

SPECUSTAWA MIESZKANIOWA

**Przewodnik
dla organów administracji
architektoniczno-budowlanej**

Michał Bursztynowicz, Martyna Sługocka



Wolters Kluwer

SPECUSTAWA MIESZKANIOWA

Przewodnik
dla organów administracji
architektoniczno-budowlanej

Michał Bursztynowicz, Martyna Sługocka

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 22 sierpnia 2019 r.

Wydawca

Justyna Zabielska-Musioł

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

Anna Poptawska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Łamanie

Fotoedytor

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8187-005-4

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

| | |
|--|----|
| Wykaz skrótów | 9 |
| Wstęp | 11 |
| 1. Podstawowe założenia specustawy mieszkaniowej | 13 |
| 2. Zakres przedmiotowy specustawy mieszkaniowej | 21 |
| 2.1. Inwestor | 23 |
| 2.2. Inwestycja mieszkaniowa | 25 |
| 2.2.1. Zakres inwestycji | 26 |
| 2.2.2. Rodzaj przewidywanej zabudowy | 31 |
| 2.2.3. Części budynków przeznaczone na działalność handlową lub usługową | 36 |
| 2.3. Inwestycja towarzysząca | 38 |
| 2.3.1. Obiekty budowlane przeznaczone na działalność handlową lub usługową | 39 |
| 3. Uchwała lokalizacyjna | 41 |
| 3.1. Procedura podjęcia uchwały | 41 |
| 3.2. Treść uchwały lokalizacyjnej | 43 |
| 3.3. Wygaśnięcie uchwały lokalizacyjnej | 46 |
| 3.4. Podważenie uchwały lokalizacyjnej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej | 49 |
| 4. Postępowanie w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej | 52 |
| 4.1. Wniosek o pozwolenie na budowę | 52 |

| | |
|---|-----------|
| 4.2. Oznaczenie nieruchomości w katastrze | 54 |
| 4.3. Ustalanie praw rzeczowych na nieruchomości | 55 |
| 4.4. Wyznaczenie przedstawiciela | 58 |
| 4.5. Ocena zgodności inwestycji z przepisami specustawy mieszkaniowej | 59 |
| 4.5.1. Strefa sanitarna cmentarza | 60 |
| 4.5.2. Inwestycja na terenie rodzinnych ogrodów działkowych | 61 |
| 4.5.3. Obszar szczególnego zagrożenia powodzią | 64 |
| 4.5.4. Tereny przeznaczone pod inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym | 65 |
| 4.5.5. Tereny rolne i leśne | 66 |
| 4.5.6. Obszar kolejowy | 67 |
| 4.5.7. Porty i przystanie morskie | 67 |
| 4.6. Ocena zgodności inwestycji z lokalnymi standardami urbanistycznymi | 68 |
| 4.6.1. Ustawowe wymagania dla inwestycji | 69 |
| 4.6.2. Uchwała w sprawie lokalnych standardów urbanistycznych | 71 |
| 4.6.3. Sposoby wykazania zgodności z lokalnymi standardami urbanistycznymi | 72 |
| 4.7. Ocena niesprzeczności inwestycji ze studium | 76 |
| 4.7.1. Dopuszczalna sprzeczność ze studium | 78 |
| 4.7.1.1. Tereny kolejowe | 81 |
| 4.7.1.2. Tereny wojskowe | 82 |
| 4.7.1.3. Usługi pocztowe | 83 |
| 4.8. Rygor natychmiastowej wykonalności | 84 |
| 4.9. Postępowanie odwoławcze | 88 |
| 4.10. Skarga na decyzję w sprawie pozwolenia na budowę ... | 93 |
| 4.11. Przepisy przejściowe | 93 |
| 5. Zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów w pozwoleniu na budowę | 97 |
| 5.1. Zakres przedmiotowy zezwolenia | 99 |
| 5.2. Podmiot uprawniony do złożenia wniosku | 101 |
| 5.3. Zakres wniosku | 102 |
| 5.4. Tryb postępowania | 104 |

| | |
|--|------------|
| 5.5. Decyzja zezwalająca | 107 |
| 5.5.1. Uzależnienie zezwolenia od nasadzeń zastępczych lub przesadzenia drzew lub krzewów | 108 |
| 5.6. Opłata za usunięcie drzew lub krzewów | 110 |
| 5.6.1. Stawki opłat za usunięcie drzew lub krzewów ... | 112 |
| 5.6.2. Wyłączenie naliczania opłat za usunięcie drzew lub krzewów | 112 |
| 6. Ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w związku z realizacją inwestycji | 115 |
| 6.1. Zakres przedmiotowy rozstrzygnięcia | 117 |
| 6.2. Obowiązek przeprowadzenia rokowań | 117 |
| 6.3. Odszkodowanie | 119 |
| 6.4. Żądanie nabycia przez inwestora własności albo użytkowania wieczystego nieruchomości lub jej części | 121 |
| 6.5. Zajęcie terenów śródlądowych wód płynących, dróg publicznych lub obszarów kolejowych na potrzeby realizacji sieci uzbrojenia terenu | 122 |
| 7. Zgoda wodnoprawna | 124 |
| 8. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach | 125 |
| 9. Pozwolenie na użytkowanie | 126 |

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- p.g.k. – ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2019 r. poz. 725 ze zm.)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.)
- pr. wod. – ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm.)
- r.w.t.b.u. – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1065)
- specustawa mieszkaniowa – ustawa z 5.07.2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. poz. 1496 ze zm.)
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.)
- u.o.g.r.l. – ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161)
- u.o.p. – ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 r. poz. 1614 ze zm.)

- u.p.z.p. – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.)
- u.r.o.d. – ustawa z 13.12.2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2176)
- u.s.g – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

Inne

- LEX – System Informacji Prawnej LEX
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- OSNCP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od 1963 do 1994 r.)
- OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; Zbiór Urzędowy, Seria A
- SA – sąd apelacyjny
- SN – Sąd Najwyższy
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Ustawa z 5.07.2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (dalej specustawa mieszkaniowa) weszła w życie co do zasady 22.08.2018 r. Określonym przez ustawodawcę celem ustawy jest ułatwienie realizacji dużych inwestycji mieszkaniowych. Tego rodzaju zamierzenia budowlane mają być realizowane na podstawie uchwały rady gminy lub miasta (tzw. uchwały lokalizacyjnej), która stanowi hybrydę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Taka uchwała jest wiążąca dla organów administracji architektoniczno-budowlanej, które przy prowadzeniu postępowań w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej zobowiązane są do stosowania przepisów specustawy mieszkaniowej. Lektura tego aktu prowadzi jednak do wniosku, że skomplikowana procedura uzyskiwania uchwały może z jednej strony odstraszyć potencjalnych inwestorów, a z drugiej – prowadzić do błędów popełnianych na poziomie gmin, co skutkować będzie nawet unieważnieniem uchwał podjętych w ramach specustawy. Założeniem niniejszego przewodnika dla starostów, prezydentów miast na prawach powiatu oraz wojewodów jest omówienie krok po kroku procedury wydawania pozwolenia na budowę dla inwestycji realizowanej na podstawie specustawy mieszkaniowej.

Zapisy omawianej ustawy stanowią połączenie postanowień ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane oraz ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przy jednoczesnym

wskazaniu, że gminy przy podejmowaniu uchwały lokalizacyjnej nie mogą stosować przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Organy jednostki samorządu terytorialnego są zatem zobowiązane do podejmowania działań znanych z postępowania administracyjnego (np. wezwanie do uzupełnienia braków, pozostawienie wniosku bez rozpoznania czy stwierdzenie wygaśnięcia), przy jednoczesnym zakazie korzystania z podstawowego aktu w tym zakresie. Do tego w sprawach nieuregulowanych w specustawie mieszkaniowej zastosowanie znajdują przepisy Prawa budowlanego. Taka regulacja powoduje, że organy administracji architektoniczno-budowlanej nie mogą bezkrytycznie uwzględniać w projektach budowlanych postanowień uchwał lokalizacyjnych. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) procedujący wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji posiada niewiele kompetencji umożliwiających ingerencję w treść wniosków, w tym także w sytuacji, gdy ma świadomość, że jest on niezgodny z przepisami innych aktów, np. z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Książka przybliży organom administracji architektoniczno-budowlanej zasady wydania przez rady gmin (miast) uchwał lokalizacyjnych oraz wyjaśni specyfikę prowadzenia postępowań z zakresu pozwoleń na budowę na podstawie specustawy mieszkaniowej. Dodatkowo, dzięki informacjom zawartym w publikacji, sam inwestor ma możliwość przygotowania poprawnego wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji, a następnie uzyskania pozwolenia na budowę. Ta wiedza jest szczególnie istotna, ponieważ specustawa mieszkaniowa przyznaje starostom, prezydentom miast na prawach powiatu i wojewodom nowe kompetencje rozszerzające zakres przedmiotowy pozwoleń na budowę.

1. PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA SPECUSTAWY MIESZKANIOWEJ

Motywy, którymi kierowano się, przygotowując założenia ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, zostały wskazane w uzasadnieniu rządowego projektu tego aktu¹.

W pierwszej kolejności autorzy projektu zwracają uwagę na to, że specustawa mieszkaniowa stanowi krok w kierunku ograniczania barier administracyjno-prawnych w zakresie budowy mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach. Ma być narzędziem umożliwiającym redukcję deficytu mieszkań i doprowadzić do sytuacji, w której podstawowe parametry określające poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych nie będą odstawały od przeciętnych wartości rozwiniętych krajów Unii Europejskiej. W ocenie autorów projektu dla eliminacji tego deficytu zasadniczą kwestią jest konieczność redukcji barier prawnych, które ograniczają rozwój mieszkalnictwa, w tym w szczególności dostępność mieszkań dla osób o przeciętnych i niskich dochodach, co możliwe jest tylko poprzez usprawnienie procesu przygotowania inwestycji, w szczególności w zakresie pozyskiwania terenu, a także wzmocnienie organów administracji w zapewnieniu większej skuteczności procesu wydawania decyzji administracyjnych. To usprawnienie obejmować powinno zasady lokalizowania inwestycji mieszkaniowych, funkcjonowania systemu planowania przestrzennego, w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

¹ Rządowy projekt ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, VIII kadencja, druk sejmowy nr 2667.

oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, realizację procesów budowlanych, wymagania dotyczące zapewnienia niezbędnej infrastruktury technicznej i społecznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu, jak również możliwość wpływania na podaż gruntów pod budownictwo mieszkaniowe.

Przygotowanie inwestycji mieszkaniowej będzie poprzedzać sporządzenie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej uzasadniającej rozwiązanie funkcjonalno-przestrzenne inwestycji mieszkaniowej, z uwzględnieniem charakteru zabudowy miejscowości i okolicy, w której inwestycja mieszkaniowa ma być zlokalizowana. W celu zagwarantowania wysokiej jakości koncepcji urbanistyczno-architektonicznych ustawodawca wskazał, że koncepcje te mogą sporządzać wyłącznie osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Z uwagi na fakt, że zarówno inwestycje mieszkaniowe, jak i w części inwestycje towarzyszące nie mogą zostać zaliczone do inwestycji celu publicznego, konieczne jest stworzenie mechanizmu umożliwiającego nadanie tego rodzaju inwestycjom szczególnego charakteru, który to charakter pozwoli przełamać ewentualnie istniejące ograniczenia lokalizowania inwestycji mieszkaniowych na danym terenie. W obowiązujących przepisach zlokalizowanie, a w konsekwencji budowa inwestycji mieszkaniowej musi odbywać się zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy. Autorzy projektu stwierdzili, że ten mechanizm, a zwłaszcza czasochłonność procedury uchwalania planów miejscowych, nie służy przyspieszeniu i ułatwieniu budowy nowych mieszkań. Ponadto, w przypadku gdy uchwalony plan miejscowy nie zapewnia zaspokojenia obecnych potrzeb mieszkaniowych gminy, jego zmiana jest procesem długotrwałym. Według autorów projektu specustawy mieszkaniowej nowe przepisy mają na celu umożliwienie dokonania „korekt” planów miejscowych (obecnie nie mamy takiego instrumentu i pozostaje tylko procedura zmiany planu), przy jednoczesnym zachowaniu zgodności danego zamierzenia inwestycyjnego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Przy czym, jeżeli gmina stwierdzi, że wniosek inwestora koliduje z potrzebami i możliwościami rozwoju gminy, może odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji. Autorzy projektu zauważyli także, że w obowiązują-

cym systemie warunki zabudowy wydawane dla terenu, dla którego nie uchwalono planu miejscowego, mogą pozostawać w sprzeczności z ustaleniami studium. Nie ma bowiem w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisu, który uzależniałby wydanie warunków zabudowy od zgodności zamierzonej inwestycji z ustaleniami studium. W celu wyeliminowania zidentyfikowanych barier zdecydowano się na rozwiązanie pozwalające z jednej strony zachować podstawowe wartości planowania przestrzennego, a z drugiej strony – zrealizować zakładane ustawą cele. Punktem wyjścia jest pełne poszanowanie zasady, że władztwo planistyczne na terenie gminy należy do jej mieszkańców i organu stanowiącego gminy. Poddanie propozycji inwestora ocenie całej społeczności lokalnej pozwala uzyskać w tym zakresie reprezentatywne stanowisko mieszkańców, które z kolei muszą brać pod uwagę radni, podejmując decyzję, w formie uchwały, o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Realizacja tej inwestycji będzie możliwa tam, gdzie gmina przewidziała tereny pod budownictwo mieszkaniowe w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ponadto inwestycje będą mogły być realizowane także na terenach, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane. W ten sposób pod budownictwo mieszkaniowe będą mogły zostać wykorzystane tereny, na których ze względu 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.

Autorzy projektu podkreślają, że podobieństwo procedury podejmowania uchwały lokalizacyjnej do uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest przypadkowe. Dzięki regulacjom specustawy mieszkaniowej rada gminy może podjąć uchwałę, na podstawie której ustali lokalizację inwestycji mieszkaniowej, której realizacja w normalnym trybie wymagałaby zmiany planu miejscowego albo w ogóle nie mogłaby dojść do skutku. Zachowana zostaje więc autonomia gminy, gdyż to nadal rada gminy lub miasta jest władna mocą swej uchwały odstąpić od zapisów planu albo zdecydować, że planowana inwestycja nie powstanie. Rada gminy ocenia

Michał Bursztynowicz – członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu; ekspert LEX Budownictwo i LEX Ochrona Środowiska; autor wielu publikacji z zakresu prawa budowlanego i administracyjnego oraz prowadzący szkolenia dla jednostek samorządu terytorialnego

Martyna Sługocka – doktor nauk prawnych; pracownik organu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego; wykładowca na studiach podyplomowych na Politechnice Wrocławskiej i Uniwersytecie Wrocławskim; ekspert LEX Budownictwo i LEX Ochrona Środowiska, autorka licznych publikacji z zakresu prawa budowlanego i prawa administracyjnego.

Celem książki jest wyjaśnienie wszystkich problematycznych kwestii, które mogą pojawić się w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę, prowadzonym na podstawie specustawy mieszkaniowej. Autorzy omawiają potencjalne zagrożenia, ich skutki, a także przedstawiają rozwiązania korzystne zarówno dla organów, jak i dla inwestorów. Postępowanie w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę jest bowiem jednym z najbardziej skomplikowanych postępowań administracyjnych, a specustawa mieszkaniowa wprowadziła dodatkowe modyfikacje do i tak już zawitej procedury. Tak duża i kompleksowa zmiana może prowadzić do wielu błędów popełnianych przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, a w efekcie do przedłużenia postępowania i narażenia inwestorów na dodatkowe koszty. Zakończeniem przewodnika jest zatem omówienie krok po kroku procedury wydawania pozwolenia na budowę dla inwestycji realizowanej na podstawie specustawy mieszkaniowej.

W opracowaniu przybliżono m.in.:

- zasady wydania przez rady gmin (miast) uchwał lokalizacyjnych,
- specyfikę prowadzenia postępowań z zakresu pozwoleń na budowę,
- przygotowanie poprawnego wniosku dotyczącego lokalizacji inwestycji.

Publikacja zainteresuje starostów, prezydentów miast na prawach powiatu oraz wojewodów, a także sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych i deweloperów.



9788381870054 W01P01

ISBN 978-83-8187-005-4



9 788381 870054

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 99 ZŁ (W TYM 5% VAT)