

SPECUSTAWA MIESZKANIOWA

Przewodnik dla gmin

Michał Bursztynowicz, Martyna Sługocka



Wolters Kluwer

SPECUSTAWA MIESZKANIOWA

Przewodnik dla gmin

Michał Bursztynowicz, Martyna Sługocka

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 19 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 978-83-8160-991-3

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	20
2.1. Inwestycja mieszkaniowa	22
2.1.1. Zakres inwestycji	22
2.1.2. Rodzaj przewidywanej zabudowy	25
2.1.3. Części budynków przeznaczone na działalność handlową lub usługową	28
2.2. Inwestycja towarzysząca	30
2.2.1. Obiekty budowlane przeznaczone na działalność handlową lub usługową	31
2.3. Lokalizacja inwestycji na terenach podlegających ochronie przed lokalizowaniem lub zabudową	32
2.3.1. Strefa sanitarna cmentarza	33
2.3.2. Inwestycja na terenie rodzinnych ogrodów działkowych	34
2.3.3. Obszar szczególnego zagrożenia powodzią	37
2.4. Tereny przeznaczone pod inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym	38
2.5. Tereny rolne i leśne	38
2.6. Obszar kolejowy	40
2.7. Porty i przystanie morskie	40
2.8. Zgodność inwestycji z aktami planistycznymi	41

2.8.1. Dopuszczalna sprzeczność ze studium	43
2.8.1.1. Tereny kolejowe	46
2.8.1.2. Tereny wojskowe	47
2.8.1.3. Usługi pocztowe	48
3. Wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji	50
3.1. Elementy wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji	50
3.1.1. Określenie granic terenu objętego wnioskiem	52
3.1.2. Określenie zmian w dotychczasowym sposobie zagospodarowania i uzbrojeniu terenu	55
3.1.3. Charakterystyka inwestycji	56
3.1.4. Wskazanie niezgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego	57
3.1.5. Wskazanie braku sprzeczności ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy	58
3.2. Załącznik do wniosku	58
3.2.1. Koncepcja urbanistyczno-architektoniczna	59
3.2.2. Oświadczenie inwestora o braku kolizji	62
4. Procedowanie wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji ...	65
4.1. Braki formalne wniosku	65
4.2. Termin na podjęcie uchwały lokalizacyjnej	70
4.3. Możliwość składania uwag do wniosku	76
4.4. Opinie i uzgodnienia	78
4.5. Modyfikacja wniosku	82
4.6. Przedłożenie wniosku radzie gminy	83
5. Uchwała lokalizacyjna	85
5.1. Elementy uchwały lokalizacyjnej	89
5.2. Publikacja uchwały lokalizacyjnej	90
5.3. Wygaśnięcie uchwały lokalizacyjnej	93
5.4. Nadzór nad uchwałami lokalizacyjnymi	95
5.5. Skarga na uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej	99

6. Uwzględnianie zrealizowanej inwestycji mieszkaniowej przy sporządzaniu lub zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	102
7. Standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych	103
7.1. Ustawowe wymagania dla inwestycji	103
7.2. Uchwała w sprawie lokalnych standardów urbanistycznych	109
7.3. Sposoby wykazania zgodności z lokalnymi standardami urbanistycznymi	111
8. Przygotowanie i realizacja inwestycji towarzyszących	116
8.1. Porozumienie określające sposób realizacji inwestycji towarzyszącej	118

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.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 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.o.g.r.l. – ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161)
- 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
- OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; Zbiór Urzędowy, Seria A
- 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. Lektura specustawy mieszkaniowej 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 gmin jest omówienie krok po kroku procedury wydawania uchwały lokalizacyjnej oraz jej treści.

Zapisy specustawy 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 przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego się nie stosuje. Organy gminy 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 nieuregu-

lowanych w specustawie mieszkaniowej zastosowanie znajdują przepisy Prawa budowlanego. Konieczna więc jest odpowiedź na pytanie, które z tych przepisów organy gminy mogą i powinny stosować.

Co więcej, specustawa nie precyzuje także, w jakim zakresie gmina ma prawo ingerować we wnioski inwestora w szczególności w sytuacji, gdy jest on sprzeczny z przepisami prawa wyższego rzędu, np. rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Czy uchwała lokalizacyjna powinna być zgodna ze wszystkimi przepisami podobnie jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, czy też stanowi ona jedynie wytyczne, które mogą być potem modyfikowane. Odpowiedź na te wszystkie pytania znajduje się w niniejszej książce. Dodatkowo, dzięki informacjom zawartym w publikacji, sam inwestor ma możliwość przygotowania poprawnego wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji. Ta wiedza jest szczególnie istotna, ponieważ specustawa mieszkaniowa wprowadza nowe opracowanie o nazwie koncepcja urbanistyczno-architektoniczna, które nie zostało w niej jednak szczegółowo omówione – ustawa ogranicza się jedynie do wskazania niezbędnych elementów tej koncepcji.

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 wnioski

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.

W publikacji zostały omówione nie tylko przepisy prawa, lecz także problemy, które mogą pojawić się przy ich stosowaniu. Specustawa mieszkaniowa umożliwia bowiem realizację inwestycji mieszkaniowej i towarzyszącej bez względu na to, czy na danym terenie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a nawet z pominięciem jego ustaleń. Jednoczesny brak szczegółowego uregulowania procedury przygotowania i podejmowania uchwały lokalizacyjnej powoduje, że zastosowanie znajdują również przepisy Prawa budowlanego. Konieczna więc jest odpowiedź na pytanie, które z tych przepisów organy gminy mogą stosować bez narażania się na konsekwencje ze strony organu nadzoru oraz sądu, np.:

- czy możliwe jest przeniesienie uchwały lokalizacyjnej, podobnie do pozwolenia na budowę?
- jakie działania ma podjąć rada gminy, kiedy przepisy stanowią, że uchwała wygasa?
- czy uchwała powinna być zgodna ze wszystkimi przepisami, np. z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, czy też uchwała stanowi jedynie wytyczne, które mogą być potem modyfikowane, jak w przypadku decyzji o warunkach zabudowy?

Autorzy przedstawili proponowane rozwiązania mogących się pojawić trudności, wskazali ich możliwe konsekwencje.

Książka została napisana przez praktyków i dla praktyków. Zainteresuje pracowników urzędów gmin oraz urzędów wojewódzkich, radców prawnych, a także deweloperów.



9788381609913 W01P01

ISBN 978-83-8160-991-3



9 788381 609913

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 99 ZŁ (W TYM 5% VAT)