

Warszawa, 16 lipca 2018 r.

Komentarz do Ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących¹ z 5 lipca 2018 r., czyli do tzw. #LexDeweloper

Opracowanie: dr Robert Łuczak

1. Komentowana ustawa jest tzw. **specustawą**, czyli intencjonalnym stworzeniem wyjątku od **obowiązującego porządku prawnego**, co jest potwierdzeniem przez ustawodawcę nieskuteczności prawa planistycznego i procedur planistycznych w zapewnieniu podstawowych dóbr publicznych, czyli zasobów mieszkaniowych przy jednoczesnym poszanowaniu ładu przestrzennego oraz estetyki krajobrazu. **Zamiast wprowadzić rozwiązanie systemowe (np.: zapowiadany kodeks urbanistyczno-budowlany) wprowadza się rozwiązanie kadłubowe faworyzujące jedną grupę, czyli inwestorów (deweloperów).**

2. Kluczowe zapisy ustawy brzmią (Art. 5, ust. 3 i ust. 4):

Inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem, że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego.

Warunek niesprzeczności ze studium nie dotyczy terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane.

Powyższe oznacza, iż **budowa inwestycji mieszkaniowych** (min. 25 lokali mieszkalnych przy budownictwie wielorodzinnym lub min. 10 budynków mieszkalnych przy budownictwie jednorodzinym) i towarzyszących (tak jak zostały zdefiniowane w ustawie) **może być sprzeczna z obowiązującymi planami miejscowymi lub może być lokalizowana na terenach pozbawionych planów miejscowych.**

Po konsultacjach ustawy wprowadzono co prawda wymóg, by ustalenie lokalizacji inwestycji następowało w drodze uchwały rady gminy, co *de iure* stanowi wyraz zachowania **władztwa planistycznego gminy**, ale ustawa nie określa warunków, które umożliwiłyby radzie gminy podjęcie decyzji odmawiającej lokalizację inwestycji. W praktyce oznacza, iż **gminy** (podstawowe jednostki samorządu terytorialnego - Art. 164, ust 1. Konstytucji RP²) **zostają pozbawione pełni instytucji tzw. władztwa planistycznego** wynikającego z Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³ (Art. 3, ust. 1), co można interpretować jako niezgodność z Konstytucją⁴.

¹ Źródło: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=522951DFE44B6BD1C12582B90054630C>

² Źródło: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19970780483>

³ Źródło: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20030800717>

⁴ Źródło: <http://www.lex.pl/akt/-/akt/miejscowy-plan-zagospodarowania-przestrzennego-gminy-a-studium-uwarunkowan-i-kierunkow-zagospodarowania-przestrzennego-gminy>

- Jest to dokument o wysokim stopniu ogólności, który dodatkowo nie jest aktem prawa miejscowego (obowiązuje radę i organ wykonawczy gminy, a nie ogół aktorów życia społecznego);
- Nie dotyczy to byłych terenów kolejowych, wojskowych, produkcyjnych lub usług pocztowych.

- M1 - tereny mieszkaniowe o przewadze zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej
- U - terenu usług
- UN - terenu usług nauki

**WYRYS ZE STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW
ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO M. ST. WARSZAWY**

**RYСУNEK NR 14 "STRUKTURA FUNKCJONALNO-PRZESTRZENNA-
KIERUNKI ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO"**

2

Dopiero w planie miejscowym (patrz Rys. 2) dookreślona jest m.in. lokalizacja usług oświaty i innych usług publicznych, terenów zielonych, wewnętrznych ciągów komunikacyjnych (ulic, ciągów pieszo-jezdných), przestrzeni publicznych (np.: placów miejskich), etc. Także dopiero w planie miejscowym opisana jest kubatura budynków, lokalizacja dominant i akcentów przestrzennych, etc. oraz określone są istniejące drzewa do zachowania oraz nowe do nasadzenia.

Tych wszystkich szczegółów kluczowych dla jakości przestrzeni, a w konsekwencji jakości życia nie ma w studium, a zatem według nowej ustawy nie będą one uwzględniane przy lokalizacji inwestycji mieszkaniowych.

Rys 2. Plan miejscowy dla Żoliborza Południowego



Źródło: http://www.architektura.um.warszawa.pl/plany_uchwalone_zoliborz

3. Ustawa dopuszcza także powstanie inwestycji mieszkaniowych **w sposób sprzeczny ze studium, np.: na terenach kolejowych (Art. 10), a także na obszarze portów i przystani morskich (Art. 11).**

4. Ustawa określa, iż (Art. 6, ust. 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.

Należy zwrócić uwagę, iż koncepcja urbanistyczno-architektoniczna dotyczy jedynie przygotowywanej inwestycji, a nie jej powiązania i wpływu na obszary sąsiednie. Tak rozumiana koncepcja nie ma nic wspólnego z analizą funkcjonalno-przestrzenną, która jest konieczna przy uchwalaniu planu miejscowego. Dodatkowo, ustawa nie precyzuje jak należy rozumieć "okolicę, w której inwestycja mieszkaniowa ma być zlokalizowana" (patrz także punkt 11).

5. W konsekwencji wprowadzenia ustawy **istniejący chaos przestrzenny** związany z częstą realizacją inwestycji na terenach nieobjętych planami miejscowymi, w oparciu o warunki zabudowy (tzw. WZ) **zostanie pogłębiony**, gdyż wprowadzony instrument, czyli "**uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej**" zostaje *de iure* zrównany z WZ oraz zarówno *de iure* jak i *de facto* **będzie nadrzędny wobec ustaleń wynikających z planu miejscowego.** W swoim zamierzeniu oraz w praktyce **ustawa oznacza zatem zawieszenie planowania przestrzennego w Polsce**, które - na co wskazuje wielu autorów - i tak jest słabo umocowane organizacyjnie oraz często nieprzestrzegane/obchodzone w praktyce.

6. Ustawa dopuszcza składanie uwag do wniosku inwestora (dewelopera) w ciągu 21 dni od umieszczenia go na stronie Biuletynu Informacji Publicznej gminy, **ale w żaden sposób nie określa procedowania tych uwag ani konieczności ich uwzględnienia w toku wydawania decyzji administracyjnych.** Zatem udział społeczeństwa w procesie decyzyjnym (partycypacja) jest iluzoryczny.

7. Ustawa zakłada krótkie terminy (zazwyczaj 21 dni) na zaopiniowanie wniosku inwestora (dewelopera), a **brak odpowiedzi ze strony organów administracji publicznej sankcjonuje jako domniemany brak uwag, czyli zgodę na wniosek inwestora** (m.in. Art. 7, ust. 13 i ust. 15). Na rozpatrzenie głównego wniosku inwestora gmina ma jedynie 60 dni (z możliwością przedłużenia o 30 dni) (Art. 7, ust. 4 i 5), co jest terminem bardzo krótkim, w szczególności w dużych miastach, gdzie presja inwestycyjna potencjalnie będzie większa, a w konsekwencji liczba wniosków duża. Dodatkowo, **ustawa ceduje kompetencje stwierdzenia braku zgodności przygotowywanej inwestycji z planem miejscowym na inwestora** (Art. 7, ust. 7, pkt 11).

8. Tzw. "standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych" (Rozdział 3 ustawy) określają pewne wymogi stojące przed realizowanymi inwestycjami mieszkaniowymi, lecz według Art. 17, ust. 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.

Innymi słowy: **standardy związane np.: z dostępem do szkół, transportu publicznego czy terenów rekreacyjnych de facto nie będą musiały być przestrzegane - mogą być obietnicą niedookreśloną w czasie.**

9. Ustawa nie chroni również w żaden sposób gruntów rolnych pozostających w granicach administracyjnych miast (Art. 7, ust. 3; Art. 12, ust. 2; Art. 39).

10. Wyżej wspomniane standardy (punkt 8) w rzeczywistości warszawskiej według zapisów ustawy mogą oznaczać (Art. 17, ust. 2 i 4):

- Powstanie wielorodzinnych budynków mieszkaniowych do wysokości 14 kondygnacji naziemnych (Art. 17, ust. 6, pkt 2) lub wyższych, jeśli w promieniu 500 metrów takowe już są (Art. 17, ust. 7) na terenach mających zupełnie inne przeznaczenie według planów miejscowych już uchwalanych lub będących w trakcie uchwalania
- Powstanie w/w budynków na byłych terenach kolejowych, wojskowych, produkcyjnych lub usług pocztowych bez powiązania z istniejącą lub planowaną tkanką miasta w sprzeczności ze studium
- Powstanie w/w budynków w odległości 500 m od istniejącego lub planowanego (!) przystanku komunikacyjnego; 1500 m od istniejącej lub planowanej (!) szkoły; 1500 m od istniejących lub planowanych (!) "urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu"; w oderwaniu od terenów zielonych, gdyż tego ustawa nie precyzuje
- Przy czym należy pamiętać, iż w/w podane odległości są liczone od "granicy terenu inwestycji mieszkaniowej" (Art. 17, ust. 10), co w praktyce może oznaczać znacznie dłuższe dystanse do przejścia

11. Ustawa wprowadza również szereg nieprecyzyjnych pojęć , np.:

- charakter zabudowy miejscowości (Art. 6, ust. 1)
- okolica, w której inwestycja mieszkaniowa ma być zlokalizowana (Art 6, ust. 1)
- zamierzenie inwestycyjne (Art. 7, ust. 6)
- wyjątkowo ważny interes strony (inwestora) (Art. 33, ust. 1)

Tym samym ustawa otwiera drogę do interpretacji jej zapisów na korzyść inwestorów, a także kreuje potencjalne sytuacje korupcjogenne.