

## UZASADNIENIE

Projektowana ustawa stanowi krok w kierunku ograniczania barier administracyjno-prawnych w zakresie budowy mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach. Projekt jest narzędziem umożliwiającym redukcję deficytu mieszkań i doprowadzenie do sytuacji, w której podstawowe parametry określające poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych nie będą odstawały od przeciętnych wartości rozwiniętych krajów Unii Europejskiej. Należy mieć bowiem na uwadze, iż przez wiele lat podstawowym problemem polskiego mieszkalnictwa był statystyczny niedobór mieszkań, rozumiany jako różnica między liczbą mieszkań ogółem i liczbą gospodarstw domowych, oraz statystyczny deficyt mieszkaniowy, rozumiany jako różnica pomiędzy liczbą zamieszkałych mieszkań i liczbą gospodarstw domowych; według szacunków, na koniec 2015 r. statystyczny deficyt mieszkaniowy wynosił ok. 468 tys. 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 dostępu do terenu, a także wzmocnienie organów administracji w zapewnieniu większej skuteczności procesu wydawania decyzji administracyjnych.

Oprócz mieszkaniowych deficytów ilościowych, w kraju występują znaczące deficyty jakościowe mieszkań (gospodarstwa domowe zajmuje mieszkania o niskim stanie technicznym, niedostatecznym wyposażeniu w instalacje lub przeludnione), jak i deficyty jakości samych zespołów zabudowy (brak adekwatnej obsługi komunikacyjnej, w tym dostępu do transportu publicznego, brak dostępu do niezbędnych usług, w tym usług społecznych, do których zaliczyć należy również tereny rekreacyjne). Pomimo stopniowej poprawy warunków zamieszkania ludności w Polsce, opisane wyżej parametry określające te warunki są nadal spełniane w stopniu niższym, niż w rozwiniętych krajach Unii Europejskiej. Poprawa podstawowych wskaźników mieszkaniowych wymaga zatem inwestycji w budownictwo spełniające współczesne wymogi dla zabudowy mieszkaniowej.

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 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. Projekt zakłada również wprowadzenie szczególnych zasad lokalizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, których celem jest przyspieszenie przebiegu procesu inwestycyjnego. Redukcja obciążeń administracyjnoprawnych związanych z realizacją ww. inwestycji pozwoli na ograniczenie istotnych ryzyk inwestycyjnych, a tym samym zwiększy możliwość przygotowania takich inwestycji oraz ich przeprowadzenia w sposób sprawny i efektywny. Trzeba zauważyć, iż na koszty budowy istotny wpływ mają regulacje dotyczące procesu inwestycyjno-budowlanego, wpływające na długość okresu przygotowawczego do realizacji inwestycji oraz na sam przebieg budowy. Z projektowanej ustawy będą mogły korzystać wszelkie podmioty realizujące inwestycje mieszkaniowe, o ile tylko spełniać będą standardy przewidziane ustawą. Jednocześnie projekt ustawy nie wyłącza możliwości przygotowania lub realizacji całości lub części inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących na zasadach ogólnych określonych w odrębnych przepisach.

Należy podkreślić, iż polityka mieszkaniowa w zakresie instrumentów finansowania bazowała w ostatnich 10 lat na programach wspierających co do zasady wyłącznie nabywanie mieszkań na własność (program „Mieszkanie dla młodych”), przy jednoczesnym zupełnym wycofaniu się państwa z bezpośredniego wsparcia społecznego budownictwa czynszowego (likwidacja Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w 2009 r.). W związku z powyższym działania wymienione w projekcie powinny koncentrować się na likwidacji deficytów ilościowych w segmencie mieszkań dostępnych cenowo oraz rozwoju budownictwa na wynajem. Dla realizacji powyższego projektowana jest redukcja barier prawnych, które ograniczają rozwój mieszkalnictwa, zwłaszcza w kontekście dostępności mieszkań dla osób o przeciętnych i niskich dochodach. Obejmować to winno zasady lokalizowania inwestycji

mieszkańczych, funkcjonowania systemu planowanie przestrzenne, w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzenne 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.

Mając na uwadze powyższe, w art. 1 – 10 projektu uregulowano ogólne zasady ustawy, odnoszące się do wszystkich etapów realizacji inwestycji mieszkaniowych.

Zgodnie z projektem ułatwienia przewidziane w ustawie będzie można zastosować w przypadku jeżeli inwestycja mieszkaniowa będzie odpowiadać ustawowym standardom, przy czym nie wyklucza to realizacji inwestycji mieszkaniowych na dotychczasowych zasadach (art. 1).

W kolejnej jednostce redakcyjnej (art. 2) zdefiniowano pojęcia którymi posługuje się projekt; w szczególności wskazano, iż inwestycję mieszkaniową oznacza przedsięwzięcie obejmujące , przebudowę lub zmianę sposobu użytkowania, w wyniku której mają powstać minimum 2 budynki mieszkalne wielorodzinne o łącznej liczbie lokali mieszkalnych nie mniejszej niż 50 lub 25 budynków mieszkalnych jednorodzinnych, oraz roboty budowlane niezbędne do obsługi oraz prawidłowego wykonania tych prac.

W art. 3 wskazano, iż w budynkach objętych inwestycją mieszkaniową oraz inwestycją towarzyszącą mogą zostać wyodrębnione części przeznaczone na działalność handlową lub usługową, przy czym nie mniej niż 80% powierzchni użytkowej wszystkich lokali w budynkach objętych inwestycją mieszkaniową oraz inwestycją towarzyszącą będzie stanowiła powierzchnia mieszkań. Dodatkowo wyłączono z ww. powierzchni handlowo – usługowej powierzchnię przeznaczoną na opiekę zdrowotną, działalność edukacyjną, oświatową, sportową lub związaną z prowadzeniem placówek wsparcia dziennego lub dziennych domów pomocy.

W art. 4 określono priorytet inwestycji realizowanych w trybach tzw. specustaw, nad inwestycjami mieszkaniowymi prowadzonymi na zasadach określonych w projekcie. Jednocześnie umożliwiono, w przypadku kolizji lokalizacji inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących z inwestycjami z tzw. specustaw, ich realizację - po uzyskaniu zgody inwestora inwestycji specustawowej na daną lokalizację inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej. Zgodę tę należałoby dołączyć do wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej.

W art. 5 wskazano, iż inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących nie lokalizuje się na terenach podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, chyba że w trybie przepisów przewidujących tę ochronę inwestor uzyska zgodę na lokalizację inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej. Rozwiązanie to zapewnia zachowanie niezbędnej ustawowej ochrony takich terenów, przy jednoczesnym braku nadmiernego ograniczania lokalizacji inwestycji, np. na uzbrojonych terenach objętych formami ochrony przyrody niewykluczającymi lokalizacji nowej zabudowy (np. obszary chronionego krajobrazu).

W zakresie art. 6, należy zaznaczyć, iż z uwagi na fakt, że inwestycje mieszkaniowe, jak i w części inwestycje towarzyszące, nie mogą zostać zaliczone do inwestycji celu publicznego, koniecznym 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 obecnie obowiązujących przepisach, zlokalizowanie, a w konsekwencji budowa, inwestycji mieszkaniowej musi odbywać się zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzenne albo decyzji o warunkach zabudowy. Stwierdzić niestety trzeba, że ten mechanizm, a zwłaszcza długotrwałość uchwalania planów miejscowych, nie służy przyspieszeniu i ułatwieniu budowy nowych mieszkań.

W celu wyeliminowania wskazanej powyżej bariery, zdecydowano się na rozwiązanie pozwalające z jednej strony zachować podstawowe wartości planowania przestrzenne, a z drugiej strony zrealizować zakładane ustawą cele. Punktem wyjścia jest pełne uznanie 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 to stanowisko brać muszą pod uwagę radni, podejmując decyzję, w formie uchwały, o dopuszczeniu zlokalizowania na jej terenie inwestycji mieszkaniowej, która mogłaby być niezgodna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Skoro to ostatecznie rada gminy przyjmuje uchwałę w przedmiocie planu miejscowego, to ten organ jest również właściwy w sprawie „odstąpienia” od jego stosowania w stosunku do specyficznego rodzaju inwestycji, jakim są obiekty mieszkaniowe.

W celu wyeliminowania mogących powstać zastrzeżeń w zakresie takiego sposobu odstąpienia od zapisów planu miejscowego, w ustawie przewidziano procedurę zbliżoną do tej, która jest przewidziana w przepisach ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uwzględniając zasady jakimi kierują się organy gminy przy sporządzaniu tego aktu. W tym celu organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz albo prezydent miasta) dokonuje przede wszystkim upublicznienia informacji o złożonym wniosku, pozwalając wszystkim zainteresowanym na zapoznanie się z jego treścią, umieszczając całość otrzymanej dokumentacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej. Jednocześnie organ ten określa termin, w jakim każdy może zgłosić swoje uwagi.

Co równie istotne, ocena planowanej inwestycji dokonywana jest również przez te same organy i podmioty, które dokonują tej oceny w toku zwykłego postępowania mającego na celu przyjęcie planu miejscowego. Organy te będą miały możliwość zajęcia stanowiska w czasie o 7 dni krótszym niż to jest obecnej procedurze planistycznej.

W ocenie projektodawcy, taki sposób procedowania zapewnia uwzględnienie stanowiska mieszkańców (pozytywnego i negatywnego), jak i wzięcia pod uwagę stanowiska wyspecjalizowanych organów, które w zakresie swojej właściwości dokonają przedstawienia informacji o możliwych zagrożeniach, wpływie czy skutkach realizacji inwestycji.

Na bazie ww. stanowisk, rada gminy podjąć może uchwałę, mocą której udzieli zgody na realizację inwestycji mieszkaniowej, która w normalnym trybie wymagałaby zmiany planu miejscowego albo nie mogłaby dojść do skutku. Zachowana zostaje więc autonomia gminy, gdyż to nadal rada jest władna mocą swej uchwały odstąpić od zapisów planu albo zdecydować, że planowana inwestycja nie powstanie. Podkreślić przy tym można, że rada gminy nie jest związana wnioskiem inwestora i jest władna samodzielnie dokonać oceny potrzeby zlokalizowania na jej terenie inwestycji mieszkaniowej. Tak więc to rada gminy bierze na siebie odpowiedzialność za wyrażenie albo nie zgody. Zakres jej uznania wyznacza stanowisko mieszkańców, niewiążące opinie wyspecjalizowanych organów, jak i ustawowo wskazane kryteria wynikające z potrzeb mieszkaniowych, edukacyjnych, oświatowych lub związanych z prowadzeniem placówek wsparcia dziennego lub dziennych domów pomocy.

W przedstawionej procedurze istotne znaczenie ma rola organu wykonawczego, gdyż to wójt, burmistrz albo prezydent miasta ma odpowiednio zorganizować prowadzenie konsultacji i uzgodnień, tak aby podjęcie uchwały nastąpiło nie później niż w terminie 60 dni od dnia złożenia wniosku przez inwestora. Pozwala to wyznaczyć jasno określone ramy czasowe, w jakich inwestor może oczekiwać stanowiska o ewentualnej możliwości zrealizowania swojej inwestycji.

Zauważyć także należy, że ustawa przewiduje, iż przedstawiona powyżej procedura będzie miała zastosowanie również do inwestycji położonych na terenie nie objętym ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym w art. 7 zaproponowano wyrażenie zgody w takich przypadkach przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta jako organ właściwy w sprawach ustalania warunków zabudowy na terenie nieobjętym obowiązującym planem miejscowym.

W kolejnym przepisie (art. 8) wskazano zasady kolizyjne między inwestycjami mieszkaniowymi/towarzyszącymi, a terenami kolejowymi lub terenami zamkniętymi, wykorzystywanymi na potrzeby transportu kolejowego. Potwierdzenie możliwości realizacji ww. inwestycji na przywołanych terenach jest możliwa po dokonaniu uzgodnienia z podmiotami zarządzającym tymi obszarami.

Podsumowaniem uregulowań z art. 6 i 7, omówionych powyżej, jest art. 9, który wskazuje, iż ilekroć w odrębnych przepisach realizacja inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej uzależniona jest od zgodności lub nienaruszenia przeznaczenia lub sposobu wykorzystywania nieruchomości wynikającego z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wymóg ten uważa się za spełniony w zakresie wynikającym ze zgody, o której mowa w art. 6 i 7, oraz uzgodnienia, o którym mowa w art. 8.

W art. 10, celem maksymalnego ułatwienia dla ewentualnego inwestora wyboru najłatwiejszego dla niego trybu postępowania, zabezpieczono możliwość każdorazowego, następczego skorzystania przez niego z rozstrzygnięć administracyjnych, które uzyskał na zasadach ogólnych, w trybie niniejszego projektu ustawy.

## **Rozdział 2 - Standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych**

Z uwagi na fakt, że potencjalnie głównymi mieszkańcami tworzonego nowego zasobu mieszkaniowego będą rodziny pełne, w rozdziale 2 projektu określone zostały standardy, jakim muszą odpowiadać inwestycje mieszkaniowe, aby dla ich realizacji znalazły zastosowanie projektowane regulacje. Standardy te zabezpieczają dostęp do infrastruktury technicznej, w tym transportowej. Ponadto określono zasady zapewnienia dostępu do placówek oświatowych czy podstawowych usług handlowych.

Wprowadzenie zaproponowanych standardów, o których mowa w art. 11 projektu ustawy służy zwiększeniu efektywności polityki mieszkaniowej przy jednoczesnym zapewnieniu utrzymania przez inwestycje mieszkaniowe oraz towarzyszące odpowiednich standardów nie tylko na etapie założeń projektowanych inwestycji lecz na każdym etapie ich realizacji. Cele te będą realizowane poprzez wprowadzenie wymogów dot. zapewnienia:

- 1) dostępu inwestycji mieszkaniowej do drogi publicznej: bezpośredniego poprzez zjazd albo pośredniego poprzez drogę wewnętrzną o minimalnej szerokości 6 m (dostęp pośredni),
- 2) adekwatnej obsługi inwestycji infrastrukturą techniczną, co oznacza podłączenie do istniejącej lub realizowanej wraz z inwestycją mieszkaniową sieci wodociągowej kanalizacyjnej i elektroenergetycznej;
- 3) dostępu w odległości nie większej niż 3000 m do infrastruktury społecznej, w tym np. do placówek powszechnej edukacji i terenów rekreacyjnych, zgodnie z zapotrzebowaniem obliczonym każdorazowo w odniesieniu do liczby mieszkańców, ustalonej w oparciu o wskaźnik określony w projekcie,
- 4) zabezpieczenia potrzeb bytowych mieszkańców w drodze zapewnienia dostępu inwestycji do podstawowych usług niezbędnych dla codziennego funkcjonowania mieszkańców (np. usługi handlu) w odległości nie większej niż 1000 m;
- 5) dostępności do przystanku publicznego transportu zbiorowego w odległości nie większej niż 1000 m.

Dodatkowo w przypadku, gdy wskaźnik dostępności do placówek edukacji nie zostanie spełniony, zgodnie z propozycją zawartą w art. 12 projektu, inwestor realizujący inwestycję mieszkaniową będzie zobligowany do wpłaty na rzecz gminy kwoty odpowiadającej 5-letnim kosztom zapewnienia transportu i opieki w czasie przewozu dziecka pomiędzy inwestycją mieszkaniową a placówką edukacyjną (szkoła podstawowa/przedszkole). Określeniu zapotrzebowania w powyższym zakresie służy kalkulacja odniesiona do liczby mieszkańców, obliczonej w oparciu o wskaźnik określony w projekcie.

Spełnienie standardów urbanistycznych będzie podlegać weryfikacji w procesie inwestycyjno-budowlanym na etapie poddania wniosku inwestora uproszczonej procedurze planistycznej przed uzyskaniem zgody władz gminy oraz na etapie dopuszczenia zakończonej inwestycji do użytkowania. W efekcie nastąpi ograniczenie dopuszczalności powstawania zabudowy substandardowej, pozbawionej dostępu do niezbędnej infrastruktury i służące redukcji negatywnego wpływu urbanizacji na środowisko. Pozwoli to również zapobiegać wyłączeniu przestrzennemu i powstawaniu

„sypialnianych” dzielnic oraz obszarów, zamieszkanie w których stygmatyzuje, skutkując m. in. wykluczeniem społecznym.

W art. 13 przewidziano obowiązek inwestora mieszkaniowej w zakresie przeprowadzenia publicznego konkursu na koncepcję urbanistyczno–architektoniczną uzasadniającą rozwiązanie funkcjonalno-przestrzenne inwestycji mieszkaniowej w kontekście miejscowości i okolicy, w której inwestycja mieszkaniowa ma być zlokalizowana. Obowiązek ten istniałby przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

### **Rozdział 3 - Przygotowanie i realizacja inwestycji mieszkaniowych**

Projekt ustawy ma na celu wprowadzenie ułatwień w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych (Rozdział 3). Zgodnie z projektem, lokalizacja inwestycji mieszkaniowych ustalana będzie na mocy decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowych (art. 14 projektu). Analogicznie jak w innych szczególnych ustawach inwestycyjnych decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowych będzie w sposób wyczerpujący regulowana projektowaną ustawą.

Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowych będzie wydawana na wniosek inwestora przez właściwego miejscowo wojewodę. Projektowana regulacja zakłada, że organem odwoławczym będzie minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

Projekt ustawy zawiera szczegółowy katalog dokumentów i informacji, które inwestor będzie zobowiązany dołączyć do wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Przyjęto założenie, że z zasady uzyskane opinie zastąpią uzgodnienia, pozwolenia, opinie, zgody bądź stanowiska właściwych organów, wymagane odrębnymi przepisami dla lokalizacji inwestycji (z wyjątkiem opinii właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska, która nie wyłącza konieczności uzyskania indywidualnych aktów administracyjnych wynikających z przepisów o ochronie przyrody), jak również z wyłączeniem przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie gruntów leśnych oraz, poza granicami administracyjnymi miast, gruntów rolnych. Mając na uwadze przyspieszenie procesu przygotowania inwestycji mieszkaniowych i wzorując się na innych obecnie funkcjonujących ustawach inwestycyjnych zrezygnowano z uzyskiwania uzgodnień, na rzecz opinii. Jest to rozwiązanie, które przecina trwające często miesiącami uzgodnienia a jednocześnie w sposób radykalny przyspiesza proces inwestycyjny.

Ponadto wskazano, iż właściwy organ przy wydawaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej nie jest związany treścią opinii, o których mowa w art. 15 ust. 3, jednakże może odmówić wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w przypadku uzyskania przez inwestora negatywnej opinii.

Przewiduje się, iż wniosek o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej może dotyczyć również inwestycji towarzyszącej, jeżeli jest ona objęta tym samym zamierzeniem inwestycyjnym, co inwestycja mieszkaniowa.

Projektowana regulacja zakłada, iż decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wydawane będą w terminie 45 dni od dnia złożenia stosownego wniosku. W celu zapewnienia sprawnego wydawania tychże decyzji przewidziano stosowną procedurę do wymierza wojewodzie kary w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki w jej wydaniu, przez organ wyższego stopnia.

W projekcie określono strony postępowania w przedmiocie wydania decyzji tj. inwestora; właścicieli, użytkowników wieczystych lub osoby, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości objętych wnioskiem, w stosunku do których decyzja o pozwoleniu na budowę inwestycji mieszkaniowej ma wywołać skutki określone w art. 32 ust. 1 lub art. 34 ust. 1, a także inne podmioty, których interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie.

Projektowana regulacja zawiera także procedurę wzorowaną na innych specustawach w zakresie zawiadania i obwieszczenia o wszczęciu postępowania o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej a także o wydaniu samej decyzji. Przewidziano także procedurę w przypadku nieuregulowanego stanu prawnego nieruchomości, braku ujawnienia w katastrze nieruchomości danych pozwalających na ustalenie właściciela lub użytkownika wieczystego

nieruchomości lub niewykazania prawa do spadku przez spadkobierców, jeżeli dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji nie żyje. Powyższe uregulowania będą miały zastosowanie do postępowań w sprawie uchylenia, zmiany, stwierdzenia nieważności oraz wznowienia postępowania w sprawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Przyjęte rozwiązania mają na celu uniknięcie długotrwałych procedur związanych z ustalaniem adresów stron postępowania.

W projekcie określono szczegółową treść decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Jednocześnie przewidziano, że decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wygasa, jeżeli przed upływem 3 lat od dnia uzyskania przez nią ostateczności nie zostało wydane pozwolenie na budowę inwestycji mieszkaniowej.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 projektu, do inwestycji mieszkaniowej nie będzie miała zastosowania ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednakże przewidziano, że wojewoda będzie prowadził rejestr wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej (art. 20 ust. 2).

W projekcie wprowadzono regulację, zgodnie z którą decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wiąże organ wydający pozwolenie na budowę i jednocześnie nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich. Informację tej treści zamieszcza się w decyzji. Wskazano w projekcie, że decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej może być wydana więcej niż jednemu inwestorowi. W projekcie określono procedurę stwierdzenia wygaśnięcia decyzji w trybie art. 162 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, w przypadku wydania kilku decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej dla tego samego terenu. Będzie miała ona zastosowanie, gdy wojewoda wyda pozwolenie na budowę w stosunku do jednej z decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

W projekcie wskazano, że do postępowania w sprawie pozwolenia na budowę inwestycji mieszkaniowej przepisy dotyczące lokalizacji inwestycji mieszkaniowej (art. 16 – 18) stosuje się odpowiednio. Jednakże z odrębnością polegającymi na tym, że organem wyższego stopnia w stosunku do wojewody (który jest zawsze organem I instancji) jest Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

W projekcie przewidziano stosowną procedurę dotyczącą usunięcia drzew lub krzewów znajdujących się na nieruchomościach objętych decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, która jest inicjowana na wniosek inwestora. Wówczas w decyzji o pozwoleniu na budowę inwestycji mieszkaniowej właściwy organ zezwala, w zakresie niezbędnym do realizacji inwestycji, na usunięcie drzew lub krzewów.

Projekt zakłada, że jeżeli realizacja inwestycji mieszkaniowej wymaga zgody wodnoprawnej, zgodę tę wydaje właściwy organ Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia złożenia wniosku o jej wydanie i jednocześnie przyjęto w tym zakresie stosowną procedurę. W celu zapewnienia sprawnego wydawania tejże zgody przewidziano stosowną procedurę do wymierzania kary w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki w jej wydaniu, przez organ wyższego stopnia.

W rozdziale 3 projektu ustawy wskazane zostały również określone regulacje szczególne odnoszące się do trybu wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w odniesieniu do inwestycji mieszkaniowej. Natomiast w celu zapewnienia sprawnego wydawania tychże decyzji przewidziano stosowną procedurę do wymierzania kary w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki w jej wydaniu, przez organ wyższego stopnia.

Projektowana regulacja przewiduje, że budynki mieszkalne zrealizowane w ramach inwestycji mieszkaniowej realizowanej w trybie omawianej ustawy wymagają uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, zaś pozwolenie na użytkowanie wydaje właściwy miejscowo wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego. W projekcie ustawy wskazano jednoznacznie, że wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego wydając pozwolenie na użytkowanie kontroluje również spełnienie przez inwestycję mieszkaniową zgodności ze standardami, o których mowa w art. 11 i 12 projektu. Wymaga podkreślenia, że niespełnienie standardów określonych w art. 11 i 12 projektu, stanowi

również przesłankę odmowy wydania pozwolenia na użytkowanie. W ocenie projektodawcy taka sankcja ma zagwarantować realizację inwestycji z tymże standardami.

#### **Rozdział 4 - Przygotowanie i realizacja inwestycji towarzyszących**

W ramach powyższego rozdziału określono zasady przygotowania i realizacji inwestycji towarzyszących, rozumianych jako inwestycję w zakresie budowy, przebudowy lub remontu: sieci uzbrojenia terenu, drogi publicznej, obiektów infrastruktury publicznego transportu zbiorowego, obiektów infrastruktury społecznej, w szczególności obiektu opieki nad dziećmi do lat 3, przedszkola, szkoły, placówki wsparcia dziennego, placówki opieki zdrowotnej, dziennego domu pomocy, obiektów służących działalności pożytku publicznego, obiektów sportu i rekreacji, terenów zieleni urządzonej, o ile służą obsłudze mieszkańców inwestycji mieszkaniowej.

Zgodnie z art. 26 organem właściwym do wydania decyzji w ww. zakresie jest wojewoda, natomiast organem wyższego stopnia – minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

W kolejnej jednostce redakcyjnej rozwiązano zasady wpływu inwestycji towarzyszącej na zarządcę drogi, poprzez zobligowanie ww. organu do wydania zezwolenia na zajęcia pasa na cele robót budowlanych w terminie 21 od złożenia wniosku przez inwestora. Niezachowanie powyższego terminu zostało obwarowane karą pieniężną, w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki, przy czym do ww. terminów nie wliczałyby się terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony, albo z przyczyn niezależnych od zarządcy drogi. Projektowane rozwiązanie jest wzorowane na karach za nieterminowe wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, czy też decyzji o pozwolenie na budowę na zasadach klasycznych.

W art. 28 wskazano, iż do procedury dot. inwestycji towarzyszących stosuje się odpowiednio przepisy o realizacji inwestycji mieszkaniowej.

Jednym z podstawowych ułatwień, przewidzianych w projekcie dla inwestora, jak i jednostek samorządu terytorialnego (np. gminę), jest możliwość zawarcia przez nią z inwestorem porozumienia określającego sposób realizacji infrastruktury towarzyszącej służącej wykonywaniu zadań własnych tej jednostki, przy czym możliwość ta byłaby wyłączona w jeżeli inwestor samodzielnie zapewni wykonywanie zadań infrastruktury towarzyszącej. W przypadku gdy do zawarcia takiego porozumienia dojdzie jednostka samorządu terytorialnego obowiązana byłaby zapewnić funkcjonowanie tej infrastruktury na zasadach określonych w tym porozumieniu (art. 29 i 30 projektu).

Zgodnie z art. 31 omówione powyżej przepisy dot. porozumienia stosowałyby się odpowiednio do innych podmiotów zapewniających funkcjonowanie infrastruktury towarzyszącej.

#### **Rozdział 5 - Ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w związku z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących**

Projekt ustawy w rozdziale 5 reguluje zasady korzystania z nieruchomości w związku z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Zaproponowane w tym zakresie regulacje w przeważającej mierze opierają się na rozwiązaniach funkcjonujących na gruncie krajowego porządku prawnego m.in. w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, czy w specustawach inwestycyjnych, z tym zastrzeżeniem, że nie przewiduje się wyłączeń nieruchomości, na których mają być budowane budynki mieszkaniowe. Pozyskanie tytułów prawnych do tych gruntów następować będzie na zasadach rynkowych (w drodze umów cywilnoprawnych).

Projektowana ustawa przewiduje w art. 32, iż wojewoda w pozwoleniu na budowę będzie miał prawo ograniczyć sposób korzystania z nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz

urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń. Z uwagi na główny cel projektu ustawy, jakim jest usprawnienie i skrócenie czasu realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz towarzyszących, projekt ustawy przewiduje, iż do ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości będzie mogło dojść w drodze pozwolenia na budowę, jeżeli inwestor nie mógł uzyskać prawa dysponowania nieruchomością na cele budowlane w drodze umowy (negocjacji).

Właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości jest obowiązany udostępnić nieruchomość w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń, o których mowa powyżej. Obowiązek udostępnienia nieruchomości podlega egzekucji administracyjnej (art. 32 ust. 11).

Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości jak również udostępnienie nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii następuje, zgodnie z założeniem projektowanej ustawy, za odszkodowaniem przysługującym od inwestora na rzecz właściciela, użytkownika wieczystego lub osoby, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości objętej decyzją. Zakłada się polubowne uzgodnienie wysokości odszkodowania przed zaangażowaniem w sprawę organu. Jeżeli jednak w terminie 30 dni, licząc od dnia, w którym inwestor zgodnie z decyzją uprawniony jest do wejścia na teren nieruchomości, nie dojdzie do uzgodnienia wysokości przedmiotowego odszkodowania, każda ze stron może się zwrócić do wojewody o ustalenie tej wysokości (odszkodowanie ustalane *ex ante*). Odszkodowanie powinno odpowiadać wartości poniesionych szkód, przy czym jeżeli wskutek ograniczenia korzystania z nieruchomości objętej decyzją, zmniejszy się wartość tej nieruchomości, wysokość odszkodowania powiększa się o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu.

Projekt ustawy przewiduje, że zarówno obowiązek zapłaty odszkodowania, jak i obowiązek pokrycia kosztów wyceny szkód ciążyć będzie na inwestorze (wysokość kosztów wyceny szkód określona zostanie przez wojewodę w decyzji ustalającej wysokość odszkodowania). Tym samym, zaproponowane rozwiązania w zakresie pozyskiwania terenu niezbędnego do realizacji inwestycji nie będą skutkowały koniecznością ponoszenia kosztów po stronie budżetu państwa. Zapłata odszkodowania następuje jednorazowo, w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja podlega wykonaniu, chyba że uprawniony do otrzymania odszkodowania wnioskuje o inny sposób wypłaty. W przypadku opóźnienia w wypłacie odszkodowania należą się odsetki ustawowe. Strona niezadowolona z wysokości przyznanego jej odszkodowania w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej decyzji o odszkodowaniu, może wnieść powództwo do sądu powszechnego. Natychmiastowa wykonalność decyzji określającej wysokość odszkodowania, której nie wstrzymuje wniesienie powództwa do sądu powszechnego, zagwarantuje właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu natychmiastową wypłatę środków z tytułu ograniczenia jego praw do nieruchomości lub udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii.

Projekt nakłada również na inwestora - po zakończeniu działań uzasadniających ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości lub czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii urządzeń, o których mowa w art. 32 ust. 1 - obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego (art. 32 ust. 5). Mając na względzie interesy podmiotów ograniczonych w sposobie korzystania z nieruchomości projektodawca w art. 32 ust. 6 projektu ustawy przewidział prawo właściciela, użytkownika wieczystego i osób, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe, do odszkodowania od inwestora. Jeżeli przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego nie będzie możliwe albo powodować będzie nadmierne trudności lub koszty, bądź też w trakcie okresu udostępnienia powstały szkody, które nie zostały uwzględnione w odszkodowaniu ustalonym *ex ante*, właścicielom, użytkownikom wieczystym i osobom, którym przysługiwać będą ograniczone prawa rzeczowe, przysługiwać będzie odszkodowanie, które powinno odpowiadać wartości poniesionych szkód (odszkodowanie ustalane *ex post*). Również w tym przypadku zarówno koszty wyceny szkód, jak i obowiązek zapłaty odszkodowania obciąża inwestora.

Reasumując przepis art. 32 projektu przewiduje kolejną formę nabycia praw do nieruchomości w szczególności pod inwestycję towarzyszącą. Jako najskuteczniejsze rozwiązanie uznano wydanie przez właściwy organ administracji decyzji ograniczającej prawa właściciela albo użytkownika



wieczystego i dającej możliwość inwestorowi prowadzenia na tym gruncie inwestycji. W tym zakresie wykorzystano istniejące już rozwiązania zawarte w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami tj. w jej art. 124, z uwzględnieniem pewnych zmian. Najważniejsza z nich to przyznanie kompetencji do ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości wojewodzie. Rozstrzygnięcie w tym zakresie wydawane byłoby w ramach decyzji o pozwoleniu na budowę albowiem praktyka dowodzi, iż skonkretyzowana potrzeba takich ograniczeń może się pojawić dopiero na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę. Jednocześnie wprowadzono uproszczoną procedurę uzgodnień dotyczących wysokości odszkodowania, która stanowi *lex specialis* wobec art. 124 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W art. 33 projektu ustawy przyznano właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu wobec inwestora roszczenie nabycia nieruchomości gdy zrealizowana inwestycja infrastrukturalna (z art. 32 ust. 1) uniemożliwia dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem. Propozycja ta odpowiada regulacji zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami odpowiednio w art. 124 oraz 125.

Przepis art. 34 ust. 1 projektu ma na celu zagwarantowanie inwestorowi prawa zajęcia terenów śródlądowych wód płynących, dróg publicznych, bądź obszarów kolejowych na czas realizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej. Rozwiązanie to umożliwi zajęcie tych terenów na czas realizacji inwestycji, co z kolei uczyni proces realizacji inwestycji płynniejszym i również wpłynie na skrócenie czasu realizacji. Podkreślić należy, że zajęcie terenu na podstawie przedmiotowego przepisu będzie miało charakter odpłatny, na zasadach ogólnych, właściwych dla danej dziedziny. Zgodnie z art. 34 ust. 2 zdanie drugie, zajęcie terenu, o którym mowa w ust. 1, nie wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego. Zwolnienie inwestora z obowiązku uzyskania pozwolenia wodnoprawnego wynika z przekonania projektodawców, iż w przypadku udostępnienia terenu w drodze umowy z właściwym organem, o którym mowa w art. 212 ust. 1 ustawy - Prawo wodne, pozwala na ochronę wszystkich tych wartości prawnie chronionych, które miał na względzie ustawodawca przewidując konieczność uzyskania pozwolenia wodnoprawnego. Nie można jednakże zakładać, że inwestor zawsze dojdzie do porozumienia z podmiotami wskazanymi w tych przepisach. Zastosowano zatem rozwiązanie zgodnie z którym, jeżeli w terminie 30 dni od dnia złożenia przez inwestora wniosku o uzgodnienie nie dojdzie do zawarcia umowy z zarządcą drogi, zarządcą infrastruktury kolejowej lub z właściwym organem gospodarującym wodami, wojewoda, na wniosek inwestora, wydaje w tym zakresie decyzję zastępującą umowę. Decyzja określa zakres, termin i warunki zajęcia terenu, w tym wynagrodzenie z tego tytułu. Wprowadzenie takiego rozwiązania wynika z przekonania projektodawców, iż jest to najbardziej efektywny sposób rozstrzygnięcia sporu, w którym żadna ze stron w stosunku do drugiej strony nie występuje w stosunku podległości kompetencji.

W związku z faktem, że większość kluczowych regulacji dotyczących inwestycji w zakresie inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących, związanych z ochroną gruntów rolnych i leśnych zawarta jest w projekcie ustawy, art. 35 wyłącza stosowanie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych do gruntów rolnych objętych decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub decyzją o lokalizacji inwestycji towarzyszącej. Przepis art. 35 zakłada jednoznaczne „odstąpienie” od ochrony gruntów rolnych, w granicach administracyjnych miast, przewidzianej w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Tym samym nieruchomości położone w granicach administracyjnych miast będą mogły być zabudowywane i zagospodarowywane na cele mieszkaniowe. Złagodzenie ochrony gruntów rolnych w miastach dotyczy jedynie tych inwestycji, które będą realizowane w ramach projektowanej ustawy, czyli tych wspierających politykę państwa w obszarze budownictwa mieszkaniowego.

Przepis art. 36 przewiduje, że egzekucji obowiązków wynikających z decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz z decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej, decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości (art. 32), a także decyzji zastępującej umowę o zajęciu terenu (art. 34), stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Przepis art. 37 stanowi, iż organem wyższego stopnia w sprawach dotyczących ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w związku z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji

towarzyszących, będzie minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (obecnie Minister Inwestycji i Rozwoju).

## **Rozdział 6 - Postępowanie administracyjne związane z przygotowaniem i realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących**

Istotnym elementem projektu ustawy jest katalog przepisów zawierających konkretne ułatwienia i uproszczenia obowiązujących procedur, w szczególności administracyjnych. Znajdując uzasadnienie w przyjęciu nadzwyczajnych regulacji prawych w odniesieniu do inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, projekt ustawy powieli ułatwienia przyjęte w przepisach dotychczas obowiązujących szczególnych ustaw inwestycyjnych. I tak, art. 38 ust. 1 projektu nadaje natychmiastową wykonalność decyzjom administracyjnym wydawanym w związku z realizacją inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej. Istotą natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnych jest to, że decyzja staje się od razu wykonalna i jednocześnie stanowi tytuł egzekucyjny, a wniesienie odwołania od takiej decyzji w terminie przez jakikolwiek podmiot trzeci nie wstrzymuje wykonywania tej decyzji przez podmiot, który ją uzyskał, przystępujący na tej podstawie do realizacji poszczególnych etapów przedsięwzięć. W ocenie projektodawców tego rodzaju rozwiązanie uzasadnione jest podstawowymi celami stawianymi przed projektowaną ustawą, tj. przyspieszeniem inwestycji mieszkaniowych i towarzyszących, a w konsekwencji zmniejszeniem deficytu mieszkaniowego państwa. Pozostawienie rozwiązania, w którym nakładanie rygoru natychmiastowej wykonalności poszczególnym rozstrzygnięciom dokonywane byłoby na podstawie art. 108 Kpa, powodowałoby po stronie organu wydającego decyzję konieczność wykazania w każdym przypadku, że zachodzą przesłanki określone w tym przepisie. W konsekwencji nastąpiłoby wydłużenie postępowania oraz ryzyko kwestionowania rygoru natychmiastowej wykonalności, w szczególności w przypadkach, kiedy uzasadnienie tego rygoru opierałoby się na przesłankach wynikających z celu ustawy, w istocie wspólnych dla wszystkich rozstrzygnięć, nie zaś na indywidualnych okolicznościach danej sprawy. Tymczasem natychmiastową wykonalność decyzji w ocenie projektodawców uzasadniają już same cele ustawy. Jest to zatem kwestia możliwa do rozstrzygnięcia bezpośrednio przez ustawodawcę, w związku z czym nie ma potrzeby nakładać na organy wydające decyzji dodatkowej pracy związanej z rozstrzygnięciem tej kwestii, jak również narażać inwestora na ryzyko, jakie wiąże się z nadawaniem rygoru natychmiastowej wykonalności w indywidualnym trybie.

Przyjęto także zasadę, stosowaną również w innych specustawach, że odwołanie musi zawierać minimalne elementy. Nie jest więc możliwym wyrażenie samego niezadowolenia z rozstrzygnięcia, ale należy przedstawić konkretnie jaki jest zarzut, powód kwestionowania decyzji, dowody to uzasadniające, itp. Odwołanie musi również określać czego strona oczekuje od organu odwoławczego, a więc jakiego rozstrzygnięcia się żąda (np. uchylecia decyzji w części i odmowy w tym zakresie ustalenia lokalizacji). Brak takich elementów odwołania stanowi brak formalny, a więc organ obowiązany będzie do wezwania strony do jego uzupełnienia. Nieuzupełnienie braku w wyznaczonym terminie spowoduje pozostawienie odwołania bez rozpatrzenia, na gruncie stosowania w tym zakresie Kpa.

Przepis wprowadza również krótszy (21 dni) termin na rozpatrzenie odwołania niż to wynika z Kpa (1 miesiąc).

Istotną jest regulacją zawarta w art. 38 ust. 4, iż w przypadku wadliwości części decyzji, wada ta nie może prowadzić do uchylecia albo stwierdzenia nieważności całej decyzji. Taka decyzja zostać może podważona tylko w zakresie konkretnej części inwestycji (wydzielonej części planowanych prac) albo konkretnej nieruchomości albo działki. W pozostałym zakresie decyzja pozostawać musi w mocy.

W celu przyspieszenia postępowań przed sądami administracyjnymi (art. 39) zdecydowano się na skrócenie z 30 dni do 15 dni terminu na przekazanie przez organ do sądu skargi na decyzje i akt sprawy. Sąd administracyjny będzie miał 2 miesiące na rozpatrzenie sprawy (takiego terminu nie ma na zasadach ogólnych) w I i II instancji.

W celu zapewnienia spójności prowadzenia spraw i uniknięcia wątpliwości, w art. 40 wskazano wojewodę jako organ egzekucyjny w zakresie obowiązków niepieniężnych wynikających z decyzji wydanych na podstawie ustawy. Ma to zapewnić, że organ wydający decyzję, znając w szczególności

sprawę, jak i będąc w nią zaangażowany od początku, będzie najlepiej predysponowany i motywowany do dopilnowania wykonania zapisów własnych decyzji.

W zakresie zaś obowiązków o charakterze niepieniężnych ( np. kary pieniężne) w tym samym przepisie wskazano naczelnika urzędu skarbowego, jako organ wyspecjalizowany w tego typu sprawach i dochodzeniu takich należności.

Odnosnie do kar pieniężnych wymierzanych organom za nieterminowe wydawanie decyzji, przewidzianych w przepisach ustawy, dokonano odesłania w art. 41 do przepisów Ordynacji podatkowej (dział III), mając na celu stworzenie podstaw do określenia charakteru zobowiązania z tego tytułu i uregulowania wszystkich kwestii związanych z istnieniem tej należności. Wskazany dział Ordynacji podatkowej odnosi się w szczególności do powstania zobowiązania, zabezpieczenia, terminów płatności, odsetek, ulg, przedawnienia, nadpłaty itp. Brak odesłania w tym zakresie spowodowałby wątpliwość jaki charakter ma taka kara, jak i jakie przepisy mają w stosunku do niej zastosowanie. Uznano przy tym, że nie jest właściwym odsyłanie do przepisów o karach w Kodeksie postępowania administracyjnego, z uwagi na jego stosowanie generalnie w stosunku do stron postępowań, a nie pomiędzy organami.

Zastrzeżono przy tym, że do kar nie stosuje się przepisów w zakresie organu wyższego stopnia, wykonalności, terminów załatwienia. Z uwagi na fakt, że postępowania z tego zakresu nie wpływają bezpośrednio na możliwości i szybkość realizacji docelowej inwestycji mieszkaniowej, nie ma potrzeby wprowadzania w tym zakresie rozwiązań odmiennych niż jest to określono to w zasadach ogólnych.

## **Rozdział 7 - Zmiany w przepisach obowiązujących**

Z uwagi na złożoność procesu inwestycyjnego, w rozdziale 7 projektowanej ustawy przewidziany został szereg zmian niezbędnych do wprowadzenia w innych ustawach mających zastosowanie w kontekście realizacji zadań służących poprawie dostępności mieszkań wskazanych treścią projektowanej regulacji.

W art. 42 projektu, w ustawie o drogach publicznych w art. 16 po ust. 2 dodaje się ust. 2a i 2b, które dotyczą obowiązków inwestora inwestycji mieszkaniowej oraz towarzyszącej w zakresie budowy lub przebudowy dróg publicznych.

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową (w analizowanej sytuacji inwestycją mieszkaniową lub towarzyszącą) należy do inwestora tego przedsięwzięcia. Szczegółowe warunki budowy lub przebudowy tych dróg, powinny zostać określone w umowie między zarządcą drogi, a inwestorem. Najczęstszym problemem podczas negocjacji umowy jest ustalenie po pierwsze czy na inwestorze ciąży obowiązek wykonania prac, a po drugie zakresu prac obciążających inwestora.

W praktyce negocjacje z zarządcą drogi odnośnie zakresu oraz konieczności budowy lub przebudowy dróg publicznych często obejmują również inne aspekty niż wynikające z literalnego rozumienia art. 16 ustawy o drogach publicznych. Może się zatem zdarzyć, że koszt wymaganej przez zarządcę inwestycji drogowej będzie na tyle znaczny, iż pod znakiem zapytania może stać finansowanie inwestycji głównej.

Z tego względu projektodawcy wprowadzili rozwiązania w zakresie podstawowych wymogów, które powinny być uwzględnione przy określaniu zakresu obowiązków inwestora inwestycji niedrogowej dotyczących budowy lub przebudowy dróg publicznych.

Art. 43 wprowadza dostosowującą zmianę do art. 2 ust. 1a ustawy o własności lokali rozszerzając katalog dokumentów stanowiących podstawę do wydania zaświadczenia o samodzielności lokalu. Niniejszy projekt przewiduje powstanie nowego rodzaju decyzji administracyjnej, tj. decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, która stanie się jednym z dokumentów wymaganych przy wydawaniu ww. zaświadczeń o samodzielności lokalu dla realizowanych w oparciu o nią inwestycji.

Art. 44 projektu przewiduje zmianę ustawy – Prawo budowlane poprzez rozszerzenie wymogu projektowania i budowania budynków mieszkalnych wielorodzinnych oraz obiektów użyteczności publicznej z uwzględnieniem potrzeb osób z niepełnosprawnościami innymi niż tylko

niepełnosprawność ruchowa, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., w tym osób starszych.

Zaproponowano również wymóg zapewnienia minimalnego udziału lokali mieszkalnych dostępnych dla ww. osób. Spełnienie tych wymogów będzie wykazywane w projekcie architektoniczno-budowlanym, organy nadzoru budowlanego będą zobowiązane natomiast do weryfikowania projektu w tym zakresie na etapie kontroli przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Projekt ustawy wskazuje także, iż uzyskanie odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych nie może wpłynąć w sposób negatywny na dostępności wielorodzinnych budynków mieszkalnych i obiektów użyteczności publicznej dla osób o ograniczonej sprawności lub percepcji, o których mowa w art. 1 ww. Konwencji, w tym osób starszych.

Ponadto, doprecyzowano zakres nieistotnych zmian w projekcie budowlanym. Wprowadzone w ustawie zmiany ułatwią inwestorowi gospodarowanie terenem, m.in. poprzez umożliwienie zmiany usytuowania obiektów małej architektury i urządzeń budowlanych (w zakresie zgodnym z przepisami techniczno-budowlanymi) - bez konieczności sporządzania i zatwierdzania projektu zamiennego. Zgodnie z obowiązującymi przepisami każda zmiana projektu zagospodarowania terenu skutkowałą istotnym odstępianiem od zatwierdzonego projektu, wobec czego np. zmiana usytuowania chodnika, czy poszerzenie opaski betonowej wokół budynku skutkowałą koniecznością wstrzymania realizacji zamierzenia budowlanego i wystąpieniem o projekt zamienny.

W art. 45 projektu przewidziano zmianę w ustawie o gospodarce komunalnej, polegającą na wyłączeniu spod ograniczeń ustawowych w zakresie spółek prowadzących działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem. Przewidziano także możliwość zawarcia w tych sprawach porozumienia z województwem.

Art. 46 projektu zawiera propozycje zmiany ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego dotyczące m.in. rozszerzenia formuły najmu instytucjonalnego o umowę najmu z docelowym przeniesieniem własności lokalu. Na potrzeby umowy najmu z docelowym przeniesieniem własności dodane zostaną art. 19k-19r uwzględniające specyfikę tego rodzaju umowy. Celem projektu jest ujednoczenie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych z opcją przeniesienia własności po uiszczeniu ceny sprzedaży rozłożonej na raty w trakcie trwania najmu. Sprzedaży lokali w formule najmu instytucjonalnego z dojściem do własności będą mogły dokonywać tylko podmioty profesjonalnie zajmujące się wynajmowaniem lokali.

Umowa najmu, aby mogła zostać zakwalifikowana jako umowa najmu instytucjonalnego z dojściem do własności, będzie musiała zawierać określenie przedmiotu najmu i wysokości czynszu, cenę (po zapłaceniu której nastąpi przeniesienie własności lokalu), wysokość związanych z tym rat oraz terminy ich płatności oraz zobowiązanie wynajmującego do przeniesienia własności lokalu po zapłaceniu ceny wraz z terminem zawarcia umowy przyrzeczonej, tj. przenoszącej własność mieszkania. Samo przyrzeczenie przeniesienia własności rzeczy, jeżeli będzie zachowana właściwa forma czynności prawnej (aktu notarialnego), stanowi czynność zobowiązującą, która tworzy dla najemcy prawo do żądania przeniesienia własności nieruchomości. Najemca będzie mógł tym samym żądać od wynajmującego złożenia stosownego oświadczenia woli o przeniesieniu własności lokalu lub dochodzić tego na drodze sądowej.

Podobnie jak w przypadku umów najmu instytucjonalnego bez dojścia do własności nie jest przewidziane ograniczenie trwania tego typu umów – byłaby to umowa na czas określony bez limitu czasu wskazanego w ustawie. W przypadku zakończenia stosunku najmu proponowane regulacje przewidują procedurę opróżnienia lokalu funkcjonującą już w przypadku najmu instytucjonalnego bez opcji dojścia do własności. W celu zabezpieczenia interesów najemcy proponowane rozwiązania przewidują, że w przypadku zakończenia najmu bez skorzystania z przeniesienia własności mieszkania, właściciel ma obowiązek zwrócić najemcy w terminie 12 miesięcy od opróżnienia lokalu wpłacone na poczet ceny nabycia środki z uwzględnieniem waloryzacji. Waloryzacja oparta jest na obiektywnym i powszechnie dostępnym wskaźniku publikowanym przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, tj. na wartości ceny 1m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego aktualizowanego kwartalnie. Projekt w ten sposób regulując zasady zwrotu wpłaconej części ceny zakupu lokalu w przypadku rozwiązania umowy przed spłatą całej ceny zakupu, uwzględnia konieczność waloryzacji wpłaconych rat na przestrzeni obowiązywania umowy, opartej na

zmieniających się w tym czasie nakładach poniesionych przez inwestorów na budowę wielomieszkaniowych budynków mieszkalnych w przeliczeniu na 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku.

Wycięciu ograniczeń w stosowaniu instytucji najmu instytucjonalnego służy też brak konieczności wskazywania przez najemcę lokalu zastępczego, w którym będzie on mógł zamieszkać w razie konieczności opróżnienia lokalu zajmowanego na podstawie umowy najmu instytucjonalnego; nie jest też przewidziane przedkładanie przez najemcę oświadczenia właściciela lokalu zastępczego o możliwości zamieszkania w tym lokalu. W sytuacji, w której zawarta umowa zostanie rozwiązana lub skutecznie wypowiedziana, a najemca nie opuszcza lokalu, właściciel lokalu w celu dokonania eksmisji takiej osoby musi wystosować żądanie, a w nim termin, nie krótszy niż 14 dni od dnia doręczenia żądania najemcy, w którym najemca i osoby z nim zamieszkujące mają opróżnić lokal. Jeśli najemca po upływie tego terminu nie opuści zajmowanego lokalu, wynajmujący musi złożyć do sądu wniosek o nadanie klauzuli wykonalności dla oświadczenia, w którym najemca oświadczył poddanie się eksmisji i zobowiązał się do opróżnienia lokalu.

Trzeba zastrzec, iż przedmiotem umowy najmu będzie mógł być jedynie lokal mieszkalny, zaś wynajmującym podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie wynajmu lokalu. Dla lokalu będzie musiała być założona księga wieczysta, zaś wynajmujący winien być jego właścicielem w momencie zawarcia umowy najmu wraz z umową przedwstępną. Okres jej trwania pozostawiony zostanie stronom; ustawa nie będzie ingerować w zasady kalkulacji tego wynagrodzenia.

Prawa i obowiązki stron z tytułu rozliczenia spłaty kosztów budowy lokalu i przeniesienia odrębnej własności lokalu na najemcę spłacającego w ratach cenę zakupu mieszkania będą uregulowane w umowie najmu.

Wprowadzone zostaną również regulacje zapewniające bezpieczeństwo wpłaconych przez najemcę kwot na poczet wykupu lokalu na wypadek kłopotów finansowych wynajmującego. Służy temu przepis, zgodnie z którym w przypadku zawarcia przez wynajmującego umowy zobowiązującej do przeniesienia własności lokalu po uregulowaniu przez najemcę ceny zakupu, wynajmujący zobowiązany jest do ustanowienia na pozycji pierwszej hipoteki zabezpieczającej ewentualne roszczenia wynajmującego z tytułu uiszczonych wpłat na poczet wykupu mieszkania w przypadku nieprzeniesienia przez wynajmującego własności. Ustawa zawiera także przepisy zabezpieczające interesy najemców na wypadek ogłoszenia upadłości wynajmującego (umowa najmu jest skuteczna wobec każdorazowego nabywcy lokalu). W celu zabezpieczenia najemcy przepisy przewidują również, iż w przypadku przeniesienia własności lokalu ma on być wolny od hipotek i roszczeń.

Art. 47 projektu przewiduje uregulowanie dopuszczalności realizacji inwestycji mieszkaniowych w rozumieniu przepisów projektu ustawy oraz dopuszczalności nabycia nieruchomości rolnej przez inwestora realizującego inwestycję mieszkaniową (a także zbycia przez tego inwestora takiej nieruchomości innemu inwestorowi realizującemu taką inwestycję). W tym celu w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 2196 i 2233) zaproponowano wyłączenie stosowania przepisów ustawy w stosunku do gruntów rolnych w miastach, w sytuacji gdy zbycie następuje w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej oraz zobligowanie notariusza sporządzającego umowę przeniesienia własności nieruchomości, do przekazania wypisu umowy przenoszącej własność nieruchomości rolnej albo jej części do właściwego ze względu na położenie nieruchomości dyrektora oddziału terenowego Krajowego Ośrodka w terminie 14 dni od dnia zawarcia umowy. Umowa zawierać będzie pouczenie, że w przypadku gdy w określonych terminach nie zostanie uzyskane pozwolenie na budowę albo nie zrealizował i nie oddał do użytkowania określonej części inwestycji - Krajowy Ośrodek, może złożyć w formie aktu notarialnego oświadczenie o nabyciu przedmiotowych nieruchomości.

W ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 535, z późn. zm.) uwzględniono kolejny typ szczególnej decyzji lokalizacyjnej, tj. decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej. Z uwagi na zaproponowaną w art. 6 projektu ustawy możliwość realizacji inwestycji mieszkaniowych na terenach objętych obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego również w przypadku braku zgodności inwestycji z planem, przewiduje się

wprowadzenie zmiany w art. 80 ust. 2 ww. ustawy, wyłączającej obowiązek badania zgodności inwestycji mieszkaniowej z ustaleniami planu na etapie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Przepis art. 49 zakłada wprowadzenie do ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości prawa pierwokupu przysługującego Skarbowi Państwa. Prawo pierwokupu będzie realizował w imieniu Skarbu Państwa Prezes KZN. Prawem pierwokupu byłaby objęta sprzedaż przez państwowe osoby prawne prawa własność lub użytkowania wieczystego nieruchomości. Nieruchomości nabyte przez Skarb Państwa (do zasobu KZN) w drodze prawa pierwokupu mogłyby zostać następnie wykorzystane dla realizacji zadań Państwa w obszarze wspierania budownictwa mieszkaniowego.

## **Rozdział 8 - Przepisy przejściowe i końcowe**

W przedmiotowym rozdziale, zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, uregulowano kwestie intertemporalne stosowania nowych przepisów, jak i wprowadzono regułę wydatkową.

W art. 53 wskazano do jakich zamierzeń budowlanych stosuje się dotychczasowe przepisy ustawy – Prawo budowlane. Podobna regulacja została zaproponowana odnośnie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 7 oraz art. 34 ust. 6 tej ustawy., za który odpowiadać będzie minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

Ponadto w art. 54 wprowadzono regułę wydatkową wraz z mechanizmem korygującym, za który odpowiadać będzie minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

Zgodnie ostatnim przepisem ustawa wchodziłaby w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 35 (wyłączenie, w granicach administracyjnych miast, stosowania ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych), 47 (nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego) i 49 (prawo pierwokupu przysługujące KZN), które wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Projektowana ustawa nie podlega notyfikacji, w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Projektowana ustawa nie wymaga przedłożenia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej lub Europejskiemu Bankowi Centralnemu w celu uzyskania opinii, dokonania konsultacji lub uzgodnienia, o których mowa w § 39 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006 i 1204).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projektowana ustawa została udostępniona na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju z dniem przekazania go do uzgodnień międzyresortowych. Stosownie do postanowień § 52 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów projektowana ustawa została zamieszczona w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji z dniem skierowania do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych.

Przedmiot projektowanej regulacji jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.