

# SPECUSTAWA MIESZKANIOWA

Komentarz

Ułatwienia w przygotowaniu  
i realizacji inwestycji mieszkaniowych

redakcja naukowa Tomasz Filipowicz

---

Jerzy Filipowicz-Limanówka, Joanna Filipowicz  
Tomasz Filipowicz, Artur Kosicki  
Alicja Plucińska-Filipowicz, Mateusz Stawiarz

---

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

---

# SPECUSTAWA MIESZKANIOWA

Komentarz

Ułatwienia w przygotowaniu  
i realizacji inwestycji mieszkaniowych

redakcja naukowa Tomasz Filipowicz

---

Jerzy Filipowicz-Limanówka, Joanna Filipowicz  
Tomasz Filipowicz, Artur Kosicki  
Alicja Plucińska-Filipowicz, Mateusz Stawiarz

---

**KOMENTARZE PRAKTYCZNE**

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

*Stan prawny na 1 marca 2019 r.*

Wydawca  
*Grzegorz Jarecki*

Redaktor prowadzący  
*Kinga Zajac*

Opracowanie redakcyjne  
*Agata Czuj*

Projekt okładki  
*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

Łamanie  
*Wolters Kluwer Polska*

Poszczególne części komentarza napisali:

Jerzy Filipowicz-Limanówka – art. 56–60

Joanna Filipowicz – art. 42–45, 47, 53–55

Joanna Filipowicz, Tomasz Filipowicz – art. 46

Tomasz Filipowicz – art. 25–32, 51, 52

Tomasz Filipowicz, Mateusz Stawiarz – art. 20–24, 48

Artur Kosicki, Tomasz Filipowicz – art. 49, 50

Alicja Plucińska-Filipowicz – art. 1–5

Alicja Plucińska-Filipowicz, Tomasz Filipowicz – wstęp, art. 6–19, 33–41

© Copyright by  
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-447-5

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów</b> .....	11
<b>Wstęp</b> .....	13
<b>USTAWA z 5.07.2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących</b> .....	19
<b>Rozdział 1. Przepisy ogólne</b> .....	21
Art. 1.    [Zakres przedmiotowy ustawy] .....	21
Art. 2.    [Definicje legalne] .....	23
Art. 3.    [Powiązanie działalności handlowej i usługowej z inwestycją mieszkaniową] .....	30
Art. 4.    [Pierwszeństwo inwestycji realizowanych w ramach specustaw] .....	31
Art. 5.    [Lokalizacja inwestycji na terenach podlegających ochronie przed lokalizowaniem lub zabudową; realizacja inwestycji niezależnie od ustaleń m.p.z.p.] .....	34
<b>Rozdział 2. Przygotowanie i realizacja inwestycji mieszkaniowych</b> .....	39
Art. 6.    [Koncepcja urbanistyczno-architektoniczna] .....	39
Art. 7.    [Wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji] .....	46
Art. 8.    [Elementy uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej; publikacja i wygaśnięcie uchwały] ...	66

Art. 9.	[Uwzględnienie zrealizowanej inwestycji mieszkaniowej przy sporządzaniu lub zmianie m.p.z.p.] .....	75
Art. 10.	[Warunki realizacji inwestycji mieszkaniowych na obszarze kolejowym] .....	76
Art. 11.	[Warunki realizacji inwestycji mieszkaniowych na obszarze portów i przystani morskich] .....	77
Art. 12.	[Następcze spełnienie warunku zgodności realizacji inwestycji mieszkaniowej z m.p.z.p. lub studium] ....	78
Art. 13.	[Wydawanie pozwoleń na budowę w przypadku przewidzenia inwestycji mieszkaniowej w m.p.z.p., decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy] .....	80
Art. 14.	[Wyłączenie stosowania przepisów k.p.a.] .....	81
Art. 15.	[Termin wniesienia skargi na uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej] .....	82
Art. 16.	[Skrócone terminy przy rozpatrywaniu skarg na uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej] .....	82
<b>Rozdział 3. Standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych</b> .....		84
Art. 17.	[Standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych] .....	84
Art. 18.	[Warunki zlokalizowania inwestycji mieszkaniowej w przypadku niespełniania wskaźnika dostępności do placówek edukacji] .....	92
Art. 19.	[Określanie lokalnych standardów urbanistycznych] .....	94
<b>Rozdział 4. Przygotowanie i realizacja inwestycji towarzyszących</b> .....		100
Art. 20.	[Organ podejmujący uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej] .....	100
Art. 21.	[Warunki wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego] .....	102
Art. 22.	[Zawarcie porozumienia z inwestorem] .....	105
Art. 23.	[Obowiązek zapewnienia przez gminę funkcjonowania inwestycji] .....	110

---

Art. 24.	[Odpowiednie stosowanie do porozumień zawieranych z innymi podmiotami] .....	111
<b>Rozdział 5. Postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących .....</b>		
Art. 25.	[Zwiążanie organu wydającego pozwolenie na budowę uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej] .....	113
Art. 26.	[Uzyskanie zgody wodnoprawnej] .....	118
Art. 27.	[Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach] .....	120
Art. 28.	[Decyzja o pozwoleniu na użytkowanie] .....	128
Art. 29.	[Posiłkowe stosowanie przepisów u.p.e.a. w zakresie należności z tytułu kar wymierzanych organowi] .....	131
Art. 30.	[Ustalanie praw rzeczowych na nieruchomości; nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym] .....	131
Art. 31.	[Wyznaczenie przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu przez organ prowadzący postępowanie o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę] .....	133
Art. 32.	[Usuwanie drzew lub krzewów na nieruchomościach objętych uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej] .....	134
Art. 33.	[Rygor natychmiastowej wykonalności decyzji o pozwoleniu na budowę; odwołanie od decyzji o pozwoleniu na budowę] .....	138
Art. 34.	[Skrócone terminy przy rozpatrywaniu skarg na decyzje o pozwoleniu na budowę] .....	142
<b>Rozdział 6. Ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w związku z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących .....</b>		
Art. 35.	[Udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie ciągów, przewodów, urządzeń i innych obiektów niezbędnych do korzystania z inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej] .....	144
Art. 36.	[Odszkodowanie przysługujące od inwestora] .....	148

---

Art. 37.	[Żądanie nabycia przez inwestora własności albo użytkownika wieczystego nieruchomości lub jej części] .....	152
Art. 38.	[Zajęcie terenów śródlądowych wód płynących, dróg publicznych lub obszarów kolejowych na potrzeby realizacji sieci uzbrojenia terenu] .....	152
Art. 39.	[Wyłączenie stosowania przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych do inwestycji w granicach administracyjnych miast] .....	154
Art. 40.	[Egzekucja obowiązków z decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości oraz z decyzji zastępującej umowę o zajęciu terenu] .....	155
Art. 41.	[Wojewoda jako organ wyższego stopnia] .....	156
<b>Rozdział 7. Zmiany w przepisach obowiązujących</b> .....		<b>157</b>
Art. 42.	[Prawo o notariacie] .....	157
Art. 43.	[Ustawa o własności lokali] .....	158
Art. 44.	[Prawo budowlane] .....	159
Art. 45.	[Ustawa o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym] .....	162
Art. 46.	[Ustawa o gospodarce komunalnej] .....	163
Art. 47.	[Ustawa o gospodarce nieruchomościami] .....	170
Art. 48.	[Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego] .....	172
Art. 49.	[Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym] .....	188
Art. 50.	[Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego] .....	190
Art. 51.	[Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko] .....	194
Art. 52.	[Ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości] .....	198
<b>Rozdział 8. Przepisy przejściowe i końcowe</b> .....		<b>202</b>
Art. 53.	[Niezakończone postępowania w sprawach dotyczących inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących] .....	202

---

Art. 54.	[Umowy najmu instytucjonalnego zawarte przed dniem wejścia w życie ustawy] .....	202
Art. 55.	[Stosowanie dotychczasowych przepisów Prawa budowlanego] .....	203
Art. 56.	[Niezakończone sprawy wszczęte na podstawie u.g.n. – stosowanie nowej regulacji] .....	204
Art. 57.	[Niezakończone postępowania w sprawie wymierzenia kary za zwłokę w wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego] ...	205
Art. 58.	[Utrzymanie w mocy przepisów wykonawczych] .....	206
Art. 59.	[Utrata mocy ustawy] .....	206
Art. 60.	[Wejście w życie] .....	207
<b>Bibliografia</b>	.....	209
<b>O Autorach</b>	.....	211





# WYKAZ SKRÓTÓW

## Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1360 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.)
- pr. geod. i kart. – ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2017 r. poz. 2101 ze zm.)
- pr. upad. – ustawa z 28.02.2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 2344 ze zm.)
- specustawa – ustawa z 5.07.2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. poz. 1496)

- u.g.k. – ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 827 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.p. – ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 r. poz. 1614 ze zm.)
- u.o.p.l. – ustawa z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1234 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.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)
- ustawa środowiskowa – ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2018 r. poz. 2081 ze zm.)

## Periodyki

- OSNAP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna i Pracy
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich

## WSTĘP

Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących została wprowadzona do porządku prawnego w celu ograniczania barier administracyjnoprawnych w zakresie budowy mieszkań. Ogólne przepisy z dziedziny budownictwa nie były ani w pełni zrozumiałe, ani ułatwiające osiągnięcie upragnionego mieszkania, zwłaszcza przez osoby, których dochód jest ograniczony. Komentowana ustawa według zamierzeń normodawcy zawiera narzędzia, które powinny przyczynić się do znacznej redukcji deficytu mieszkań. Kolejnym założeniem wprowadzenia tej regulacji w dziedzinie mieszkaniowej jest, z jednej strony, zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, a z drugiej, poprzez spełnienie ustalonych w niej standardów urbanistycznych, doprowadzenie do tego, że warunki mieszkaniowe w Polsce nie będą odstawały ponad przeciętną miarę od tych w rozwiniętych krajach Unii Europejskiej.

Przez wiele lat w polskim mieszkalnictwie poważnie był odczuwany niedobór mieszkań. Eliminacja tego zjawiska społecznego wymagała niezbędnej redukcji barier prawnych, ograniczających rozwój mieszkalnictwa. Dostępność mieszkań, przede wszystkim dla osób o przeciętnych i niskich dochodach, jest możliwa na drodze usprawnienia procesu przygotowania inwestycji, w szczególności w zakresie pozyskiwania terenu, a także wzmocnienia organów administracji w zapewnieniu większej skuteczności przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Pomimo obserwowanego w ostatnich latach buma budowlanego statystyki wska-

zują, że Polska plasuje się wciąż na jednej z ostatnich pozycji wśród krajów Unii Europejskiej, jeśli chodzi o liczbę mieszkań na 1000 mieszkańców. W 2017 r. wskaźnik ten nadal nie przekraczał 400 mieszkań (w 2015 r. wynosił 358 mieszkań na 1000 mieszkańców). (Według raportu „The State of Housing in the EU 2015” na pierwszym miejscu znajduje się Estonia z wynikiem 650 mieszkań na 1000 mieszkańców)<sup>1</sup>.

Kolejnym problemem obok niewystarczającej liczby mieszkań i wynikającego z tego ich przeludnienia jest ich znaczący deficyt jakościowy (niski stan techniczny) oraz braki w dziedzinie usług komunikacyjnych i infrastrukturalnych, obejmujące dostęp do transportu publicznego i usług społecznych, takich jak tereny rekreacyjne, wypoczynkowe, sportowe. Pomimo że w polskim prawodawstwie obowiązują od prawie 25 lat przepisy formułujące szczytnie brzmiące zasady „ładu przestrzennego” i „zrównoważonego rozwoju”<sup>2</sup>, wciąż wybitni znawcy problematyki planowania przestrzennego, urbanistyki, architektury, budownictwa i nauk prawnych dyskutują nad dotyczącymi obywateli takimi problemami jak ograniczona dostępność mieszkań, niedostateczna jakość budownictwa, chaos w organizacji oraz planowaniu przestrzeni mieszkaniowej i sąsiedztwa, brak wystarczającej infrastruktury technicznej i społecznej (kulturalnej, wypoczynkowej itp.) w bezpośrednim otoczeniu zabudowy mieszkaniowej. Dodatkowo zarówno znawcy powyższej problematyki, jak i zwykli obywatele zadają sobie pytanie, czemu w świetle doniosłości zasad planowania przestrzennego nadal, a być może coraz bardziej, żyjemy w przestrzeni niemającej wiele wspólnego z poczuciem elementarnej estetyki. Innymi słowy, wszyscy myślący i obserwujący zmieniające się otoczenie zadajemy sobie pytanie: „Dlaczego tak brzydko?”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://www.housingeurope.eu/resource-468/the-state-of-housing-in-the-eu-2015> (dostęp: 1.01.2019 r.).

<sup>2</sup> Ustawa z 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym wprowadziła po raz pierwszy do porządku prawnego powyższe zasady. Zasady te mają silne umocowanie w obecnie obowiązującej ustawie z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.).

<sup>3</sup> Odpowiedzi na powyższe pytanie H. Izdebski poświęcił monografię *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*, Warszawa 2013.

W tym miejscu warto jedynie wspomnieć, że z perspektywy czasu określenie szczytnych zasad ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju okazało się niewystarczające do właściwego, pożądanego przez zwykłych obywateli, zagospodarowania wspólnej przestrzeni kraju. Co więcej, wprowadzony w latach 90., po upadku komunizmu, system zorganizowania niejako na nowo przestrzeni okazał się, kolokwialnie rzecz ujmując, ułomny. W ciągu kolejnych lat zaczęły narastać zjawiska patologiczne, których symbolem są przede wszystkim ledwie trzydziestoprocen-towe pokrycie kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz zabudowa, która opiera się na wydawanych decyzjach o warunkach zabudowy (tzw. WZ-ki). Jak to ujął Adam Popielewski: „(...) od tamtego czasu [od lat 90.] coraz dobitniej artykułowany jest postępujący brak ładu w polskiej przestrzeni. (...) W kształtujących go [system planowania przestrzennego] przepisach, kładących akcent na kwestię ładu, pojęcie planowania sprowadzono do form tytularnych. Wstępnie odgórnie założono wygaśnięcie wszystkich obowiązujących dotąd planów. Dla nowych początkowo nie przewidziano jakichkolwiek reguł wykraczających poza tryb sporządzania. Postanowiono też, że planowanie miejscowe przestanie być procesem powszechnym”<sup>4</sup>. Odnosząc się do negatywnego zjawiska wydawania decyzji o warunkach zabudowy, urbanista ten wskazuje, że: „Narzekając powszechnie na stan ładu przestrzennego i jego postępującą degradację, sytuację tę wiążemy głównie ze zjawiskiem rozpraszania zabudowy. Większością winy obarczane jest gospodarowanie na podstawie decyzji administracyjnych – w istocie procedura ustalania warunków zabudowy. (...) Zło tkwi w przepisach zabraniających odmowy ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi”<sup>5</sup>. Autorowi temu jak i wielu innym nie są obce przypadki, gdy nowe osiedla projektuje się bez propozycji rozwiązania ich uzbrojenia. Na etapie projektowym i później zanika obyczaj współpracy z dostawcami mediów i infrastruktury („towarzyszącej”). „Drogi rysują przyuczeni dyletanci, ich przebieg i przekroje coraz częściej wyznacza

<sup>4</sup> A. Popielewski [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012, s. 263.

<sup>5</sup> A. Popielewski [w:] *Kierunki reformy prawa planowania...*, s. 267.

wola właścicieli gruntu oraz obawa przed kosztami wykupu<sup>6</sup>. Mimo że zdecydowaną większość planistów przestrzennych jeszcze kilkanaście lat temu stanowili architekci, powszechnie dostrzegamy, że zanika skłonność do proponowania atrakcyjnych układów urbanistycznych, które czasem we wstępnym etapie projektowym wydają się, co prawda, przedsięwzięciami ambitnymi i godnymi uwagi, jednak na etapie realizacji na ich ostateczny kształt, odbiegający od pierwotnego, wpływają najczęściej czynniki ekonomiczne, własnościowe (niekiedy zwykła pazerność inwestorów).

W literaturze przedmiotu jako jeden z istotnych powodów powyższego stanu rzeczy jawi się „brak kryteriów i standardów”<sup>7</sup>. Można się zgodzić z cytowanym autorem, że ochronie interesu publicznego szkodzi brak standardów. Danie prymatu siłom wolnego rynku, w którego centrum znajdują się prawo własności i ściśle z nim utożsamiane prawo do zabudowy, przyniosło na przestrzeni ostatnich dwóch dekad zamiast pozytywnych przykładów w zakresie zagospodarowania polskiej przestrzeni – liczne zjawiska patologiczne.

Być może komentowana ustawa stanie się przyczynkiem do zmiany trendu w polskim planowaniu przestrzeni. Z uwagi jednak na to, że ów akt prawny nie ma charakteru całościowej zmiany systemowej, nie może być postrzegany jako uniwersalne panaceum, lecz raczej jako punkt wyjścia do poszukiwania rozwiązań systemowych.

Głównym założeniem ustawy jest wprowadzenie takich regulacji, które umożliwią wyraźne przyspieszenie przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, przy uwzględnieniu doświadczeń podobnych regulacji z innych gałęzi gospodarki, w których zamieszczenie w osobnym akcie prawnym regulacji poświęconych wyłącznie przygotowaniu oraz realizacji określonego rodzaju inwestycji już osiągnęło założony cel, tj. wpłynęło pozytywnie na przyspieszenie procesów inwestycyjnych. Mając to na uwadze, należy podkreślić, że celem

---

<sup>6</sup> A. Popielewski [w:] *Kierunki reformy prawa planowania...*, s. 268.

<sup>7</sup> A. Popielewski [w:] *Kierunki reformy prawa planowania...*, s. 259.

---

ustawy jest przyjęcie rozwiązań upraszczających i usprawniających procedury administracyjne związane z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Komentowana ustawa wprowadziła szczególne zasady lokalizacji inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących. Założeniem tych unormowań jest przyspieszenie przebiegu procesu inwestycyjnego. Zredukowanie możliwie do minimum obciążeń administracyjnoprawnych związanych z realizacją inwestycji mieszkaniowych powinno doprowadzić do zmniejszenia sytuacji ryzykownych dla inwestora, a tym samym ułatwić przygotowanie takich inwestycji oraz ich sprawne i efektywne przeprowadzenie. Ze specjalnych ułatwień komentowanej ustawy mogą korzystać podmioty realizujące inwestycje mieszkaniowe bez jakiegokolwiek ich różnicowania. Jedynym warunkiem jest tylko spełnienie standardów przewidzianych w ustawie. Istotne jest, że komentowany akt prawny nie wyłącza możliwości przygotowania lub realizacji całości względnie tylko części inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących na zasadach ogólnych. To wyłącznie od zainteresowanego realizacją inwestycji mieszkaniowych podmiotu zależy, czy skorzysta z drogi prawnej przewidzianej w komentowanej ustawie, czy też przystąpi do realizacji inwestycji na ogólnych zasadach. Istotne jest jednak, że nawet podjęcie się realizowania inwestycji na ogólnych zasadach nie przekreśla możliwości, oczywiście w razie spełnienia warunków komentowanej specustawy, do zmiany tego zamiaru i skorzystania z drogi prawnej w niej przewidzianej.

Rezultaty komentowanej regulacji będą widoczne za jakiś czas. W praktyce stosowania prawa oraz zapewne w orzecznictwie sądowym ustawa powinna zacząć spełniać przyjęte w niej założenia i cele ustawodawcy. Kształtowanie przestrzeni i jej zagospodarowanie zawsze było domeną władzy. Profesor Hubert Izdebski ujął to następująco: „Sprawcza rola władzy publicznej, a w jej ramach władzy politycznej, w sferze organizacji przestrzeni miejskiej – służąca symbolicznemu umocnieniu pozycji władzy oraz ugruntowaniu statusu jej bazy społecznej, a zarazem zapewniająca ład przestrzenny w jego rozumieniu przyjętym w danym



czasie, w danym miejscu, a przez to realizująca interes publiczny – wystąpiła, jak można sądzić, we wszystkich cywilizacjach<sup>8</sup>.

Ustawa została przyjęta jako szczególny mechanizm, odrębny od rozwiązań standardowo stosowanych w ramach zasad ogólnych (systemowych), którego stosowanie będzie ograniczone w czasie. Przewidziano bowiem, że regulacja ta obowiązywać będzie przez okres 10 lat, tj. do 31.12.2028 r.

*Alicja Plucińska-Filipowicz, Tomasz Filipowicz*

---

<sup>8</sup> H. Izdebski, *Ideologia...*, s. 107.

# USTAWA

z 5.07.2018 r.

## **o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących**

(Dz.U. poz. 1496)



# ROZDZIAŁ 1

## Przepisy ogólne

### Art. 1. [Zakres przedmiotowy ustawy]

- 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 2017 r. poz. 1073 i 1566).**
  - 3. W zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 i 1276).**
1. Artykuł 1 zamieszczony w przepisach ogólnych ma znaczenie nie tylko informacyjne; musi być brany pod uwagę także przy stosowaniu innych regulacji komentowanej ustawy. Zgodnie bowiem z regułami interpretacyjnymi kwestie zapisane w przepisach ogólnych, z natury rzeczy niemające charakteru szczegółowego, mają jednak niekiedy nawet bardzo

istotny wpływ na ustalenie znaczenia konkretnych regulacji zamieszczonych w poszczególnych częściach aktu normatywnego.

2. W ust. 1 art. 1 wskazuje się, jaki jest przedmiot komentowanej regulacji. Są nim „zasady oraz procedury przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących”. Do przedmiotu regulacji zostały również zaliczone standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych. Wydaje się jednak, że „standardy lokalizacji” nie są w istocie przedmiotem komentowanej regulacji; są nimi warunki korzystania z określonych w niej ułatwień. Brak spełnienia poszczególnych ustalonych komentowaną ustawą standardów powoduje bowiem, że nie można przyjąć, iż do określonej inwestycji mieszkaniowej warunki komentowanej ustawy mają w ogóle zastosowanie.
3. Wprawdzie zasadniczym przedmiotem komentowanej regulacji ustawa czyni zasady i procedury przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych, bo temu w istocie celowi służy zadecydowanie o wprowadzeniu do obrotu prawnego określonej specregulacji, to jednak tego zasadniczego przedmiotu w myśl art. 1 ust. 1 nie można oderwać od określonych w ustawie standardów lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych. Bez sprawdzenia przedmiotowych standardów oraz bez ich zastosowania nie mogłoby bowiem być mowy o istnieniu komentowanej specustawy, a przede wszystkim o spełnieniu jej założeń.
4. Z ust. 2 jednoznacznie wynika, że wolą ustawodawcy jest, aby wprowadzenie specustawy nie wyłączyło możliwości przygotowania lub realizacji całości lub części inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących na zasadach ogólnych, określonych w szczególności w przepisach ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945).
5. Treść ust. 2 umożliwia zadecydowanie przez podmiot zainteresowany inwestowaniem mieszkaniowym, czy skorzysta ze specustawy już na etapie przygotowania inwestycji mieszkaniowej, czy też dopiero w momencie przystąpienia do realizacji tej inwestycji. Od woli danego pod-

miotu zależy też, czy skorzysta ze specustawy w odniesieniu do całości inwestycji, czy też tylko jej części. To samo dotyczy inwestycji towarzyszących. Może się więc zdarzyć, że inwestor przystąpi do realizacji inwestycji mieszkaniowej na zasadach ogólnych, zaś następnie uzna, że celowe jest wykorzystanie specustawy, nawet dopiero na końcowym etapie realizacji inwestycji mieszkaniowej względnie inwestycji towarzyszących.

6. Przepis ust. 3 stanowi, że w zakresie nieuregulowanym w komentowanej ustawie stosuje się ustawę z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202). Takie unormowanie wskazuje na to, że niewątpliwie pewne kwestie, nawet ściśle wiążące się z przedmiotem prawa budowlanego, jako uregulowania szczególne znalazły się w komentowanej ustawie i wówczas ma ona zastosowanie jako *lex specialis*. Jednakże takie kwestie, które nie zostały uregulowane w sposób szczególny, a odpowiadają materii ustawy – Prawo budowlane, podlegają stosowaniu według norm zamieszczonych w prawie budowlanym. Prawo budowlane jest przy tym stosowane wprost, a nie odpowiednio. Stosowanie unormowań prawa budowlanego obejmuje przy tym nie tylko unormowania materialnoprawne i procesowe, lecz także kompetencje organów budowlanych co do ich właściwości. W przypadku inwestycji mieszkaniowych zatem w pierwszym rzędzie należy rozważyć, czy określone kwestie budowlane znajdują unormowanie w komentowanej ustawie, zaś w razie stwierdzenia, że w danym zakresie brak jest szczególnego unormowania, wówczas należy poszukać rozwiązania problemu z zastosowaniem przepisów prawa budowlanego.

## Art. 2. [Definicje legalne]

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 wieloro-

Komentarz do tzw. specustawy mieszkaniowej prezentuje poglądy ekspertów w kwestiach budzących największe wątpliwości. Przedmiotowa ustawa została wprowadzona do porządku prawnego w celu ograniczania barier administracyjnoprawnych w zakresie budowy mieszkań i według zamierzeń normodawcy zawiera narzędzia, które powinny przyczynić się do znacznej redukcji ich deficytu. Przyjęto ją jako szczególny mechanizm, odrębny od rozwiązań standardowo stosowanych w ramach zasad ogólnych (systemowych), i obowiązywać będzie przez 10 lat, czyli do 31.12.2028 r.

Autorzy analizują szczegółowe regulacje ustawy w porównaniu z aktualnie obowiązującymi normami ogólnymi dotyczącymi budowlanego procesu inwestycyjnego, ze wskazaniem patologii obecnie funkcjonującego systemu. Jednym z istotnych aspektów poruszonych w opracowaniu jest przedstawienie kwestii standardów urbanistycznych, które mają na celu doprowadzenie do tego, że warunki mieszkaniowe w Polsce nie będą odstawały ponad przeciętną miarę od tych w rozwiniętych krajach Unii Europejskiej.

W publikacji omówiono m.in.:

- pierwszeństwo inwestycji realizowanych w ramach specustawy,
- standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych,
- obowiązek zapewnienia przez gminę funkcjonowania inwestycji,
- odszkodowanie przysługujące od inwestora,
- postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę,
- egzekucję obowiązków z decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości oraz z decyzji zastępującej umowę o zajęciu terenu,
- umowy najmu instytucjonalnego zawarte przed dniem wejścia w życie ustawy.

Książka jest przeznaczona dla adwokatów, radców prawnych, sędziów, notariuszy oraz pracowników administracji rządowej i samorządowej. Będzie również cennym źródłem wiedzy dla deweloperów, polityków, nabywców mieszkań, architektów oraz urbanistów.



**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01  
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL  
WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-8160-447-5



CENA 139 ZŁ (W TYM 5% VAT)