

## Mateusz Maślanka

doktorant, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
ORCID: 0000-0001-9192-2526

# Przygotowanie i realizacja inwestycji mieszkaniowych (wybrane zagadnienia)

## Wprowadzenie

Obecnie obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup> nakłada na jednostki samorządu terytorialnego konieczność wykonywania szeregu zadań publicznych, wprowadzając zasadę domniemania właściwości samorządu terytorialnego<sup>2</sup>. Zasada ta pozwala przyjąć, że do właściwości organów samorządu terytorialnego należy każda sprawa, jeśli przepis ustawy nie zastrzega wyraźnie właściwości do załatwienia jej przez administrację państwa<sup>3</sup>. Wskazaną powyżej zasadą objęta jest realizacja zadań o charakterze publicznym, podejmowanych w celu realizacji dobra wspólnego i mających na celu zaspokajanie potrzeb wspólnot lokalnych<sup>4</sup>. Spośród wszystkich zadań własnych gminy szczególną uwagę należy zwrócić na kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej<sup>5</sup>, które to realizowane jest w oparciu o upo-

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 2009 r., Nr 114, poz. 946), dalej jako: Konstytucja RP.

<sup>2</sup> W art. 163 Konstytucji RP wskazano bowiem, że: „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”.

<sup>3</sup> Zob. M. Masternak-Kubiak [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2014.

<sup>4</sup> Por. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3, s. 8 i n.

<sup>5</sup> Jak wskazali Alicja Plucińska-Filipowicz Alicja i Tomasz Filipowicz w: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, wyd. 3, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018: „Powierzenie ustawą gminie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej jako zadań własnych, co nastąpiło już poprzez regulację, która poprzedzała komentowaną ustawę, jest wyrazem decentralizacji przedmiotowych zadań. Już z regulacji ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.) wynika, że są to zadania własne”.

ważnienie zawarte w art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>6</sup>. W przywołanym przepisie określono instytucję władztwa planistycznego, które stanowi kompetencję gminy do samodzielnego i zgodnego z jej interesami oraz zapewnieniem ładu przestrzennego kształtowania polityki przestrzennej. Obejmuje ono samodzielne ustalenie przez radę gminy przeznaczenia terenów i rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określanie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy<sup>7</sup>. Wskazane zadanie aż do dnia 22 sierpnia 2018 r.<sup>8</sup> realizowane było poprzez uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wraz z wejściem w życie ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących<sup>9</sup> kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej przez gminy może odbywać się w oparciu o instytucje określone w tej ustawie. Ustawodawca bowiem, dostrzegając nieprawidłowe wywiązywanie się przez gminy ze swoich zadań w zakresie władztwa planistycznego, spowodowane głównie znacznym skomplikowaniem procedury i długością prowadzenia procesu planistycznego<sup>10</sup>, postanowił wprowadzić regulacje prawne ułatwiające inwestorom przygotowanie i realizację inwestycji<sup>11</sup>.

Powyższe twierdzenia znajdują swoje odzwierciedlenie w tekście uzasadnienia do projektu przedmiotowej ustawy, w którym wskazano m.in., że:

Głównym założeniem projektowanej ustawy jest wprowadzenie regulacji umożliwiających znaczące przyspieszenie przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, co nastąpi w oparciu o doświadczenia podobnych regulacji z innych gałęzi gospodarki, w których zamieszczenie w osobnym akcie prawnym regulacji poświęconych wyłącznie przygotowaniu oraz realizacji

<sup>6</sup> „Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy”; Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1945), dalej jako: u.p.p.

<sup>7</sup> Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 1189/16, LEX nr 2499744.

<sup>8</sup> T.j. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2018 r., poz. 1496).

<sup>9</sup> 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), dalej jako: u.p.r.i.m.i.t.

<sup>10</sup> Co na dalszym etapie przygotowania i realizacji inwestycji (w tym mieszkaniowych) wywierało niekorzystne skutki dla inwestorów, w tym częściowo uniemożliwiało realizację planowanych przez nich inwestycji.

<sup>11</sup> Przy czym przedmiotową ustawą ustawodawca objął jedynie regulacje dotyczące inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących.

określonego rodzaju inwestycji wpłynęło pozytywnie na przyspieszenie procesów inwestycyjnych. Celem projektu jest przyjęcie rozwiązań upraszczających i usprawniających procedury administracyjne związane z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących<sup>12</sup>.

Ponadto, zgodnie z założeniami u.p.r.i.m.i.t. ma dać podstawy prawne do sprawniej realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego, przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 27 września 2016 r., którego głównym celem jest likwidacja deficytów ilościowych i jakościowych mieszkań. Niewątpliwym jest, że wprowadzenie przedmiotowej ustawy może doprowadzić również do osiągnięcia innych celów, jednakże głównym założeniem jest ułatwienie inwestorom przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących, w szczególności poprzez przyspieszenie procesu uzyskania stosownego aktu, w którym nieruchomości inwestora „uzyska odpowiednie przeznaczenie”. Należy jednak wskazać, że, wprowadzając przedmiotową ustawę, ustawodawca nie nałożył obowiązku jej stosowania przez wszystkich inwestorów mających zamiar realizować inwestycje mieszkaniowe, dopuszczając możliwość stosowania przez inwestorów rozwiązań dotychczasowych, tj. zasad ogólnych, określonych w szczególności w przepisach u.p.p.<sup>13</sup>, trybu określonego w u.p.r.i.m.i.t., czy też trybu o charakterze mieszanym (art. 1 ust. 2 oraz art. 13 u.p.r.i.m.i.t.).

Celem pracy jest porównanie regulacji dotyczących przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych w oparciu o przepisy u.p.p. i u.p.r.i.m.i.t. (tj. w trybie zwykłym albo w trybie określonym w u.p.r.i.m.i.t. albo w trybie o charakterze mieszanym), biorąc pod uwagę aspekt czasowy jako kluczowy dla inwestorów. Zanim jednak możliwe będzie przejście do porównania wskazanych powyżej regulacji, należy poszukać definicji legalnej pojęcia inwestycji mieszkaniowej, co pozwoli uniknąć rozważań zawieszonych w terminologicznej próżni. U.p.p. nie podaje definicji legalnej tego pojęcia, została ona natomiast zawarta w art. 2 pkt 2 u.p.r.i.m.i.t.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących dostępne na stronach Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2667>).

<sup>13</sup> Dalej jako: tryb zwykły.

<sup>14</sup> Zob. art. 2 pkt 2 u.p.r.i.m.i.t., w brzmieniu [użyte w ustawie określenia oznaczają]: „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”.

## *Przygotowanie inwestycji mieszkaniowych w trybie zwykłym<sup>15</sup> oraz w trybie mieszanym*

W okresie przed dniem wejścia w życie u.p.r.i.m.i.t. zlokalizowanie inwestycji mieszkaniowych odbywało się jedynie w oparciu o przepisy zawarte głównie w u.p.p., co powodowało, że proces ten związany był z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy<sup>16</sup>. W przypadku, gdy obszar danej nieruchomości objęty jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, istnieją dwie alternatywne możliwości: obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dopuszcza możliwość realizacji inwestycji mieszkaniowej albo nie dopuszcza takiej możliwości realizacji. W zakresie pierwszej możliwości sytuacja inwestora jest stosunkowo prosta, ponieważ inwestor ma możliwość niemal natychmiastowego wystąpienia z wnioskiem o pozwolenie na budowę. Problem pojawia się w sytuacji, gdy obszar danej nieruchomości objęty jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, który nie dopuszcza możliwości realizacji inwestycji mieszkaniowej. Wprawdzie przepisy prawa dopuszczają możliwość zmiany takiego aktu prawnego, jednakże jest to proces skomplikowany i długotrwały, jak również niegwarantujący satysfakcjonującego inwestora rezultatu, zgodnie bowiem z treścią art. 27 u.p.p.: „Zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane”. Jedyną różnicą pomiędzy uchwaleniem a zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest sposób zainicjowania stosownej procedury, ponieważ jest to postępowanie inicjowane w wyniku złożenia stosownego wniosku o zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>17</sup>. W przypadku, gdyby doszło do uznania, że wniosek ten jest uzasadniony, do właściwej rady gminy kierowany jest wniosek o podjęcie uchwały o przystąpieniu do zmiany planu<sup>18</sup>. Po rozpoznaniu wniosku rada

<sup>15</sup> Tj. na zasadach określonych w u.p.p., stanowiących jedyną możliwość realizacji inwestycji przed dniem wejścia w życie u.p.r.i.m.i.t.

<sup>16</sup> Po wejściu w życie u.p.r.i.m.i.t. w dalszym ciągu istnieje możliwość lokalizowania inwestycji mieszkaniowych w oparciu o przepisy zawarte głównie w u.p.p. w ramach trybu zwykłego lub trybu mieszanego, w którym przygotowanie inwestycji mieszkaniowych odbywa się w identyczny sposób jak w przypadku trybu zwykłego.

<sup>17</sup> W przypadku postępowania w przedmiocie zmiany to inwestor inicjuje procedurę, składając wniosek o zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym powinien wskazać, jakie pozytywne konsekwencje będzie nieść za sobą zmiana zaproponowana przez inwestora.

<sup>18</sup> Upřednio należy wykonać analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium oraz przygotować materiały geodezyjne do opracowania planu, a także ustalić niezbędny zakres prac planistycznych.

gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Kolejne etapy procedury zmiany miejscowego planu zagospodarowania są identyczne jak w przypadku uchwalenia nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i zostały określone w art. 17 u.p.p.<sup>19</sup> Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji (zapisanych w planie) inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz o zasadach ich finansowania. Wskazana uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w danym wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Ogłoszenie uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ostatnim etapem procesu planistycznego. Istnieje jednak możliwość jej zaskarżenia do sądu administracyjnego w oparciu o art. 101 ustawy o samorządzie gminnym<sup>20</sup>. W związku z powyższym należy stwierdzić, że procedura zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest skomplikowana, czasochłonna, a przede wszystkim nie gwarantująca pozytywnego dla inwestora rozstrzygnięcia. W przypadku natomiast, gdy obszar danej nieruchomości nie jest objęty jakimkolwiek miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu<sup>21</sup>. Przedmiotowa decyzja wydawana jest

---

<sup>19</sup> W skład istotniejszych etapów procedury planistycznej wchodzi: ogłoszenie o możliwości składania wniosków do planu lub jego zmiany, zawiadomienie instytucji i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania planów o przystąpieniu do sporządzenia planu lub jego zmiany z prośbą o składanie wniosków do planu, sporządzenie projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz prognozą skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, przedstawienie projektu planu do zaopiniowania na komisji urbanistyczno-architektonicznej, przesłanie projektu planu do właściwych instytucji w celu jego uzgodnienia bądź zaopiniowania, uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wprowadzenie zmian wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień, ogłoszenie o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, rozpatrzenie uwag w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania, wprowadzenie zmian do projektu planu miejscowego wynikających z rozpatrzenia uwag, ewentualne ponowienie, w niezbędnym zakresie, procedury oraz przedstawienie radzie gminy projektu planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag w celu zatwierdzenia.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.), dalej jako: u.s.g.

<sup>21</sup> Lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, natomiast sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta<sup>22</sup> po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 u.p.p., i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi, przy czym wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków określonych w art. 61 u.p.p.<sup>23</sup> W związku z powyższym, biorąc pod uwagę wskazane ograniczenia, w sytuacji gdy, przykładowo, nieruchomości sąsiednie w stosunku do nieruchomości objętej wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy są zabudowane budynkami o przeznaczeniu innym niż mieszkalne, istnieje znaczne prawdopodobieństwo, że decyzja o warunkach zabudowy nie zostanie wydana zgodnie z zamiarem inwestora. Natomiast w przypadku jej wydania, potwierdza możliwość realizacji określonej inwestycji na danym terenie, przy czym w odniesieniu do tego samego terenu decyzję o warunkach zabudowy można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy (inwestorowi). Do postępowania w przedmiocie uzyskania decyzji o warunkach zabudowy stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego,<sup>24</sup> co oznacza, że uzyskana przez inwestora decyzja o warunkach zabudowy może zostać zaskarżona przez każdą ze stron postępowania zgodnie z normami zawartymi w art. 127 i nast. k.p.a. Katalog podmiotów będących stronami postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy ustala się w oparciu o treść art. 28 k.p.a., przy czym zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, interes prawny<sup>25</sup> w tym postępowaniu co do zasady mają właściciele,

<sup>22</sup> „Wyjątkami od zasady wydawania decyzji o warunkach zabudowy przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta) są inwestycje lokowane na terenach zamkniętych. Specyfika tych obszarów wymaga przyznania kompetencji organom, które są właściwe także do wydawania dla tych terenów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub stosownych pozwoleń. Na obszarach zamkniętych jest to wojewoda”; por. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, wyd. 10, C.H. Beck, Warszawa 2018.

<sup>23</sup> „Przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.) statuuje zasadę tzw. dobrego sąsiedztwa, inaczej zwaną zasadą kontynuacji. Weryfikując w jego świetle możliwość ustalenia warunków zabudowy organ musi ustalić, czy zabudowa na terenie sąsiadującym z terenem, na którym inwestor zamierza zrealizować swoją zabudowę, jest taka, że sposób wykonania tej zabudowy pozwala na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy. Wymóg istnienia zabudowy porównywalnej nie oznacza, że działka ta musi bezpośrednio graniczyć z działką objętą inwestycją. Należy bowiem mieć na względzie, że tzw. sąsiedztwo urbanistyczne przedstawiać się będzie różnorodnie na terenach zwartej zabudowy miejskiej, na terenach wiejskich, czy terenach innej zabudowy rozproszonej. [...] Należy wziąć pod uwagę cały obszar, wyznaczony zgodnie z obowiązującymi przepisami, nawet jeśli oddziela inwestycję od tej zabudowy ulicą”; por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Gliwicach z dnia 28 września 2018 r., sygn. akt II SA/Gl 452/18, LEX nr 2563628.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 z późn. zm.), dalej jako: k.p.a.

<sup>25</sup> Interes prawny danego podmiotu powinien być aktualny w dniu wszczęcia postępowania administracyjnego. Aktualność interesu prawnego oznacza, że nadaje się on do urzeczywistnienia w danej sytuacji faktycznej i prawnej. A więc występująca z roszczeniem osoba musi,

użytkownicy wieczyści nieruchomości sąsiadujących z terenem inwestycji oraz właściciele i użytkownicy wieczyści nieruchomości niebędących nieruchomościami sąsiadującymi z terenem inwestycji i położonymi w dalszej odległości (w zależności od zasięgu i stopnia uciążliwości planowanej inwestycji na ich grunty)<sup>26</sup>. Tym samym w przypadku nieruchomości nieprzylegających w sposób bezpośredni do nieruchomości objętej decyzją o warunkach zabudowy, pomimo pozostawiania nieruchomości w granicach obszaru analizowanego, możliwość ewentualnego bycia stroną tego postępowania jest w sposób ścisły uzależniona od wykazania się interesem prawnym, czyli wykazania popartego normą prawną szkodliwego oddziaływania inwestycji na otoczenie<sup>27</sup>. Rozpoznanie odwołania zgodnie z art 35 § 3 k.p.a. powinno nastąpić w terminie miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Ponadto należy wskazać, że od decyzji wydanej przez organ odwoławczy każdej ze stron przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Zarówno w zakresie wniesienia do sądu administracyjnego skargi od uchwały dotyczącej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak również od decyzji o warunkach zabudowy obowiązujące przepisy nie wskazują terminów ich rozpoznania, a czas oczekiwania na wydanie przez sąd administracyjny stosownego wyroku związany jest z obłożeniem poszczególnych sądów administracyjnych<sup>28</sup>.

### *Przygotowanie inwestycji mieszkaniowych na zasadach określonych w u.p.r.i.m.i.t.*

Całkowicie nowe instytucje prawa w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej przez gminy (w szczególności możliwość podjęcia uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji) zostały wprowadzone przez ustawodawcę w u.p.r.i.m.i.t. Jak wskazano już we wstępie opracowania, uregulo-

---

ze względu na swoje cechy lub okoliczności, w których się znajduje, należeć do koła osób, których dany przepis dotyczy, musi istnieć przewidziany stan faktyczny, muszą być spełnione warunki, zachowane terminy itd. Wymóg ten wiąże się z „realnością” interesu prawnego, który powinien rzeczywiście istnieć w dacie stosowania norm prawa administracyjnego. Nie może to być interes tylko przewidywany w przyszłości ani też hipotetyczny; por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 320/18, Legalis nr 1810521.

<sup>26</sup> Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 19 lipca 2018 r. sygn. akt II SA/Po 253/18, Legalis 1811882.

<sup>27</sup> Por. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 10 listopada 2011 r. (sygn. akt II SA/Gd 653/11, LEX nr 1012085), wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 2 czerwca 2011 r. (sygn. akt II SA/Bd 328/11, LEX nr 992804), wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu 26 października 2017 r. (sygn. akt II SA/Wr 269/17, LEX nr 2398007).

<sup>28</sup> Czas rozpoznania skargi przez dany Wojewódzki Sąd Administracyjny zależy od konkretnego sądu, przy czym przeważnie jest to okres od kilku miesięcy do roku. W zakresie rozpoznania skargi kasacyjnej w chwili obecnej zajmuje to od kilkunastu do kilkudziesięciu miesięcy.

wania prawne zawarte w przedmiotowej ustawie mają w opinii normodawcy stanowić korzystną alternatywę dla inwestorów, przy czym w trybie określonym w u.p.r.i.m.i.t. dopuszczona została jedynie możliwość przygotowania inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących<sup>29</sup> spełniających kryteria dotyczące lokalizacji i realizacji tych inwestycji<sup>30</sup>. Co istotne, w oparciu o przepisy u.p.r.i.m.i.t. inwestycję mieszkaniową można realizować niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem, że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z uchwałą o utworzeniu parku kulturowego<sup>31</sup>. Proces przygotowania inwestycji mieszkaniowych na zasadach określonych w u.p.r.i.m.i.t. związany jest z uzyskaniem przez inwestora uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji. Wskazana procedura wszczynana jest w wyniku wystąpienia przez inwestora, za pośrednictwem wójta<sup>32</sup>, do właściwej miejscowo rady gminy z wnioskiem o ustalenie lokalizacji inwestycji<sup>33</sup>.

Przed złożeniem przedmiotowego wniosku inwestor powinien dysponować koncepcją urbanistyczno-architektoniczną (stanowiącą główny załącznik do wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji), uzasadniającą rozwiązania funkcjonalno-przestrzenne inwestycji mieszkaniowej, a także uwzględniającą charakter zabudowy miejscowości i okolicy, w której inwestycja mieszkaniowa ma być zlokalizowana<sup>34</sup>. Niezwłocznie po przyjęciu przez wójta przed-

<sup>29</sup> Zgodnie z art. 1 ust. 1: „Ustawa określa zasady oraz procedury przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, a także standardy ich lokalizacji i realizacji”.

<sup>30</sup> Inwestycja mieszkaniowa, aby można ją było zrealizować na zasadach określonych w u.p.r.i.m.i.t., będzie musiała znajdować się na terenie, który: ma zapewniony odpowiedni dostęp do drogi publicznej, sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz do sieci elektroenergetycznej; znajduje się w odległości nie większej niż 1 000 m od przystanku publicznego transportu zbiorowego (500 m dla miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 tys.); znajduje się w odległości nie większej niż 3 tys. m od szkoły podstawowej i przedszkola, które będą mogły przyjąć określoną w art. 17 ust. 2 pkt 2 u.p.r.i.m.i.t. liczbę dzieci (1,5 tys. m dla miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 tys.); ma zapewniony odpowiedni dostęp do urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu.

<sup>31</sup> Warunek niesprzeczności ze studium nie dotyczy terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub przeznaczone dla usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są realizowane.

<sup>32</sup> Ilekroć w niniejszym opracowaniu wskazuje się na kompetencje lub obowiązki wójta należy przez to rozumieć również kompetencje lub obowiązki burmistrza albo prezydenta miasta.

<sup>33</sup> Szczegółowy zakres wniosku, jak również jego obligatoryjne elementy zostały określone w art. 7 ust 7 i 8 u.p.r.i.m.i.t.

<sup>34</sup> Koncepcję tę sporządza osoba, o której mowa w art. 5 u.p.p., 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.



miotowy wniosek inwestora zostaje poddany weryfikacji pod względem spełnienia ustawowych wymogów<sup>35</sup>. W przypadku stwierdzenia kompletności następuje publikacja wniosku na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy<sup>36</sup> lub – jeżeli gmina nie ma strony podmiotowej – Biuletynu Informacji Publicznej na stronie internetowej gminy, wójt ma bowiem obowiązek, w terminie nie później niż 3 dni od otrzymania wniosku, zamieścić go wraz z dołączonymi do niego dokumentami oraz określić formę, miejsce i termin składania uwag do przedmiotowego wniosku inwestora<sup>37</sup>. Ponadto, nie później niż w terminie 3 dni od dnia zamieszczenia przedmiotowego wniosku, wójt powiadamia o możliwości przedstawiania opinii szereg organów, o których mowa w art. 7 ust. 12 u.p.r.i.m.i.t.<sup>38</sup> Wskazanym organom (w terminie 21 dni od dnia otrzymania powiadomienia, o którym mowa w zdaniu poprzedzającym) przysługuje prawo przekazania swojej opinii do przedmiotowego wniosku<sup>39</sup>. Co więcej, przedmiotowy wniosek należy uzgodnić również z właściwym: organem administracji geologicznej, wojewódzkim konserwatorem zabytków oraz zarządcą drogi<sup>40</sup>, które dokonują uzgodnienia w terminie 21 dni od dnia wystąpienia o uzgodnienie<sup>41</sup>. Po zakończeniu wskazanych etapów wójt przedkłada radzie gminy projekt uchwały

<sup>35</sup> W przypadku stwierdzenia, że złożony przez inwestora wniosek nie spełnia ustawowych wymogów, wójt wzywa do usunięcia braków formalnych, wskazując termin na ich usunięcie, nie dłuższy jednak niż 14 dni, z pouczeniem, że nieusunięcie braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia.

<sup>36</sup> „Udostępnienie informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej ma charakter generalny i nie wymaga wniosku żadnego podmiotu. Następuje ono *ex lege*, w wyniku realizacji obowiązku określonego w art. 8 ust. 3 u.d.i.p., i obejmuje całodobowy i nieprzerwany dostęp do informacji publicznych, spełniających warunki określone w art. 8 ustawy, oraz do dodatkowych informacji odpowiadających wymogom sformułowanym w art. 8 ust. 6 u.d.i.p.”; por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 lutego 2012 r. sygn. akt IV SAB/GI 72/11, LEX nr 1139702.

<sup>37</sup> Uwagi do wniosku należy wnieść 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 2017 r. poz. 1219 oraz z 2018 r. poz. 650), w terminie 21 dni od dnia zamieszczenia wniosku na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy.

<sup>38</sup> M.in. gminną lub inną właściwą komisję urbanistyczno-architektoniczną, organ właściwy w sprawach ochrony gruntów rolnych, właściwy organ nadzoru nad gospodarką leśną, właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska, właściwy państwowy wojewódzki inspektor sanitarny.

<sup>39</sup> Brak przekazania opinii w tym terminie uznaje się za brak zastrzeżeń, natomiast w przypadku wniesienia przez którykolwiek z organów opinii zostaje ona przekazana inwestorowi do wiadomości przez wójta w terminie nie później niż 3 dni od otrzymania tej opinii.

<sup>40</sup> W zakresach wskazanych w art. 7 ust. 14 u.p.r.i.m.i.t.

<sup>41</sup> Nieprzedstawienie stanowiska w tym terminie uznaje się za uzgodnienie wniosku, natomiast w przypadku przedstawienia przez organy stanowisk zostają one przekazane inwestorowi do wiadomości przez wójta w terminie nie później niż 3 dni od ich otrzymania.

o ustaleniu lokalizacji inwestycji lub jej odmowie, wraz z opiniami i uwagami oraz wynikiem dokonanych uzgodnień<sup>42</sup>. Etapem finalnym przedmiotowego postępowania jest podjęcie uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji lub jej odmowie przez radę gminy, która, zgodnie z art. 7 ust. 4 u.p.r.i.m.i.t., ma zostać podjęta w terminie 60 dni od dnia złożenia przez inwestora wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji. Podejmując przedmiotową uchwałę, rada gminy 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<sup>43</sup>. Przedmiotowa uchwała (podobnie jak uchwała w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i może zostać zaskarżona do sądu administracyjnego w oparciu o art. 101 u.s.g. Skarga może zostać jednak wniesiona w terminie 30 dni od dnia opublikowania przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym lub przekazania tej uchwały inwestorowi, ponadto w u.p.r.i.m.i.t. określono skrócone terminy przy rozpatrywaniu skarg na uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. W art. 16 u.p.r.i.m.i.t. wskazano bowiem, że do skargi wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego stosuje się przepisy ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>44</sup>, przy czym określono, że przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi. Ponadto w treści przepisu wskazano, że skargę rozpatruje się w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę, natomiast skargę kasacyjną w terminie 2 miesięcy od dnia jej wniesienia.

<sup>42</sup> W przypadku, gdy wniosek inwestora o ustalenie lokalizacji inwestycji dotyczy terenu, na którym obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, wójt przedkłada również opracowanie ekofizjograficzne oraz prognozę oddziaływania na środowisko sporządzone na potrzeby tego planu.

<sup>43</sup> „Na podstawie wskazanych uwarunkowań bardzo trudno będzie uzasadnić podjęcie uchwały odmownej. Każda gmina w Polsce posiada bowiem deficyty ilościowe oraz jakościowe mieszkań i żadna z nich nie założyła stagnacji czy regresu w swoich studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Sytuację tę można porównać z innymi procedurami prowadzonymi na podstawie specustaw: organ otrzymując wniosek kompletny pod względem formalnym i po przeprowadzeniu postępowania ściśle określonego ustawą nie posiada już żadnych narzędzi prawnych, aby odmówić wydania decyzji. W przypadku uchwały dotyczącej lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i towarzyszącej akcenty relacji inwestor–gmina rozłożone są podobnie. Nie bez znaczenia pozostaje fakt poniesionych już przez inwestora kosztów dokumentacji, przeprowadzonych negocjacji, podjętych porozumień itp. Rada gminy, otrzymując projekt takiej uchwały, poddany już procedurze upublicznienia, opiniowania i uzgadniania, ma jedynie art. 7 ust. 4 InwestMieszkU jako podstawę jej przegłosowania”; por. D. Kafar, *Specustawa mieszkaniowa. Nowe zasady realizacji inwestycji*, C.H. Beck, Warszawa 2018.

<sup>44</sup> Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t. j. Dz.U. z 2018, poz. 1302 z późn. zm, dalej jako „p.p.s.a.”)

## Realizacja inwestycji mieszkaniowych w trybie zwykłym

Dysponując już aktem określającym przeznaczenie nieruchomości (miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego albo decyzją o warunkach zabudowy), inwestor ma możliwość przystąpienia do procesu realizacji inwestycji. Pierwszym etapem tego procesu jest jej zaprojektowanie i złożenie wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. W okresie przed dniem wejścia w życie u.p.r.i.m.i.t., jak również w przypadku wyboru przez inwestora trybu zwykłego postępowanie w przedmiocie udzielenia pozwolenia toczy się w oparciu o przepis zawarty w Prawie budowlanym<sup>45</sup>, co powoduje, że proces ów (w szczególności uzyskanie stosownej decyzji o pozwoleniu na budowę) związany był z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego albo wydaną decyzją o warunkach zabudowy. Podstawowym bowiem obowiązkiem organu architektoniczno-budowlanego jest zbadanie zgodności rozwiązań zaproponowanych w projekcie budowlanym z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu<sup>46</sup>. Do postępowania w trybie zwykłym stosuje się również przepisy k.p.a., w szczególności terminy wskazane w art. 35 k.p.a.<sup>47</sup>, a w przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego – przepisy p.p.s.a. Jak w każdym postępowaniu administracyjnym, od wydanej w tym trybie decyzji przysługuje odwołanie (wnoszone na zasadach określonych w k.p.a.), którego termin rozpoznania został określony w art. 35 § 3 k.p.a., oraz skarga do sądu administracyjnego, która zgodnie z art. 54 § 2 p.p.s.a. ma zostać przekazana sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania<sup>48</sup>. Co istotne, przepisy p.p.s.a. nie

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1202 z późn. zm., dalej jako „Prawo budowlane”).

<sup>46</sup> Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 4 października 2018 r. sygn. akt II SA/Sz 641/18, LEX 2578583.

<sup>47</sup> W przypadku, gdy organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wyda decyzji w sprawie pozwolenia na budowę w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji organ wyższego stopnia wymierza temu organowi, w drodze postanowienia karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki (art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego).

<sup>48</sup> „Bieg trzydziestodniowego terminu na przekazanie skargi do sądu administracyjnego, o którym mowa w art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed organami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270) liczony jest od momentu wpływu skargi do organu. *Ratio legis* uregulowania polega bowiem na tym, że organ musi mieć zagwarantowane trzydzieści dni na zapoznanie się z zarzutami zawartymi w skardze, przeanalizowanie ich, przygotowanie własnego stanowiska w sprawie, które zawarte zostanie w odpowiedzi na skargę oraz skompletowanie akt postępowania administracyjnego, które przekazane będą do sądu”; por. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. akt II FZ 939/13, Legalis nr 794257.

określają czasu rozpoznania skarg do sądów administracyjnych wniesionych zgodnie z przepisami p.p.s.a. w trybie zwykłym.

### *Realizacja inwestycji mieszkaniowych w trybie mieszanym i na zasadach określonych w u.p.r.i.m.i.t.*

Zupełnie inaczej niż w przypadku trybu zwykłego wygląda sytuacja w przypadku wszczęcia procedury w przedmiocie wydania decyzji o pozwolenie na budowę w trybie mieszanym i na zasadach określonych w u.p.r.i.m.i.t. Różnica pomiędzy wskazanymi trybami wynika jedynie z aktu prawnego stanowiącego niejako podstawę składanego wniosku, ponieważ:

- tryb mieszany może zostać zastosowany jedynie w przypadku, gdy inwestycja mieszkaniowa (którą inwestor ma zamiar realizować) przewidziana jest w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy; we wskazanym przypadku, pomimo że nie doszło do wydania uchwały o lokalizacji inwestycji w trybie określonym w ustawie mieszkaniowej, inwestor ma możliwość wystąpienia o wydanie pozwolenia na budowę inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej na zasadach określonych w ustawie mieszkaniowej<sup>49</sup>;
- tryb określony w ustawie mieszkaniowej może zostać zastosowany, gdy inwestycja mieszkaniowa zostanie określona w uchwale o lokalizacji inwestycji, podjętej zgodnie z przepisami ustawy mieszkaniowej.

Co istotne, wybór przez inwestora trybu mieszanego lub trybu określonego w u.p.r.i.m.i.t. powoduje, że postępowanie w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę inwestycji prowadzone jest również w oparciu o przepisy zawarte w u.p.r.i.m.i.t., stanowiące korzystniejsze dla inwestora *lex specialis* w stosunku do Prawa budowlanego i k.p.a. Przykładowo: u.p.r.i.m.i.t. modyfikuje zasady wnoszenia i rozpatrywania odwołań od decyzji o pozwoleniu na budowę inwestycji mieszkaniowych, ponieważ wniesione odwołanie, oprócz wymagań zawartych w k.p.a. (tj. wyrażenia przez stronę niezadowolonia z wydanej decyzji), powinno zawierać zarzuty odnoszące się do decyzji, określać istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazywać dowody to żądanie uzasadniające. Co więcej, w u.p.r.i.m.i.t. określono skrócony termin przeznaczony na rozpoznanie odwołania (tzn. 21 dni), a także dopuszczono możliwość nadania decyzji o pozwoleniu na budowę rygoru na-

<sup>49</sup> Niestety, w tekście ustawy mieszkaniowej nie określono sposobu, w jaki inwestor ma wyrazić swoją wolę w zakresie chęci realizacji procesu inwestycyjnego w określonym trybie. Tym samym należy uznać, że wskazania trybu należy dokonać we wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę.

tychmiastowej wykonalności<sup>50</sup> w zakresie szerszym aniżeli w przepisach k.p.a. Art. 34 w zw. z art. 16 u.p.r.i.m.i.t. normuje również skrócone terminy przy rozpatrywaniu skarg wniesionych od decyzji o pozwoleniu na budowę wniesionych w trybie mieszanym i trybie określonym w u.p.r.i.m.i.t.<sup>51</sup> Jednakże najistotniejszą zaletą skorzystania przez inwestora z trybu mieszanego lub zasad określonych w u.p.r.i.m.i.t. jest zakaz uchylecia decyzji o pozwoleniu na budowę w całości, jak również stwierdzenia jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji, dotycząca części inwestycji, nieruchomości lub działki<sup>52</sup>.

## Podsumowanie

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej są jednym z najważniejszych zadań własnych gmin. Powyższe twierdzenie wynika z faktu, że wykonywanie zadania publicznego w ramach władztwa planistycznego powoduje, że organy gminy mają prawo władcze (a więc bez zgody właściciela bądź użytkownika wieczystego), ingerowania w określenie sposobu zagospodarowania terenu, co może prowadzić do powstawania konfliktów interesów indywidualnych z interesem publicznym. Wobec powyższego w ślad za Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gdańsku należy stwierdzić, że: „w każdym wypadku, przy podejmowaniu inicjatywy planistycznej, organ planistyczny musi brać pod uwagę możliwość powstawania wskazanych powyżej konfliktów, aby nie doprowadzić do sytuacji, w której doszłoby do ponadustawowego i nieuzasadnionego racjami społecznymi ograniczenia indywidualnych interesów właścicieli nieruchomości objętych planem”<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Gdy jest to niezbędne ze względu na ważny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony (art. 33 ust 1 ustawy mieszkaniowej).

<sup>51</sup> W treści przywołanych przepisów wskazano bowiem, że:

- do skargi wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego stosuje się przepisy p.p.s.a., przy czym określono, że przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi;
- skargę rozpatruje się w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę;
- skargę kasacyjną rozpatruje się w terminie 2 miesięcy od dnia jej wniesienia.

<sup>52</sup> „Rozstrzygnięcia odwoławcze oraz orzeczenia sądów administracyjnych względem pozwoleń na budowę inwestycji mieszkaniowych i towarzyszących, zgodnie z art. 33 ust. 4 Inwest-MieszkU, nie mogą uchylać w całości wydanych decyzji, jeśli wadą dotknięta jest tylko ich część (inwestycji, nieruchomości lub działki). Zasada ta, znana z innych specustaw, stanowi szczególną ochronę decyzji wydawanych na bazie przepisów specjalnych. Pozwala na legalną realizację decyzji w części bez konieczności oczekiwania na zakończenie postępowania w toku instancji”; por. D. Kafar, *op. cit.*

<sup>53</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 kwietnia 2018 r. sygn. akt II SA/Gd 90/18, LEX nr 2487145.

W mojej opinii również ustawodawca, wprowadzając normy prawne obejmujące swoim zakresem kwestie dotyczące szeroko pojętego planowania przestrzennego, powinien wskazać postulać brać pod rozwagę. Całkowicie bowiem niezrozumiałym jest, dlaczego ustawodawca wprowadził korzystniejsze rozwiązania jedynie dla inwestorów zamierzających realizować inwestycje mieszkaniowe oraz z jakiego powodu została wprowadzona zupełnie nowa procedura dotycząca uchwały o lokalizacji inwestycji zamiast znowelizowania u.p.p. celem przyspieszenia procedur związanych z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i jego zmianą. Nie ulega bowiem wątpliwości, że takie rozwiązanie mogłoby spowodować nie tylko znaczące przyspieszenie przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych, ale wszystkich inwestycji w ogóle. Pozostawiając jednak tę kwestię i skupiając się na celu niniejszego opracowania (tj. porównaniu regulacji dotyczących przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych w oparciu o przepisy u.p.p. i u.p.r.i.m.i.t.), należy wskazać, że zastosowanie przez inwestorów przepisów u.p.r.i.m.i.t. w zakresie dotyczącym określenia przeznaczenia nieruchomości jest korzystniejsze niż stosowanie przepisów zawartych w u.p.p., co wynika z dwóch głównych aspektów. Po pierwsze, sama procedura w zakresie uzyskania przez inwestora uchwały o ustaleniu lokalizacji jest mniej czasochłonna niż procedura uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego czy też uzyskania ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy. Po drugie, w u.p.r.i.m.i.t. (stanowiącej w tym zakresie *lex specialis* w stosunku do p.p.s.a) określono terminy rozpoznania skarg od uchwały o ustaleniu lokalizacji (w odróżnieniu do skarg od uchwał w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i decyzji o warunkach zabudowy). Zarówno pierwszy, jak i drugi aspekt będzie mieć kluczowe znaczenie dla inwestorów, przyczyni się bowiem do pewności prawa inwestorów w zakresie możliwości zagospodarowania danego obszaru i całkowicie zlikwiduje sytuacje, w których inwestor w trakcie uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę otrzyma informację, że akt prawny, na podstawie którego składał wniosek o wydanie pozwolenia na budowę, został wyeliminowany z obrotu prawnego. Wybór trybu mieszanego lub trybu określonego w u.p.r.i.m.i.t., również w zakresie dotyczącym postępowania w przedmiocie uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, będzie korzystniejszy dla inwestorów niż wybór trybu zwykłego. Wpływ na powyższe mieć będą głównie krótsze terminy w zakresie rozpoznania środków zaskarżenia oraz zakaz uchylenia decyzji o pozwoleniu na budowę w całości, jak również stwierdzenia jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji dotycząca części inwestycji, nieruchomości lub działki. Powyższe sprawia, że istnieje znaczne prawdopo-

dobieństwo, iż główne założenie ustawodawcy (tj. wprowadzenie regulacji umożliwiających znaczące przyspieszenie przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących) zostanie osiągnięte, a inwestorzy chętnie korzystać będą z rozwiązań zaproponowanych w u.p.r.i.m.i.t. W mojej ocenie jedyny problem może pojawić się w sytuacji losowych, np. znaczne obłożenie Wojewódzkich Sądów Administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego może faktycznie uniemożliwić rozpoznawanie spraw w określonych w u.p.r.i.m.i.t. terminach. W takim przypadku może się okazać, że aspekt czasowy w oczach inwestorów straci swój kluczowy charakter i niezbędnym będzie porównanie rozwiązań wprowadzonych przez ustawę mieszkaniową z dotychczas obowiązującymi regulacjami, gdzie decydujące będą inne niż czasowe kryteria.

### ***Bibliografia***

- Kafar D., *Specustawa mieszkaniowa. Nowe zasady realizacji inwestycji*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 2009 r., Nr 114, poz. 946.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2014.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, wyd. 10, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 z późn. zm.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, wyd. 3, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018.

### **Abstract Preparation and Implementation of Housing Investments (Selected Issues)**

One of the main tasks of the community (affecting, i.a. establishment of the areas' purpose and determination of the areas' development) covers shaping and conducting spatial policy. The indicated task until the entry into force of the Act of 05<sup>th</sup> July 2018 on facilitating the preparation and implementation of housing and associated investments (i.e. Ustawa z dnia 05 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, hereinafter u.p.r.i.m.i.t.) was implemented by institutions specified in the Act of 27<sup>th</sup> March 2003 on spatial planning and development (Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospo-

darowaniu przestrzennym, hereinafter u.p.p.), i.e.: study of the conditions and directions of spatial development of the commune and a local spatial development plan. The provisions of the u.p.r.i.m.i.t. introduced new legal institutions into the legal order with aim to fulfil aforementioned task. The indicated institutions were to (in the assumption of the legislator) simplify and improve the administrative procedures related to the preparation and implementation of investments, however the legislator covered with u.p.r.i.m.i.t. only regulations regarding housing and accompanying investments. This article presents issues related to the preparation and implementation of housing investments, comparing legal solutions included in u.p.p. with solutions provided in u.p.r.i.m.i.t.

**Key words:** spatial policy, planning acts, resolution on investment location, preparation and implementation of housing investments

### **Streszczenie** **Przygotowanie i realizacja inwestycji mieszkaniowych** **(wybrane zagadnienia)**

Jednym z głównych zadań gminy (mających wpływ m.in. na ustalenie przeznaczenia terenów oraz określenie sposobów jego zagospodarowania) jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej. Wskazane zadanie do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (u.p.r.i.m.i.t.) realizowane było poprzez instytucje określone w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.p.), a mianowicie: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Przepisy u.p.r.i.m.i.t. wprowadziły do porządku prawnego nowe instytucje prawa, mające służyć wypełnieniu tego zadania. W założeniu ustawodawcy instytucje te miały uprościć i usprawnić procedury administracyjne związane z przygotowaniem i realizacją inwestycji, przy czym przedmiotową ustawą ustawodawca objął jedynie regulacje dotyczące inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących. W artykule przedstawiono problematykę związaną z przygotowaniem i realizacją inwestycji mieszkaniowych, porównując rozwiązania prawne zawarte w u.p.p. z rozwiązaniami określonymi w u.p.r.i.m.i.t.

**Słowa kluczowe:** polityka przestrzenna, akty planistyczne, uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji, przygotowanie i realizacja inwestycji mieszkaniowych