

## Uwagi

### Do projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (projekt z dnia 15 marca 2018 r)

(Anna Rembowicz-Dziekiowska)

1. Projekt powiela błędy wielu wcześniejszych uregulowań prawnych dotyczących budownictwa mieszkaniowego, które główne wsparcie (prawne, finansowe, organizacyjne itd.) kierowały w stronę realizacji nowych inwestycji, co przyczynia się do wyludniania centrów miast, i tzw. „suburbanizacji” (łatwiej budować w „szczerym polu”, niż rewitalizować i przystosowywać do współczesnych potrzeb istniejącą tkankę miejską).
2. Cała idea ustawy, przyjęta jest na błędnym założeniu, iż barierą dla dostępności mieszkań jest brak terenów wyznaczonych w planach miejscowych lub wydanych decyzjach o warunkach zabudowy. Jak już wielokrotnie wykazywano, zarówno w „studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin”, jak i w obowiązujących planach miejscowych takich terenów wyznaczonych jest kilkakrotnie więcej, niż wynika to z faktycznego zapotrzebowania (to właśnie z tej przyczyny w ustawie wprowadzono zmiany dotyczące sporządzania studiów rozwoju dla gmin). Obowiązują do tego decyzje wzięte, które (pomimo takiej możliwości) wcale nie są „konsumowane”. Inwestorzy/właściciele nieruchomości, nie kontynuują procesu budowlanego. Wniosek: to nie w tej materii tkwi problem braku dostępności do mieszkań.
3. Podstawową przyczyną braku realizacji mieszkań (ograniczonej podaży) jest ograniczony popyt. Ograniczony popyt ma bezpośredni związek z możliwościami finansowymi potencjalnych nabywców.

#### Odnośząc się do zaproponowanej treści ustawy, szczególne zagrożenia z niej wynikające, to:

##### 1. „Ubezwłasnowolnienie” samorządów:

Projekt ustawy proponuje znaczące ograniczenie kompetencji samorządów i przekazanie ich organom administracji rządowej (Wojewodom). To Wojewoda a nie Prezydent, ma wydawać zarówno decyzje w sprawie ustanowienia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszących (sieci, drogi, przedszkola, szkoły itd.) (Art. 14 ust 1, Art. 26).

W rozumieniu ustawy inwestycją mieszkaniową jest każda inwestycja mieszkaniowa obejmująca 2 budynki (lub więcej) i nie mniej niż 50 mieszkań, lub 25 domów jednorodzinnych.

Wojewoda ma również wydawać pozwolenia na ich budowę.

W swoich decyzjach Wojewoda będzie kierować się uznaniowością wiążącą się z:

- brakiem konieczności uwzględniania opinii, wydanych przez reprezentujące interes publiczny organy (zarządców dróg, kolei, konserwatorów zabytków, starostów, komendanta straży pożarnej itd.- Art. 15 ust.8),
- uznaniem, że konkretna inwestycja mieszkaniowa jest „przypadkiem szczególnie uzasadnionym”, możliwe jest zatem odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych o których mowa w Art. 7 ustawy Prawo budowlane (Art.44 pkt 2).

##### 2. Wprowadzenie dualizmu prawnego, naruszanie zaufania do organów administracji publicznej:

Projekt ustawy zakłada, iż do inwestycji mieszkaniowych nie będzie się stosować ustawy z dnia 27 marca 2003 r o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Art.20 ust. 1).

Oznacza to, iż każda inwestycja będzie musiała być poprzedzona uzyskaniem od Wojewody (organu administracji rządowej) decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

Obowiązujące dziś plany miejscowe podlegały partycypacji społecznej, projekty planów wykładane były do publicznego wglądu, uchwalanie planów odbywało się na publicznie dostępnych posiedzeniach rad gmin, każdy (przed przyjęciem planu) mógł się z propozycją zapisów się zapoznać i wnieść ewentualne uwagi.

Nowe regulacje prawne **umożliwiają realizację inwestycji całkowicie sprzecznych z zapisami przyjętych przez rady gmin, sporządzonych przy partycypacji społecznej planów miejscowych** (Art. 6 ust. 1), i wydanie przez Wojewodę decyzji o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Decyzja ta wydana będzie już bez partycypacji społecznej, wyłącznie z udziałem stron postępowania (Art. 17). Prowadzi to do sytuacji, kiedy np. mieszkańcy są przekonani że na sąsiedniej działce będzie teren zielony, czy sportowo-rekreacyjny (bo tak stanowi plan miejscowy), dowiedzą się że będzie inaczej dopiero, kiedy na tym terenie ruszy budowa inwestycji mieszkaniowej.

Paradoks prawny polega na ustawowym dopuszczeniu sytuacji, w której:

- ten sam organ podejmuje uchwałę stanowiącą prawo miejscowe (uchwałę dotyczącą planu miejscowego), a następnie w formie uchwały, ma podejmować zgodę na nie stosowanie wcześniej przyjętego prawa miejscowego (Art. 6 ust. 3).  
To szczególne uprawnienie nie dotyczy przy tym inwestycji celu publicznego, ale komercyjnej działalności developerskiej,
- **Obowiązywać będą jednocześnie dwa sprzeczne ze sobą dokumenty:** uchwalony przez radę gminy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (stanowiący prawo miejscowe), oraz spreczna z prawem miejscowym decyzja administracyjna Wojewody ustalająca lokalizację inwestycji mieszkaniowej,
- Równolegle, do dwóch różnych organów będzie można występować o pozwolenia na budowę sprzecznych ze sobą inwestycji: do Prezydenta/Starosty o pozwolenie na budowę inwestycji zgodnej z planem miejscowym, i do Wojewody z wnioskiem o pozwolenie na budowę zgodnej z decyzją administracyjną inwestycji mieszkaniowej.

**3. Suburbanizacja, realizacja nowej zabudowy bez niezbędnej infrastruktury społecznej:**

W zapisy projektu ustawy zawarty jest wymóg zapewnienia dostępu do infrastruktury społecznej (Art.11 ust.2 pkt 2), czy do transportu publicznego (Art.11 ust.2 pkt 1) są to jednak zapisy pozorne. Sposób liczenia wymaganej odległości od tych obiektów (w linii prostej od granic terenu inwestycji do obiektu – Art. 11 ust.11) powoduje, iż faktyczna odległość niezbędna do pokonania może być kilkukrotnie dłuższa. Pomimo położenia szkoły/przedszkola w odległości nie przekraczającej 3 km (liczonej zgodnie z projektem ustawy w linii prostej), oba tereny mogą być oddzielone rzeką, drogą publiczną, linią kolejową itd., przez co faktyczny dostęp do obiektu będzie utrudniony.

**4. Dewastacja krajobrazu, wprowadzanie nieładu przestrzennego:**

Ustawa nie wymaga, aby nowa inwestycja mieszkaniowa była w jakimkolwiek stopniu dostosowana do sąsiedztwa. O ile wydawana przez Wojewodę decyzja musi np. określać minimalną i maksymalną powierzchnię użytkową mieszkań, to już **nie musi określać ani linii zabudowy, ani maksymalnej wysokości zabudowy czy formy dachów** (Art. 19). Wymóg określenia tych parametrów nie wynika z konieczności określenia „charakterystycznych parametrów technicznych” (Art.19 ust.1 pkt 7c) gdyż jest to pojęcie równie pojemne co nieprecyzyjne, zatem podlegać będzie różnym interpretacjom. Powyższe regulacje skutkować

*Anna Rembowicz-Dziekiowska: uwagi do projektu ustawy „o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących” (projekt z dnia 15 marca 2018 r)*

będą pogłębianiu dewastacji krajobrazu miast: obok zabudowy jednorodzinnej, czy w historycznych centrach miast, będą mogły powstawać nie współgrające formą i gabarytami z otoczeniem obiekty, których wysokość znacznie przekroczy wysokość istniejących w sąsiedztwie budynków.

Szczególnie zagrożone są tu wszystkie miasta których liczba mieszkańców przekracza 100 tysięcy – tam, zgodnie z zapisami projektu ustawy wysokość nowej zabudowy nie jest niczym ograniczona (Art. 11 ust. 7 pkt 3), każda zatem próba wpisania w decyzji jakiegokolwiek ograniczenia wysokości, będzie spotkać się z zarzutem naruszenia przepisów ustawy.

**5. Generowanie konfliktów społecznych:**

Inwestycja mieszkaniowa realizowana zgodnie z proponowanymi zapisami ustawy, nie musi uwzględniać „warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie”, ponieważ zgodnie z zapisami Art. 44 pkt 2, „w szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych”. Uznaniowa interpretacja pojęcia „szczególnie uzasadniony przypadek” będzie powodem konfliktów. Zastosowanie przez Organ tego odstępstwa sprzyjać będzie budowie substandardów, nie spełniających wymogów dotyczących nasłonecznienia mieszkań, jak również lokowaniem zabudowy w zbyt bliskiej odległości od siebie i od granic działek sąsiednich, co spowoduje obniżenie standardów nie tylko realizowanej, ale również istniejącej w sąsiedztwie zabudowy.

**6. Naruszanie prawa własności w celu wspierania niepublicznych inwestycji komercyjnych:**

Właściciel terenu/budynku w sąsiedztwie którego realizowana będzie taka inwestycja mieszkaniowa musi się liczyć nie tylko z zacienieniem jego nieruchomości, ale także z ograniczeniem sposobu korzystania z jego nieruchomości (nawet wbrew jego woli), jeśli przez jego działkę trzeba będzie poprowadzić wodociąg, gazociąg czy inną sieć niezbędną do korzystania z inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej (Art.32 ust.1). Taki zapis powoduje, iż naruszane jest prawo własności, nie w celu realizacji inwestycji celu publicznego, ale w celu realizacji developerskiej inwestycji komercyjnej. Brak przy tym jakiegokolwiek ochrony prawa własności, ponieważ wydawane przez Wojewodę pozwolenie na budowę jednocześnie tą samą decyzją ogranicza sposób korzystania z nieruchomości. Decyzja ta podlega natychmiastowemu wykonaniu (Art. 38 ust.1), i w przypadku gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji (np. ta ograniczająca sposób korzystania z nieruchomości) nie można będzie jej uchylić (Art.38 ust 4).

**7. Sprzeczne z interesem publicznym uprawnienie inwestora komercyjnych inwestycji mieszkaniowych, do zajmowania terenów publicznych:**

Projekt zapisów ustawy, zagraża prawidłowemu funkcjonowaniu publicznej infrastruktury technicznej, uprawniając komercyjnego inwestora inwestycji mieszkaniowych do zajmowania terenów dróg publicznych, wód płynących czy terenów kolei (Art. 34.ust.1).

**8. Spowolnienie i utrudnienie procedury przygotowania inwestycji mieszkaniowych:**

Wbrew twierdzeniom zawartym w Art. 1 ustawa ani nie uprości, ani nie przyspieszy procedur, a wręcz przeciwnie, znacząco je utrudni i wydłuży.

W przypadku braku planu miejscowego (ta sytuacja obejmuje niemal 70% powierzchni Polski), obecnie obowiązujące regulacje prawne przewidują, iż po złożeniu przez inwestora wniosku o ustalenie warunków zabudowy, wójt/burmistrz/prezydent, przygotowuje, a następnie uzgadnia ze stosownymi organami projekt decyzji (Art. 60 ustawy o p. i z.p.) i

wydaje decyzję o warunkach zabudowy. Zatem, zgodnie z obecnie obowiązującymi regulacjami Inwestor:

- składa wnioski do wójta/burmistrza/prezydenta
- odbiera decyzję.

Po „uproszczeniu” tej procedury, większość czynności wykonywanych obecnie przez wójta/burmistrza/prezydenta, będzie musiał wykonać Inwestor.

Każdy Inwestor, który będzie chciał zbudować dwa (lub więcej) budynki zawierające 50 (lub więcej) mieszkań, lub nie mniej niż 25 budynków jednorodzinnych będzie zobowiązany:

- wystąpić do wójta/burmistrza/prezydenta o zgodę na realizację inwestycji mieszkaniowej (Art. 7 ust.1),
- otrzymać decyzję w sprawie zgody wójta/burmistrza/prezydenta (w terminie **60 dni** od dnia złożenia wniosku - Art. 7 ust. 3),
- przeprowadzić publiczny konkurs na koncepcję urbanistyczno-architektoniczną inwestycji mieszkaniowej (Art.13),
- wystąpić o opinię do organów o których mowa w Art. 15 ust. 3 (w zależności od uwarunkowań – ok. **20 różnych organów,** )
- otrzymać opinię w/w organów (w terminie **21 dni** od wystąpienia- Art.15 ust. 4), przy czym opinie te i tak nie mają znaczenia, bo zgodnie z zapisami Art. 15 ust. 8, Wojewoda przy ustalaniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wcale nie musi tych opinii uwzględniać,
- złożyć wniosek do Wojewody o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej,
- odebrać decyzję, na wydanie której Wojewoda ma **45 dni** (Art. 16 ust. 1).

9. **Zablokowanie realizacji inwestycji mieszkaniowych**, po przekroczeniu limitu wydatków budżetu państwa, przeznaczonych na administrację rządową realizującą zapisy projektu ustawy (Art.54).

Określenie limitu wydatków związanych z przejściem kompetencji samorządów przez organy administracji rządowej wprowadza zagrożenie, iż po przekroczeniu tego limitu, proces wydawania decyzji w sprawie ustanowienia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszących jak również pozwoleń na budowę zostanie wstrzymany (Art.54 ust.3.).

Takie regulacje przypominają „system reglamentacji”, które nie sprawdziły się w innych dziedzinach gospodarki.

*architekt, urbanista*  
*Anna Rembowicz-Dziekiowska*