynikających czy to z u.p.z.p. (i ustanowionych na jej podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego), czy to z u.p.b. (jednakże z punktu widzenia opisywanej materii w mniejszym zakresie).

Należy również zauważyć, że komentowana specustawa, co ma znaczenie dla interpretacji art. 53 u.p.r.i.m., nie wyłącza możliwości przygotowania lub realizacji całości lub części inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących na zasadach ogólnych [zob. komentarz do art. 1 ust. 2]. Stąd też przepis art. 53 u.p.r.i.m. tak naprawdę ustanawia regułę określającą, do których postepowań może mieć w ogóle odniesienie komentowana specustawa. Chodzi o postępowania wszczęte dopiero po 22 sierpnia 2018 roku. Nie oznacza to bynajmniej, że musi być ona w nich stosowana – bowiem „specustawa mieszkaniowa wprowadza zupełnie nową, poza już funkcjonującymi, [lecz – przyp. aut.] fakultatywną drogę dochodzenia do realizacji inwestycji”[424]. Wydaje się, że decyzja w tym zakresie należy do inwestora.

Mariusz Krawczyk

Art. 54. Do umów najmu instytucjonalnego zawartych przed dniem wejścia wżycie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Przepis art. 54 u.p.r.i.m. dotyczy umów najmu instytucjonalnego, które regulowane są w u.o.p.l.m. Do umów najmu instytucjonalnego zawartych przed dniem wejścia w życie komentowanej ustawy (w tym zakresie do dnia 6 sierpnia 2018 r. włącznie) stosuje się uregulowania dotychczasowe. Znaczy to tyle, że wobec nich nie będą miały zastosowania reguły wprowadzane w komentowanej specustawie przepisem art. 48[425]. We wskazanej powyżej u.o.p.l.m. będzie to: art. 19a ust. 7 w nowym brzmieniu, art. 19f w nowym

---

424 D. Kafar, *Specustawa mieszkaniowa*…, s. 3.

425 Wydaje się, że jest to w tym miejscu oczywiste, siłą rzeczy szereg z tych postanowień nie może mieć odniesienia do zdarzeń (umów) już zaistniałych (np. co do wynagrodzenie notariusza za sporządzenie oświadczenia).

brzmieniu[426], art. 19g ust. 2 w nowym brzmieniu, a także dodane przepisy art. od 19k do 19s (ustanawiające nową kategorię „umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności"), a także dodany pkt 5 w art. 25d. Tak np. do umowy już zawartej nie będzie mógł być stosowany art. 19f ust. 7: „Jeżeli w okresie trwania umowy najmu instytucjonalnego najemca nie dokona w terminie należnej płatności z tytułu najmu lub jej części, właściciel może zaspokoić należną wierzytelność z kaucji". W opisywanym zakresie należy stosować ustawę w brzmieniu ustalonym T.j., Dz.U. z 2018 r., poz. 1234 (opublikowanym w dniu 26 czerwca 2018 r.).

Mariusz Krawczyk

Art. 55. Dla zamierzenia budowlanego, wobec którego przed dniem wejścia w życie ustawy:

1) został złożony wniosek o pozwolenie na budowę, odrębny wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego, wniosek o zmianę pozwolenia na budowę lub wniosek o zatwierdzenie zamiennego projektu budowlanego,

2) został złożony wniosek o udzielenie zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych,

---

[426] Na marginesie można dodać, że w stosunku do tego przepisu zmiany wprowadza ustawa wcześniejsza względem komentowanej, tj. ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 756), jednakże z późniejszym terminem wejścia w życie – 21 kwietnia 2019 r. Zawiera ona zmianę dotyczącą art. 19f ust. 3. W tym konkretnym przypadku należy zastosować zasadę *lex posterior derogat legi priori*.

3) zostało dokonane zgłoszenie budowy lub wykonania robót budowlanych w przypadku, gdy nie jest wymagane uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę,

4) została wydana decyzja o pozwoleniu na budowę lub odrębna decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego,

5) został złożony wniosek o pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego

– stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 44 w brzmieniu dotychczasowym.

Przepis art. 55 u.p.r.i.m. dotyczy zmian wprowadzanych do u.p.b. (przewidzianych w art. 44 komentowanej specustawy) i kwestii intertemporalnych z tym związanych. Dla zamierzenia budowlanego, wobec którego przed dniem wejścia w życie specustawy mieszkaniowej (w tym zakresie do końca dnia 21 sierpnia 2018 r.):

- został złożony wniosek o pozwolenie na budowę, odrębny wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego, wniosek o zmianę pozwolenia na budowę lub wniosek o zatwierdzenie zamiennego projektu budowlanego;

- został złożony wniosek o udzielenie zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych;

- zostało dokonane zgłoszenie budowy lub wykonania robót budowlanych w przypadku, gdy nie jest wymagane uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę;

- została wydana decyzja o pozwoleniu na budowę lub odrębna decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego;

- został złożony wniosek o pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego;

– mają być stosowane reguły u.p.b. bez zmian przewidywanych w komentowanej specustawie. Będzie chodziło zatem o treść ustawy ustaloną na podstawie T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1202 oraz poz. 1276 (zmiany wprowadzone przez art. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw[427]). Jak czytamy w uzasadnieniu projektu specustawy mieszkaniowej, zmiany w u.p.b. (wprowadzane art. 44 u.p.r.i.m.) dotyczą rozszerzenia „wymogu projektowania i budowania budynków mieszkalnych wielorodzinnych oraz obiektów użyteczności publicznej z uwzględnieniem potrzeb osób z niepełnosprawnościami innymi niż tylko niepełnosprawność ruchowa, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., w tym osób starszych”[428].

Mogłoby się wydawać, że przypadki wskazane w komentowanym przepisie podlegają także ogólnej regule wyrażonej w art. 53 u.p.r.i.m. Dlatego, że skuteczne złożenie odpowiedniego wniosku (np. o pozwolenie na budowę) będzie pokrywać się w praktyce z datą wszczęcia postępowania. Bowiem „za skuteczne złożenie wniosku nie może być uznane jedynie jego wysłanie/nadanie, a jest nim doręczenie, złożenie we właściwym organie”[429], a zgodnie z art. 61 § 3 k.p.a. „datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej”. Chodzi tu jednak nie tyle o możliwość wykorzystania „ułatwień” wprowadzanych komentowaną specustawą (do tego zakresu ma bezpośrednie odnie-

---

427 Dz.U., poz. 1276.

428 Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o ułatwieniach…, s. 20.

429 Teza pojawiająca się m.in. w wyroku NSA z dnia 17 lutego 2017 r., I OSK 2113/15,CBOSA oraz wyroku NSA z dnia 19 maja 2017 r., I OSK 2291/15, CBOSA. Por. wyrok NSA z dnia 14 lipca 2016 r., II OSK 980/05, CBOSA.

sienie przepis art. 53 u.p.r.i.m.), ale o stosowanie u.p.b. w brzmieniu dotychczasowym bądź też zmienianym.

Mariusz Krawczyk

Art. 56. Do spraw wszczętych na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 47 w brzmieniu dotychczasowym i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 47 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Przepis art. 56 u.p.r.i.m. odnosi się do kwestii przejściowych związanych ze zmianami wprowadzanymi komentowaną specustawą (w jej art. 47) do u.g.n. Do spraw wszczętych na jej podstawie niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o ułatwieniach (tj. do dnia 21 sierpnia 2018 r. włącznie) mają być stosowane reguły w brzmieniu nadanym przez art. 47 komentowanej specustawy. Dotyczy to nowego brzmienia art. 37 ust. 3 u.g.n. oraz uchylenia w ust. 3a pkt 1.

Mariusz Krawczyk

Art. 57. Do postępowań w sprawie wymierzenia kary za zwłokę w wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, wszczętych i niezakończonych ostatecznym postanowieniem do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepis art. 51 ust. 2d ustawy zmienianej w art. 49 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Przepis art. 57 u.p.r.i.m. dotyczy stosowania reguł nowelizowanych w u.p.z.p. Zgodnie z art. 49 komentowanej specustawy w art. 51 u.p.z.p. po ust. 2c dodaje się ust. 2d w brzmieniu: „Kary pieniężnej za zwłokę

nie wymierza się, a wszczęte postępowania w sprawie wymierzenia kary umarza się, jeżeli od dnia wydania decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego przez organ pierwszej instancji upłynęły 3 lata". Omawiany przepis przejściowy dotyczy, jak sam stanowi, postępowań w sprawie wymierzenia kary za zwłokę w wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, wszczętych i niezakończonych ostatecznym postanowieniem do dnia wejścia w życie ustawy (tj. do dnia 21 sierpnia 2018 r. włącznie). Wprowadzany przepis art. 51 ust. 2d u.p.z.p. ma być w nich stosowany, co stanowi odstępstwo od ogólnej reguły intertemporalnej wyrażonej w art. 53 u.p.r.i.m. Ustawodawca w art. 49 komentowanej specustawy, dodając jeden przepis do u.p.z.p., ustalił moment przedawnienia możliwości nałożenia kary pieniężnej na organ, który w wydawaniu decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego przekroczył termin 65 dni określony w art. 51 ust. 2 u.p.z.p. Skutkiem komentowanego przepisu, z punktu widzenia intertemporalnego, będzie nakaz umorzenia postępowań, co prawda wszczętych przed datą wejścia w życie omawianej zmiany, ale spełniających ustalone w niej warunki. Mamy tu zatem do czynienia z wyrażeniem ogólnej zasady aktualności.

Mariusz Krawczyk

Art. 58. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 oraz art. 34 ust. 6 ustawy wymienionej w art. 44 w brzmieniu dotychczasowym zachowują moc i mogą być zmieniane.

Przepis art. 58 u.p.r.i.m. dotyczy przepisów wykonawczych (przede wszystkim tzw. przepisów techniczno-budowlanych) wydanych na podstawie u.p.b. (dokładnie na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 oraz art. 34 ust. 6 tej ustawy). Zachowują one moc obowiązującą i mogą

być zmieniane. Aktualne brzmienie komentowanemu przepisowi nadała ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (dokładnie jej art. 54)[430]. W pierwotnym tekście u.p.r.i.m. dotychczasowe przepisy wykonawcze miały zachować moc jednak nie dłużej niż, czyli maksymalnie przez 36 miesięcy od dnia wejścia w życie specustawy mieszkaniowej (tj. do dnia 22 sierpnia 2021 r.).

Reguła tu wyrażona może przypominać tradycyjne uregulowania o charakterze przejściowym, które wypowiadają się co do losów aktów wykonawczych wydanych na podstawie uchylanej ustawy. Bez tego typu przepisu przejściowego, we wskazanej sytuacji, akty wykonawcze jako uzależnione co do swojej mocy wiążącej od aktu samoistnego (ustawy), straciłyby moc obowiązującą. Jednak w przypadku art. 58 u.p.r.i.m. chodzi o przypadek innego rodzaju, co sprowadzić można do nakazu dostosowania rzeczonych aktów wykonawczych do ustaleń wprowadzanych omawianą specustawą[431]. Przynajmniej tak *a priori* można by odczytywać zamysł ustawodawcy, mając na uwadze jego racjonalność. Warto zauważyć, że w uzasadnieniu do projektu specustawy mieszkaniowej nie odnajdujemy żadnej wypowiedzi na temat art. 58 u.p.r.i.m. Być może celem i pewnym zamysłem – z uwagi na szeroki zakres omawianej reguły, tyczy się ona przecież wszystkich rozporządzeń, które niekoniecznie muszą dotyczyć materii specustawy – była chęć dokonanie całościowego „przeglądu" przepisów wykonawczych (przy odniesieniu do pierwotnego brzmienia komentowanego przepisu, w którym mowa była o 36 miesiącach). Jednakże takie podejście mogło budzić wątpliwości, trudno znaleźć uzasadnienie dla potrzeby całościowej rewizji i zmiany – częstokroć ugrunto-

---

430 Dz.U., poz. 1696.

431 Trzeba bowiem pamiętać, że zgodnie z jej art. 1 ust. 3 w kwestiach nieuregulowanych (sama specustawa bardziej dotyczy materii u.p.z.p.) stosuje się przepisy u.p.b.

wanych – przepisów techniczno-budowlanych oraz przepisów dotyczących zakresu i formy projektu budowlanego w kontekście specustawy mieszkaniowej. Mogłoby się wydawać, że to właśnie stało się przyczyną zmiany pierwotnego brzmienia art. 58 u.p.r.i.m.[432] Inna sprawa, że aktualnie obowiązująca wypowiedź ustawodawcy („zachowują moc i mogą być zmieniane") nie musiałaby się w tym miejscu w ogóle znaleźć, skoro przepisy wykonawcze, o których mowa czerpią swą moc obowiązującą z u.p.b. Dlatego chyba najlepszym rozwiązaniem byłoby proste uchylenie komentowanego przepisu.

Reguła zawarta w art. 58 u.p.r.i.m. adresowana jest do tych podmiotów, które umocowane są, na podstawie wskazanych przepisów u.p.b., do stanowienia odpowiednich regulacji wykonawczych. Chodzi zatem przede wszystkim o ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa[433].

Akty wykonawcze, do których aktualnie ma odniesienie komentowany przepis to (w kolejności chronologicznej):

---

[432] Nic jednak bardziej mylnego, gdy spojrzy się na przepis art. 66 ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, który również wypowiada się o losach omawianych przepisów wykonawczych (z tą różnicą, że mamy odesłanie nie do całego art. 34 ust. 6 u.p.b. a jedynie do art. 34 ust. 6 pkt 1 u.p.b.) i to w ten sposób, że mają one zachować swoją moc obowiązującą nie dłużej jednak niż przez 36 miesięcy od dnia wejścia w życie ww. ustawy. W tym miejscu jest to jednak o tyle uzasadnione, że ustawodawca zmienił treść upoważnień do wydania przepisów wykonawczych (zob. art. 44 ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami). Aktualnie mają tu być uwzględniane „potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami" (zob. art. 7 ust. 4 u.p.b.).

[433] Obecnie działem tym kieruje Minister Rozwoju, Pracy i Technologii na podstawie § 1 ust. 2 pkt 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii (Dz.U., poz. 1718).

- rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych oraz bocznic kolejowych z drogami i ich usytuowanie (Dz.U., poz. 1744 z późn. zm.);

- rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać kanały technologiczne (Dz.U., poz. 680);

- rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz.U., poz. 640);

- rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych (Dz.U. poz. 463);

- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane metra i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 144, poz. 859);

- rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 86, poz. 579);

- rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej z dnia 23 października 2006 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania oraz szczegółowego zakresu kontroli morskich budowli hydrotechnicznych (Dz.U. Nr 206, poz. 1516);

- rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1853 z późn. zm.);

- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 219, poz. 1864 z późn. zm.);

- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1065 z późn. zm.);

- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz.U. Nr 12, poz. 116 z późn. zm.);

- rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 października 2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice garnizonowe oraz ich usytuowanie (Dz. U. Nr 132, poz. 1479 z późn. zm.);

- rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 63, poz. 735 z późn. zm.);

- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (Dz.U. Nr 74, poz. 836 z późn. zm.);

- rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 124 z późn. zm.);

- rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 151, poz. 987 z późn. zm.);

- rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 31 sierpnia 1998 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dla lotnisk cywilnych (Dz.U. Nr 130, poz. 859 z późn. zm.);

- rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 czerwca 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać morskie budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 101, poz. 645);

- rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (T.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 81);

- rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 sierpnia 1996 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane niebędące budynkami, służące obronności Państwa oraz ich usytuowanie (T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 711);

- rozporządzenie Ministra Łączności z dnia 21 kwietnia 1995 r. w sprawie warunków technicznych zasilania energią elek-

tryczną obiektów budowlanych łączności (Dz.U. Nr 50, poz. 271).

Mariusz Krawczyk

Art. 59. Ustawa traci moc z dniem 31 grudnia 2028 r.

Zgodnie z art. 59 u.p.r.i.m. „Ustawa traci moc z dniem 31 grudnia 2028 r." Mamy tu zatem do czynienia nie tylko z aktem, co do swojej materii, specjalnym („specustawą"), ale także epizodycznym, czy incydentalnym – uchwalonym tylko na pewien czas, tzn. na ponad 10 lat. „Ustawa incydentalna to akt wprowadzający przejściową regulację prawną (bez uchylenia prawa dotychczas obowiązującego) z zamiarem przywrócenia pełnego obowiązywania uregulowań pierwotnych po ustaniu przyczyny uzasadniającej wydanie aktu incydentalnego i upływie okresu jego przejściowego obowiązywania"[434]. Ustanowiony w tym miejscu termin może być rzecz jasna zmieniany, zwłaszcza przedłużany. Znane są zresztą takie sytuacje, wspomnijmy chociażby o tzw. specustawie drogowej.

W uzasadnieniu projektu specustawy mieszkaniowej czytamy, że „Z uwagi na czasowy charakter ustawy (okres obowiązywania przez 10 lat) w przepisie art. 59 przesądzono, że do postępowań wszczętych i niezakończonych [podkreślenie – przyp. aut.] przed dniem 31 grudnia 2028 r., tj. przed dniem, w którym niniejsza ustawa utraci moc, stosuje się przepisy niniejszej ustawy"[435]. Takie stwierdzenie budzi uzasadnione wątpliwości, gdyż ani w tekście obowiązującym, ani w projekcie u.p.r.i.m. (w tym zakresie treść jest identyczna) takiego „przesądzenia" nie ma. Ustanowienie końcowego terminu

---

[434] A. Bałaban, *Ustawa incydentalna a pewność prawa* [w:] M. Granat (red.), *Ustawy incydentalne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2013, s. 7.
[435] Uzasadnienie, s. 30.

obowiązywania ustawy nie daje podstaw do takiego twierdzenia. Wręcz przeciwnie, przy takim kształcie art. 59 u.p.r.i.m. nie będzie mogła być ona w żadnym razie stosowana po dniu 31 grudnia 2028 r., nawet w stosunku do czynności zainicjowanych (rozpoczętych) przed tym terminem. Wówczas jedynym punktem odniesienia stanie się regulacja ogólna, jakakolwiek by wtedy nie obowiązywała. Bowiem bez wyraźnej wypowiedzi ustawodawcy (np. na kształt art. 53 komentowanej specustawy[436]) znajduje w prawie administracyjnym zastosowanie ogólna zasada aktualności, która w tym przypadku nie będzie oznaczała stosowania tego co „nowe", ale tego, co w ogóle „obowiązujące". „Zasada aktualności nie jest wyrażona wprost w żadnym akcie normatywnym. Została sformułowana w doktrynie i orzecznictwie jako nakaz określonego działania skierowany do podmiotów upoważnionych do stosowania prawa administracyjnego. Można traktować ją jako pewnego rodzaju uogólnienie norm wyznaczających prawidłowe przeprowadzanie procesu stosowania prawa bądź też wyprowadzać ją z samej istoty prawa administracyjnego"[437]. „Z tego wynika, że momentem miarodajnym dla ustalenia norm, które należy zastosować, jest moment wydania rozstrzygnięcia (…); nie jest to więc, jakby mogło się wydawać, moment wszczęcia postępowania, ale moment jego zakończenia"[438].

Kolejny problem intertemporalny dotyczy zmian w przepisach innych ustaw dokonany przepisami Rozdziału 7 specustawy mieszkaniowej (przepisy art. 42-52). Wymaga zaznaczenia, że wobec

---

436 Innym przykładem może być art. 43 ust. 2 specustawy drogowej: „Do spraw wszczętych i niezakończonych do dnia utraty mocy przez niniejszą ustawę decyzją ostateczną stosuje się przepisy dotychczasowe".

437 M. Krawczyk, *Zasada aktualności a stosowanie prawa administracyjnego*, Kraków 2013, s. 52-53.

438 M. Sobol, *Zasada aktualności regulacji w prawie administracyjnym* [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 266. Por. wyrok NSA z dnia 25 października 2006 r., II GSK 154/06, ONSAiWSA 2007, nr 3, poz. 71.

treści komentowanej specustawy, art. 59 u.p.r.i.m. znajduje do nich zastosowanie. I można mieć wątpliwości, czy taki rzeczywiście był zamysł ustawodawcy. Z tego względu art. 59 u.p.r.i.m. wydaje się być sformułowany nieprawidłowo i mamy tu chyba do czynienia z omyłką ustawodawcy[439]. Należałoby powiedzieć w art. 59 u.p.r.i.m., że „Przepisy rozdziałów 1-6 tracą moc z dniem 31 grudnia 2028 r." W ten sposób uczyniono to specustawie przesyłowej, dokładnie w przepisie art. 35 ust. 2 tej ustawy[440]. Zmiany w przepisach obowiązujących nie mają charakteru samoistnego w tym sensie, że nie dodają do modyfikowanych aktów samodzielnych instytucji, które dałoby się stosować „niezależnie" czy tylko w połączeniu z materią komentowanej ustawy, co za tym idzie miałyby obowiązywać do dnia 31 grudnia 2028 roku. Dotyczy to także wprowadzanej umowy najmu instytucyjnego z dojściem do własności i są tu zmiany nawet wprost nie związane z treścią ustawy o ułatwieniach – np. dodawany art. 51 ust. 2d u.p.z.p. Z pewnością nie może być tak, że w przedmiotowym zakresie z dniem 1 stycznia 2029 r. powinny „ponownie" zacząć obowiązywać przepisy z dnia – zasadniczo – 21 sierpnia 2018 roku. Zaistniałą sytuację należałoby zatem interpretować w ten sposób, że wszystkie zmiany innych ustaw, wchodząc w życie i stając się częścią tych aktów, „otrzymują" ich moc wiążącą, czyli od tego momentu obowiązują bezterminowo[441].

Wypada odnieść się w tym miejscu jeszcze do jednej kwestii bardziej szczegółowej. Chodzi mianowicie o lokalne standardy urbanistyczne, które mogą zostać ustanowione w akcie prawa miejscowego na podstawie art. 19 ust. 1-3 komentowanej specustawy. W pewnym sensie ich podstawą (ale tylko „ustrojową") są również przepisy art. 18 ust.

---

439 Dotyczy to także w pewnym zakresie komentowanego Rozdziału 8.

440 Podobnie ustawodawca sformułował odpowiedni przepis w specustawie drogowej, stanowiąc w art. 45 ust. 2, że „Przepisy rozdziałów 1-5 tracą moc z dniem 31 grudnia 2023 r.", jednakże objął jego zakresem „Rozdział 5 Zmiany w przepisach obowiązujących".

441 Na temat sposobów ustalania końcowego momentu obowiązywania norm prawnych zob. W. Lang, *Obowiązywanie prawa*, Warszawa 1962, s. 236-251.

2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 u.s.g. Jednak ścisła kompetencja (możność działania i posłużenia się określoną formą) wynika ze specustawy mieszkaniowej. Z związku z tym wydaje się, że i one – nawet, gdy same tak nie będą stanowiły – również *ex lege* utracą swoją moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2028 roku. Do tego czasu obowiązuje bowiem podstawa ulokowana w art. 19 ust. 1-3 u.p.r.i.m., która zarazem stanowi o niesamoistności uchwały o lokalnych standardach[442].

Mariusz Krawczyk

Art. 60. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem:

1) art. 42 i art. 48, które wchodzą w życie z dniem ogłoszenia;

2) art. 39, art. 50 i art. 52, które wchodzą w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

---

[442] „Utrata mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego nastąpić może (…) na skutek uchylenia ustawy, na podstawie której został wydany, lub uchylenia z tej ustawy przepisu zawierającego upoważnienie do jego wydania. Jest to zasada, której obowiązywanie, z uwagi na podstawowy charakter aktów prawa miejscowego, nie powinno budzić wątpliwości. Tymczasem w praktyce niestety zdarza się, że jest ona kwestionowana. Akty prawa miejscowego rzeczywiście mogą być wydawane bądź na podstawach ustrojowych, bądź na podstawie szczegółowych upoważnień zawartych w ustawach ustrojowych, bądź na podstawie szczegółowych upoważnień zawartych w poszczególnych ustawach materialnych. Są to jednak dwie różne, rozłączne podstawy prawne. Nie można zatem zamiennie traktować tych podstaw prawnych i przyjmować, że dany akt prawa miejscowego może być wydany na którejkolwiek z tych podstaw. Jeżeli zatem dany akt prawa miejscowego wydany został na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie materialnej, która następnie została uchylona, traci on moc. Niedopuszczalne jest uznawanie w takiej sytuacji, że obowiązuje on dalej, ponieważ mógł być wydany w oparciu o inną podstawę prawną"; D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 326.

Przepis art. 60 u.p.r.i.m. jest klasycznym przepisem końcowym decydującym o momencie wejścia ustawy w życie, czyli o chwili, od której może ona wywierać określone skutki. Zasadniczo ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 60 *ab initio*). Publikacja w Dzienniku Ustaw miała miejsce w dniu 7 sierpnia 2018 r. Mając na uwadze zasady obliczania terminów, pierwszym dniem jej obowiązywania jest zatem 22 sierpnia 2018 roku.

Od powyższego ustalono dwa wyjątki, co stanowi zarazem odejście od wymogu ustalonego w § 44 ust. 1 z.t.p.

Po pierwsze, art. 42 i art. 48 u.p.r.i.m., które wchodzą w życie z dniem ogłoszenia. Chodzi o zmiany dokonywane w ustawie z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie[443] (art. 42 komentowanej specustawy) oraz o zmiany u.o.p.l.m. (art. 48 u.p.r.i.m.). Dniem wejścia w życie będzie tu 7 sierpnia 2018 roku.

Po drugie, art. 39, art. 50 i art. 52 u.p.r.i.m., które wchodzą w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia. Prócz art. 39 u.p.r.i.m. (wyłączenie, w granicach administracyjnych miast, stosowania u.o.g.r.l.) chodzi o zmiany dokonywane w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego[444] (art. 50 u.p.r.i.m.) oraz o zmiany w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości[445] (art. 52 u.p.r.i.m.). Dniem wejścia w życie będzie 7 września 2018 roku.

---

443 T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1192 z późn. zm. (w chwili wejścia w życie komentowanej ustawy był to T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2291 z późn. zm.).

444 T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1655 z późn. zm. (w chwili wejścia w życie komentowanej ustawy był to T.j. z 2018 r., poz. 1405 z późn. zm.).

445 T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 110 z późn. zm. (w chwili wejścia w życie komentowanej ustawy był to tekst pierwotny z późn. zm.).

Wykaz literatury

Bibliografia

Adamowicz M., *Status podmiotu zarządzającego portem morskim o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej wybrane aspekty prawne*, Gdańskie Studia Prawnicze 2017, nr 2

Bałaban A., *Ustawa incydentalna a pewność prawa* [w:] M. Granat (red.), *Ustawy incydentalne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2013

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999

Bańkowska B., *Ewolucja podstaw normatywnych w planowaniu przestrzennym miast* [w:] M. Turek (red.), *Planowanie miast*, Gdańsk 1989

Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004

Bieniek G., *Urządzenia przesyłowe. Problematyka prawna*, Warszawa 2008

Błońska B., *Specustawy jako źródła szczególnych regulacji administracyjnoprawnych – na przykładzie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* [w:] T. Górzyńska, M. Błachucki (red.), Źródła prawa administracyjnego a ochrona *wolności i praw obywateli*, Warszawa 2014

Bogusz M., *Wadliwość aktu prawa miejscowego (studium z zakresu nauki prawa administracyjnego)*, Gdańsk 2008

Bończak-Kucharczyk E., *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Warszawa 2018

Borsk M., *Wywłaszczenie pośrednie i postępujące a ochrona inwestora w świetle międzynarodowego prawa inwestycyjnego*, Studia Iuridica Lublinensia 2014, nr 21

Chmielewski J.M., *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Warszawa 2010

Człowiekowska J., *O milczeniu administracji w kontekście instytucji „milczącego uzgodnienia" w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu prze-*

strzennym [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012

Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007

Dąbek D., *Zakres aksjologicznej samodzielności samorządowego prawa miejscowego* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego, tom I*, Warszawa 2017

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

Despot-Mładanowicz A. [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2018

Dudziak S., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny – kryteria kwalifikacji, wymogi w zakresie prawidłowego stanowienia oraz konsekwencje prawne ich naruszenia*, Samorząd Terytorialny 2012, nr 3

Faron A., *Wybrane czynniki struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta, których kształtowanie może wpływać na zachowania transportowe mieszkańców*, Logistyka 2014, nr 3

Filipowicz T. [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2018

Fogel A. [w:] A. Fogel (red.), *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, Warszawa 2016

Gdesz M., *Wywłaszczenie planistyczne*, Samorząd Terytorialny 2014, nr 4

Grudziński A., *Standard urbanistyczny zabudowy mieszkaniowej*, Człowiek i Środowisko 1998, t. 22, nr 1-2

Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2017

Gudowski J. [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Postępowanie rozpoznawcze i zabezpieczające. Tom III, Warszawa 2012

Hadel M., *Fragmentaryzacja prawa administracyjnego w wyniku obowiązywania „specustaw"*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2018

Izdebski H. [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013

Izdebski H., *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni,* Warszawa 2013

Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006

Jakubowski A. [w:] A. Jakubowski (red.), *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz*, Warszawa 2019

Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003

Jarosz-Żukowska S., *Wywłaszczenie faktyczne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* [w:] A. Bator, M. Jabłoński, M. Maciejewski, K. Wójtowicz (red.), *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, Wrocław 2013

Jaśkowska M. [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018

Jaworska-Dębska B., *Prawo miejscowe* [w:] M. Stahl (red.) *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013

Jaworski J. [w:] P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014

Jendryczka V., *System bezpieczeństwa w transporcie kolejowym w Polsce*, Autobusy: technika, eksploatacja, systemy transportowe 2017, R. 18, nr 6

Jeżewski J., *Prawo stosowane jako kryterium rozgraniczenia drogi administracyjnej i drogi sądowej* [w:] A. Doliwa, R.D. Kijowski, St. Prutis, P.J. Suwaj (red.) *Kryzys prawa administracyjnego?* Tom III: *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012

Kafar D., *Specustawa mieszkaniowa. Nowe zasady realizacji inwestycji*, Warszawa 2018

Kaliński M. [w:] A. Olejniczak (red.) *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań. t.6*, Warszawa 2009

Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947

Konopka P., *Przewodnik po specustawie mieszkaniowej wraz z komentarzem*, Załącznik do Komunikatu nr MP 04 Rady MPOIA z 4 października 2018 r

Kosicki A. [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2018

Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016

Krawczyk M., *Zasada aktualności a stosowanie prawa administracyjnego*, Kraków 2013

Lang J. [w:] J. Lang (red.), E. Bojanowski, Z. Cieślak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013

Lang W., *Obowiązywanie prawa*, Warszawa 1962

Leoński Z. [w:] R. Hauser, Z. Leoński, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008

Leszczyński M., *Urbanistyczny standard oświatowy w specustawie mieszkaniowej* [w:] J.H. Szlachetko (red.), *Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawników i urbanistów*, Gdańsk 2019

Lewandowki P., *Niedobrowolne ograniczenia prawa własności a inwestycje liniowe*, Przegląd Sądowy 2009, nr 9

Libera T., Opinia ekspercka dot. związania studium na gruncie u.p.r.i.m. z dn. 20.01.2019 r. (niepubl.)

Lipowicz I., *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny 2016, Rok LXXVIII, z. 4

Łukaszewska A. [w:] M. Krassowska, A. Łukaszewska, J. Szachułowicz, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2003

Makuch J., *„Dostęp do drogi publicznej" jako przesłanka ustalenia warunków zabudowy dla przyszłej inwestycji*, LEX/el. 2017

Markiewicz J., *Pojęcie i charakter bezpieczeństwa morskiego*, Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia, 2014, nr 1 (9)

Matczak A., D. Szymańska, *Studia nad strukturą przestrzenno-funkcjonalną miasta – przykład Brodnica*, Toruń 1997

Matusik G. [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2012

Miłosz M., *Milczenie organów administracji publicznej* [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016

Młynarska-Sobaczewska A., *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, Acta Universitatis Lodziensis 2009, Folia Iuridica 69

Morawski L., *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002

Mzyk E. [w:] G. Bieniek (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011

Nałęcz A., *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

Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2013

Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne*, Samorząd Terytorialny 1995, nr 6,

Nowak H., *Wpływ czynników pozaprawnych na prawo zagospodarowania* przestrzeni, Przegląd Prawa Publicznego 2018

Nowak M.J., *Specustawa mieszkaniowa, cz. II – uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej,* Nieruchomości 2018, nr 11, Legalis/el.

Nowakowski M., *Gospodarka przestrzenna a standardy urbanistyczne w krajach Unii Europejskiej*, Człowiek i Środowisko 1998, t.22, nr 1-2

Ostojski P., *Instrumentalizacja prawa o postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017

Pawłowski S., *Modyfikacje klasycznej koncepcji wywłaszczenia a gwarancje praw jednostki*, Poznań 2018

Pawłowski S., *Słuszne odszkodowanie, czyli jakie?* [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej, Problemy administracyjnoprawne, t. 2*, Wrocław 2014

Pawłowski S., *Specustawa mieszkaniowa a inne specustawy. Podobieństwa i różnice* [w:] J.H. Szlachetko (red.), *Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawników i urbanistów*, Gdańsk 2019

Pawłowski S., *Wywłaszczenie z mocy prawa (ex lege) a nacjonalizacja – refleksje w przedmiocie publicznoprawnych ingerencji w prawo własności*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny 2019, nr 1

Piątek W. [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2016

Piesiewicz P.F., *Problematyka autorskich roszczeń majątkowych o zaniechanie oraz o usunięcie skutków naruszeń w przypadku naruszenia praw do utworu architektonicznego*, Palestra 2015, nr 11-12

Pośpiech Ł., *Poglądy orzecznictwa sądowoadministracyjnego i doktryny w kwestii studium gminnego i jego charakteru prawnego* [w:] I. NiżnikDobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012

Raczyński J., *ABC prawa unijnego w transporcie (10). Bezpieczeństwo ruchu kolejowego*, TTS Technika Transportu Szynowego 2005, nr 7-8

Rakoczy B., *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2018

Rakoczy B., *Usuwanie drzew i krzewów*, Warszawa 2013

Rokicka-Murszewska K., *Kara pieniężna za niewydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w ustawowym terminie – wybrane problemy*, Studia Iuridica Toruniensia 2019, t. XXIV, nr 1

Romańska M. [w:] H. Knysiak-Molczyk (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015

Rożek K., *Relacja między studium uwarunkowań a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w kontekście ochrony środowiska*, Roczniki Administracji i Prawa nr XVII/2017

Sidorowska-Ciesielska A. [w:] A. Jakubowski (red.), *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz*, Warszawa 2019

Skorczyńska E. [w:] P. Wajda, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2014

Sobol E. (red.), *Nowy słownik języka polskiego*, Warszawa 2002

Sobol M., *Zasada aktualności regulacji w prawie administracyjnym* [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011

Szachułowicz J., *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2005

Szalewska M., *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005

Szczygłowska E., *Regulacja czasu trwania postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę a wymogi spójności systemu prawa administracyjnego – w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych* [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011

Szewczyk E., M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014

Szewczyk M. [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni,* Warszawa 2012

Szewczyk M., *Aksjologia prawa zagospodarowania przestrzeni* [w:] J. Zimmermann (red.) *Aksjologia prawa administracyjnego, tom I*, Warszawa 2017

Szewczyk M., *Charakter prawny uchwały rady gminy w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej* [w:] J.H. Szlachetko (red.), *Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawników i urbanistów*, Gdańsk 2019

Szewczyk M., *Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawa* [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003

Śleszyński P. (red.), *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*, Polska Akademia Nauk Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Warszawa 2018

Tymosiewicz T., *Podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej* [w:] J.H. Szlachetko (red.), *Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawników i urbanistów*, Gdańsk 2019

Wajda P. [w:] P. Wajda, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2014

Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010

Wijas M., *Wpływ kontekstu na kompozycję architektoniczno-urbanistyczną*, Środowisko Mieszkaniowe 2015, nr 15

Wincenciak M. [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014

Wojciechowski P. [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015

Wolanin M., *Wywłaszczenie jako prawny instrument powiększania publicznej własności nieruchomości*. Cz. I., Nieruchomości 2009, nr 7

Wołowiec T., *Opodatkowanie podatkiem od nieruchomości budowli infrastruktury portowej i zajętych pod nie gruntów*, Finanse Komunalne 2014, nr 4

Woś T., *Wywłaszczanie nieruchomości ich zwrot*, Warszawa 2010

Wróblewski J., *Rodzaje sprzeczności w systemie prawa* [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki (red.), *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986

Wyraz E., M. Kuźniar, *Znaczenie portów morskich w infrastrukturze logistycznej*, Logistyka 2015, nr 4

Wyrzykowski M., M. Ziółkowski, *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego. Tom 2*, Warszawa 2012

Zaborniak P. [w:] W. Maciejko, P. Zaboraniak (red.), *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010

Zając B., D. Predko, M. Leszczyński, *Komentarz do art. 4* [w:] *Specustawa mieszkaniowa. Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Komentarz*, 2018/el.

Zelewski D., *Standardy urbanistyczne według specustawy mieszkaniowej w ujęciu teoretycznym, historycznym i funkcjonalnym* [w:] J.H. Szlachetko (red.), *Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawników i urbanistów*, Gdańsk 2019

Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018

Ziobrowski Z., *Urbanistyczne wymiary miast*, Kraków 2012

Strony internetowe

Https://bdl.stat.gov.pl

Https://sjp.pwn.pl/

Http://stat.gov.pl

Http://www.izbaarchitektow.pl/pliki/info-koncepcja.pdf
Https://www.miir.gov.pl/strony/aktualnosci/ustawowe-standardy-urbanistyczne-inwestycji-miesz kaniowych/

Inne

Główny Urząd Statystyczny, *Ludność wg miejsca zamieszkania (dane kwartalne)*, Bank Danych Lokalnych

Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2018*, Warszawa 2018

Informacja Prezesa Krajowej Rady Izby Architektów z dnia 3 marca 2005 r. w sprawie koncepcji architektonicznej jako utworu chronionego prawem autorskim, l.dz. 096/KRIA/2005. Dostęp: http://www.izbaarchitektow.pl/pliki/info-koncepcja.pdf.

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących z dnia 26 czerwca 2018 r., druk nr 2667

Wykaz aktów normatywnych

Akty prawa międzynarodowego i ponadnarodowego

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 roku (Dz.U. z 2012 r., poz. 116).

Dyrektywa 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa (Dz.U. UE.L. z 2004 r., Nr 164, poz. 44 ze zm.).

Ustawy

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

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1460 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1438 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (**T.j.** Dz. U z 2018 r., poz. 2068 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 725 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej

Polskiej i administracji morskiej (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2169 ze zm.).
Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 737 ze zm.).
Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (T.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1186 ze zm.).
Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (T.j. Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139).
Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1161).
Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (T.j. Dz.U. z 2010 r., poz. 2010 ze zm.).
Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1933 ze zm.).
Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 755 ze zm.).
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.).
Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461).
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (T.j. Dz.U. 2019 r., poz. 1396 ze zm.)
Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (T.j. Dz.U. 2019, poz. 1437 ze zm.).
Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1182 ze zm.).
U*stawa* z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1580).
Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 123 ze zm.).
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.).
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 710 ze zm.).

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 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zbytkami (T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2067 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1614 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2460 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1056 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1380) Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1380).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji budynków (T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 22 ze zm.).

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2081 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1554 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2410).

Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 933).

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2475 ze zm.)

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 868 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1537 ze zm.)

Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 181 ze zm.)

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 ze zm.)

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2015 r., poz. 1777 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1148 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1073 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2268 ze zm.).

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 ze zm.).

Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (Dz.U., poz. 630).

Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych (Dz.U., poz. 1924 ze zm.).

Rozporządzenia

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1996 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (Dz.U. Nr 74, poz. 836 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 124 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 393).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1065).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 października 2002 r. w *sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinien odpowiadać program ochrony środowiska przed hałasem (*Dz. U. Nr 179, poz. 1498*).*

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2003 r. w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczania ich granic (Dz.U. Nr 89, poz. 820 ze zm.).

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

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1588).

Rozporządzenie 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).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2005 r. w sprawie ogólnych warunków prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji (T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 360 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 marca 2007 r. w sprawie systemu zarządzania bezpieczeństwem w transporcie kolejowym (T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 328).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych (T.j. Dz.U. Nr 124, poz. 1030).

Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1935).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU) (Dz.U., poz. 1676 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie w sprawie rodzajów i ilości znajdujących się w zakładzie substancji niebezpiecznych, decydujących o zaliczeniu zakładu do zakładu o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej (Dz.U., poz. 138).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U., poz. 1839).

Uchwały rad gmin

Uchwała Nr LXXIII/1973/2018 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 30 sierpnia 2018 r. w sprawie określenia lokalnych standardów urbanistycznych na terenie miasta stołecznego Warszawy (Dz.Urz. Woj.Maz., poz. 8880), uchwała Nr LVII/1695/18 Rady Miasta Gdańska z dnia 27 września 2018 r. w sprawie ustalenia lokalnych standardów urbanistycznych dla miasta Gdańska (Dz.Urz. Woj. Pomor., poz. 4072).

Wykaz orzecznictwa

Wykaz orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego

Orzeczenie TK z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, LEX nr 25282.
Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001r., K 27/00, LEX nr 46367.
Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2017 r., SK 39/15, LEX nr 2405345.

Wykaz orzeczeń Sądu Najwyższego

Orzeczenie SN z dnia 16 marca 1952 r., *C 1006/52, LEX nr* 1633596.
Orzeczenie SN z dnia 5 kwietnia 1956 r., *III CR 566/56, LEX nr* 118773.
Wyrok SN z dnia 1 września 1970 r., II CR 371/70, LEX nr 1183.
Uchwała SN z dnia 9 lutego 1989 r., III CZP 117/88, LEX nr 3514.
Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, LEX nr 9595.
Postanowienie SN z dnia 12 stycznia 2006 r., III CZP 76/05, LEX nr 175463.

Wykaz orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego

Uchwała NSA z dnia 15 lutego 1999 r., OPK 14/98, LEX nr 35652.
Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2000 r., I SA 356/99, LEX nr 57174.
Wyrok NSA z dnia 21 marca 2002 r., SA/Bk 1278/01, LEX nr 1693352.
Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2002 r., II SA/Ka 1577/2000, LEX nr 1257513.
Wyrok NSA z dnia 22 marca 2005 r., OSK 1288/04, LEX nr 189216.
Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2006 r., II OSK 714/05 LEX nr 197983.
Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06, LEX nr 275445.
Wyrok NSA z dnia 25 października 2006 r., II GSK 154/06, LEX nr 269441.
Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2006 r., I OSK 1227/06, LEX nr 320833.
Wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r., II OSK 1028/07, LEX nr 384313.

Wyrok NSA z dnia 4 października 2007 r., II OSK 997/07, LEX nr 994811.
Wyrok NSA z dnia 27 marca 2008 r., II OSK 302/07 LEX nr 469439.
Wyrok NSA z dnia 24 września 2008 r., II OSK 1075/07, LEX nr 488502.
Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2008 r., II OSK 1657/07, 526183.
Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2009, II OSK 185/08, LEX nr 526647.
Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2009 r., I OSK 460/08, LEX nr 515984.
Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2010 r., II OSK 1959/09, LEX nr 591997.
Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2010 r., II OSK 637/09, LEX nr 597739.
Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010 r., II OSK 2051/09 LEX nr 597483.
Wyrok NSA z dnia 16 lipca 2010 r., I OSK 216/10, LEX nr 672894.
Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2010 r., II OSK 1065/10, LEX nr 1613142.
Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2010 r., II OSK 1718/09, LEX nr 787124.
Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2010 r., II GSK 1377/10, LEX nr 746089.
Wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2010 r., II OSK 1203/10, LEX nr 1613188.
Wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2011 r., II OSK 31/10, LEX nr 953062.
Wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 2011 r., II OSK 39/11, LEX nr 1080262.
Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2011 r., II OSK 691/10, LEX nr 1081849.
Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2011 r., II OSK 674/11, LEX nr 1083680.
Wyrok NSA z dnia 18 października 2011 r., II OSK 1455/10, LEX nr 1151884.
Wyrok NSA z dnia 27 października 2011 r., II OSK 1679/11, LEX nr 1151993.
Wyrok NSA z dnia 27 października 2011 r., II OSK 1742/11. LEX nr 975371.
Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2011 r., I OSK 1351/11, LEX nr 1133458.
Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., I OSK 1970/11, LEX nr 1107469.
Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2012 r., I OSK 1551/11, LEX nr 1126269.
Wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2012 r., II OSK 2349/11, LEX nr 1125518.
Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2012, II OSK 1108/12, LEX nr 1251751.
Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., II OSK 1991/12, LEX nr 1291948.
Wyrok NSA z dnia 16 listopada 2012 r., II OSK 1277/11, LEX nr 1291886.
Wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2012 r., II OSK 1378/11, LEX nr 1367241.
Wyrok NSA z dnia 5 marca 2013 r., II OSK 2078/11, LEX nr 1340179.
Wyrok NSA z dnia 7 listopada 2013 r., II OSK 1276/12, LEX nr 1396123.
Wyrok NSA z dnia 22 maja 2014 r., II OSK 3030/12, LEX nr 1579477.
Wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2014 r., II OSK 66/13, LEX nr 1519416.

Wyrok NSA z dnia 25 września 2014 r., II OSK 789/14, LEX nr 1768339.
Wyrok NSA z dnia 30 października 2014 r., II OSK 922/13, LEX nr 1526687.
Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2014 r., I OSK 1961/14, LEX nr 1636862.
Wyrok NSA z dnia 24 września 2015 r., II OSK 179/14, LEX nr 2091943.
Wyrok NSA z dnia 1 października 2015 r., II OSK 235/14, LEX nr 1987124.
Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2015, I OSK 1570/16, LEX nr 2190241.
Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2016 r., II OSK 1572/14, LEX nr 2037405.
Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2016 r., II OSK 2992/14, LEX nr 2111153.
Wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2016 r., I OSK 3500/15, LEX nr 2106481.
Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2016 r., I OSK 3227/14, LEX nr 2100700.
Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2016 r., II OSK 507/15, LEX nr 2199057.
Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2017 r., II OSK 913/15, LEX nr 2248139.
Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2017 r., I OSK 1545/15, LEX nr 228967.
Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2017 r., II OSK 2177/15.
Wyrok NSA z 27 października 2017 r., II OSK 1858/17, LEX nr 2407163.
Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2017 r., II OSK 2870/16, LEX nr 2407140.
Wyrok NSA z dnia 17 października 2017, I OSK 1165/17, LEX nr 2404348.
Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2017 r., II OSK 1107/16. LEX nr 2442941.
Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2018, II OSK 2869/17, LEX nr 2490173.
Wyrok NSA z dnia 20 września 2018 r., II OSK 2353/16, LEX nr 2576977.
Wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2018 r., II FSK 3500/15, LEX nr 2450619.
Wyrok NSA z dnia 7 listopada 2019 r., II OSK 1051/18, LEX nr 2761905.
Postanowienie NSA z dnia 21 lipca 2011 r., II OPP 20/11, LEX nr 852941.
Postanowienie NSA z dnia 22 czerwca 1998 r., II SA/Ka, niepubl.

Wykaz orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 marca 2007 r., II SA/Wa 256/07, LEX nr 326595.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 21 stycznia 2009 r., II SA/Rz 728/07, LEX nr 477372.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 września 2009 r., II SA/Wr 137/09, LEX nr 638097.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2009 r., II SA/Wa 1616/09, LEX nr 550335.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 stycznia 2010 r., IV SA/Wr 420/09 LEX nr 601797.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 kwietnia 2010 r., IV SA/Wa 1289/09, LEX nr 620119.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 kwietnia 2010 r., II SA/Kr 277/10, LEX nr 619930.
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 1 lipca 2010 r., II SA/Lu 277/10, LEX nr 665734.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 listopada 2010 r., II SA/Rz 858/10, LEX nr 694172.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 listopada 2010 r., IV SA/Wa 1681/10, LEX nr 758863.
Wyrok WSA w Gliwicach z 21 stycznia 2011 r., II SA/Gl 993/10, LEX nr 953227.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 lutego 2011, I SA/Wa 1713/10, LEX nr 991565.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 lutego 2011 r., II SA/Kr 1212/10, LEX nr 993200.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2011 r., II SA/Kr 1475/11, LEX nr 1152833.
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 16 lutego 2012 r., II SA/Lu 906/11, LEX nr 1121433.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 lutego 2012 r., VII SA/Wa 2344/11, LEX nr 1146251.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 października 2012 r., II SA/Bd 717/12, LEX nr 1248592.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 listopada 2012 r., II SA/Rz 604/12, LEX nr 124131.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 listopada 2012 r., II SA/Po 901/12, LEX nr 1241262.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 grudnia 2012 r., I SA/Gd 959/12, LEX nr 1232097.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 maja 2013 r., III SA/Kr 1815/12, LEX nr 1317204.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 lipca 2013 r., II SA/Ol 518/13, LEX nr 1343114.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 lutego 2014 r., II SA/Kr 988/1, LEX nr 1502396.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 marca 2014 r., II SA/Ke 52/14, LEX nr 1519959.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 czerwca 2014 r., II SA/Gl 7/14, LEX nr 1507723.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 26 listopada 2014 r., II SA/Ol 1076/14, LEX nr 1622288.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 27 listopada 2014 r., II SA/Ke 509/14, LEX nr 1608378.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 stycznia 2015 r., II SA/Kr 1705/14, LEX nr 1643949.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 marca 2015 r., II SA/Bk 34/15, LEX nr 1667051.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 listopada 2015 r., VI SA/Wa 912/15, LEX nr 2171087.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 1 grudnia 2015 r., II SA/Ol 960/15, LEX nr 1946886.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 stycznia 2016 r., II SA/Gd 569/15, LEX nr 1984862.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2016 r., VIII SA/Wa 971/15, LEX nr 2046064.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 sierpnia 2016 r., II SA/Gl 570/16, LEX nr 2120574.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 października 2016 r., IV SAB/Po 62/16, LEX nr 2161278.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 listopada 2016 r., IV SA/Po 367/16, LEX nr 2161242.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 listopada 2016 r., IV SA/Po 366/16, LEX nr 2161608.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 marca 2017 r., II SA/Ol 118/17, LEX nr 2269723.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 kwietnia 2017 r., II SA/Bd 150/17, LEX nr 2284565.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 maja 2017 r., III SA/Kr 275/17, LEX nr 2308282.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 października 2017 r., II SA/Sz 1000/17, LEX nr 2392923.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 listopada 2017 r., II SA/Kr 1059/17, LEX nr 2409624.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 listopada 2017 r., II SA/Kr 620/17, LEX nr 2425496.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 lutego 2018 r., II SA/Kr1683/17, LEX nr 2458210.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 kwietnia 2018 r., VII SA/Wa 2176/17, LEX nr 2485871.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 kwietnia 2018 r., III SA/Kr 36/18, LEX nr 2482435.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 sierpnia 2018 r., II SA/Gl 579/18, LEX nr 2547479.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 września 2018 r., II SA/Kr 803/18, LEX nr 2554051.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2018 r., II SAB/Po 59/18, LEX nr 2605001.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 grudnia 2018 r., II SA/Ke 394/18, LEX nr 2597344.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 stycznia 2019 r., III SA/Kr 1248/18, LEX nr 2618992.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 sierpnia 2019 r., VII SA/Wa 290/19, LEX nr 2713991.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 września 2019 r., II SA/Łd 460/19, LEX nr 2726444.
Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 27 marca 2008 r., II SA/Kr 778/07, LEX nr 552030.
Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2010 r., IV SA/Wa 1329/10, LEX nr 672738.

Wykaz orzeczeń sądów powszechnych

Wyrok Sądu Rejonowego w Grudziądzu z dnia 21 września 2015 r. Wydział I Cywilny, I Ns 799/15, LEX nr 2069907.

Rozstrzygnięcia nadzorcze

Rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego z dnia 4 października 2018 r., Nr WNP-I.4131.153.2018.RM (Dz.Urz. Woj.Maz., poz. 9498).
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 24 października 2018 r., WNP-I.4131.158.2018.RM (Dz.Urz. Woj.Maz., poz. 10324).

Inne

Wyrok ETPC z 23 września 1982 r. w sprawie Sporrong i Lönnroth v. Szwecja, skargi nr 7175/75 i 7151/75, LEX nr 80830.
Wyrok FTK z dnia 24 marca 1987 r., 1 BvR 1046/85 (BVerfGE 74, 264 <289>).

Dnia 22 sierpnia 2018 r. weszła w życie ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (zwana także: „specustawą mieszkaniową" czy „lex deweloper"). Wydaje się, że oba te określenia oddają - do pewnego stopnia - funkcję i istotę nowej regulacji ustawowej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że komentowana ustawa ma charakter szczególny, zawiera przepisy wyłączające stosowanie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu, ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane oraz ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

W niniejszym komentarzu przedstawiono wyniki wykładni przepisów ustawy – podpartej analizą systemową prawa, orzecznictwa sądowego i administracyjnego, a także literaturą przedmiotu. Zwracając uwagę na niedoskonałości komentowanej ustawy w jej szczegółowych rozwiązaniach, a także zgłaszając zastrzeżenia co do jej ogólnych założeń, sformułowano szereg wniosków i postulatów, które mogą być użyteczne zarówno dla podmiotów stanowiących i stosujących prawo, jak i sądów administracyjnych.