



PZFD

Polski Związek
Firm Deweloperskich

Kluczowe problemy procesu budowlanego 2024. Postulaty legislacyjne.

Opracowanie wydane przez
Polski Związek Firm Deweloperskich

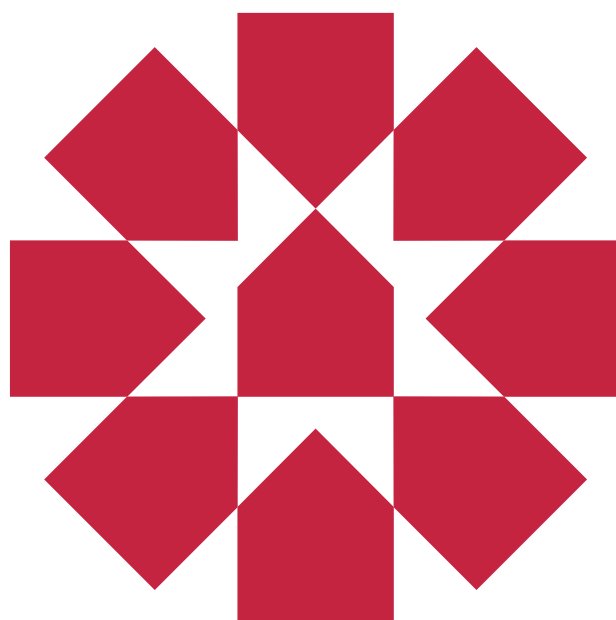


Kluczowe problemy procesu budowlanego 2024. Postulaty legislacyjne.

Opracowanie wydane przez
Polski Związek Firm Deweloperskich

Polski Związek
Firm Deweloperskich

Warszawa 2024



Spis treści

I. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	4
II. Brak gruntów inwestycyjnych i niska podaż mieszkań	11
III. Prawo budowlane	12
IV. Przepisy dotyczące rozporządzenia ws. warunków technicznych	16
V. Specustawa mieszkaniowa	18
VI. Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym	26
VII. Ochrona zabytków	29
VIII. Ustawa o drogach publicznych	30
IX. Ustawa o Centralnym Porcie Komunikacyjnym	30
X. Ocena oddziaływania na środowisko	31

I. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

1. Wydłużenie okresu przejściowego na wdrożenie reformy planistycznej.

Problem zbyt krótkiego czasu na wdrożenie uchwalonej 7 lipca 2023 r. reformy planowania przestrzennego był najpoważniejszym zarzutem zgłaszanym wobec reformy oraz jednym z zasadniczych powodów wyrażenia negatywnego stanowiska Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Ponieważ do końca poprzedniej kadencji nie udało się wydać kluczowych rozporządzeń dotyczących m. in. sposobu przygotowania planu ogólnego, obecnie efektywny czas wdrożenia reformy skrócił się z 2,5 do niecałych dwóch lat, natomiast przepisy ustawy wskazują graniczną datę 31 grudnia 2025 r. Istotą wdrożenia reformy jest opracowanie, przepracowanie i uchwalenie planu ogólnego. Mimo, że dokument ten zawiera ograniczoną ilość treści normatywnej, do jego opracowania, w sposób umożliwiający wykazanie chociażby proporcjonalności działania, de facto wymagane jest sporządzenie nowej strategii rozwoju gminy, do której reforma przeniosła całość polityki przestrzennej. Ponadto przedstawiciele firm urbanistycznych wskazują jednoznacznie, że nie ma obecnie możliwości przyjęcia wszystkich zleceń dotyczących planów ogólnych w sytuacji, gdy te same przedsiębiorstwa zaangażowane są również w procesy opracowywania planów miejscowych. Niedotrzymanie przez gminę terminu 31 grudnia 2025 r. na wejście w życie planu ogólnego oznacza paraliż inwestycyjny – zakaz uchwalania planów miejscowych oraz wydawania decyzji o warunkach zabudowy, jak również decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Propozycja legislacyjna:

Wydłużenie okresu przejściowego na uchwalenie planu ogólnego, co najmniej do końca 2027 r., optymalnie do końca 2029 r. W tym czasie należy też przeprowadzić we właściwej formie debatę publiczną, obejmującą zagadnienia racjonalności i optymalizacji rozwiązań reformy.



2. Gruntowna rewizja rozwiązań projektowanych rozporządzeń wdrażających reformę planowania przestrzennego.

Kluczowe elementy reformy planistycznej wdrażane są na poziomie rozporządzeń.

W zakresie wydanego w grudniu 2023 r. rozporządzenia dotyczącego planu ogólnego zauważyć należy, że metodyka opracowywania bilansu demograficznego ma charakter antyrozwojowy, bardzo techniczny i pozbawiający gminy w zasadzie możliwości decydowania o swoich kierunkach rozwoju. Oparcie o dane GUS jest odrzucone przez samorządy już w obecnym stanie prawnym. Zasadą powinno być oparcie się o ustalenia strategii rozwoju. Sposób obliczania dostępnej powierzchni budowlanej nie uwzględnia niemożności zagospodarowania większości z formalnie „budowlanych” działek. Zaproponowana struktura przeznaczeń terenu dla danej funkcji nadmiernie ogranicza możliwość realizacji projektów mixed-use oraz w sposób niejasny odnosi się do inwestycji mieszkaniowych na najem instytucjonalny. Zbyt wysoki jest centralny normatyw powierzchni biologicznie czynnej. Regulacje nie powinny ponadto utrudniać realizacji projektów, w wyniku których powstają budynki przeznaczone do najmu instytucjonalnego (PRS) - możliwość ich realizacji powinna dotyczyć możliwie szerokiego kręgu przeznaczeń terenu.

Ponadto należy zaznaczyć, że wciąż nie zostały wydane dwa kluczowe rozporządzenia, zapewniające możliwość realizacji polityki przestrzennej gminy po reformie, która weszła w życie we wrześniu 2023 r. Rozporządzenia te poddane zostały konsultacjom publicznym, w toku których zgłoszono szereg poważnych zastrzeżeń dotyczących projektowanych rozwiązań, m.in.:

1. W zakresie rozporządzeniu dotyczącego sposobu określania warunków zabudowy – nowa decyzja o warunkach zabudowy, zgodna z planem ogólnym, nie powinna być wydawana w dotychczasowy sposób (parametry średnie z otoczenia), lecz przyjąć postać prostego zatwierdzenia wniosku inwestora w granicach planu ogólnego, jeżeli nie sprzeciwiają się temu przepisy odrębne. Inne rozwiązanie podważa sens wprowadzenia planu ogólnego.
2. W zakresie rozporządzenia dotyczącego Obszaru Uzupelnienia Zabudowy (OUZ) – projekt zakłada niczym nieograniczoną możliwość zmniejszania obszaru przez gminę – stoi to w sprzeczności z zasadą algorytmicznego wyznaczenia obszaru i stanowi nie wykonanie upoważnienia ustawowego. W katalogu budynków uwzględnianych przy wyznaczaniu obszaru brakuje istotnych kategorii obiektów. Zasadne jest obejmowanie obszarem całych działek ewidencyjnych, w szczególności, skoro delimitacja OUZ nie jest podstawą do podziału nieruchomości.

Propozycja legislacyjna:

W zakresie rozporządzenia dotyczącego planu ogólnego:

- wprowadzenie jako zasady, określenia ambicji rozwoju demograficznego w strategii rozwoju gminy, dostosowanie do określonej tam wizji zasad bilansowania zabudowy
- poszerzenie dostępnych przeznaczeń terenu w zakresie stref funkcjonalnych umożliwiających zabudowę, uregulowanie inwestycji mieszkaniowych pod najem instytucjonalny jako możliwych do realizacji w zróżnicowanych strefach funkcjonalnych
- obniżenie krajowego normatywu powierzchni biologicznie czynnej (PBC).

W zakresie rozporządzeniu dotyczącego sposobu określania warunków zabudowy:

- wprowadzenie modelu nowej decyzji o warunkach zabudowy jako aktu zatwierdzającego wniosek inwestora w zakresie zgodnym z planem ogólnym, co do funkcji i parametrów budowlanych
- wprowadzenie zasady ingerencji organu we wnioski wyłącznie w przypadku, gdy w wyniku uzgodnień pojawia się konieczność zmiany w projekcie wynikająca z przepisów odrębnych.

W zakresie rozporządzenia dotyczącego Obszaru Uzupelnienia Zabudowy:

- utrzymanie algorytmicznego sposobu wyznaczania OUZ, bez możliwości jego uznaniowego zmniejszania
- obejmowanie OUZ całych działek ewidencyjnych
- uwzględnienie wszystkich kategorii budynków przy wyznaczaniu OUZ.



3. Umożliwienie w okresie przejściowym zmiany studium.

Przepisy przejściowe ustawy reformującej system planowania przestrzennego pozwalają na dokończenie rozpoczętych procedur zmiany studium, nie pozwalają jednak na wszczynanie nowych postępowań. Stoi to w sprzeczności z potrzebami wprowadzania zmian w polityce przestrzennej gmin, głównie o charakterze punktowym, np. dotyczących zmiany funkcji konkretnego terenu inwestycyjnego.

Propozycja legislacyjna:

Zmiana przepisów przejściowych, umożliwiająca w całym okresie przejściowym wszczynanie postępowań w przedmiocie zmiany studium.



4. Nadziemna intensywność zabudowy w planach miejscowych.

Liczne wątpliwości interpretacyjne, związane z brakiem właściwie brzmiących norm prawnych, wywołuje wciąż parametr intensywności zabudowy, zawarty w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, ale niekoniecznie tam definiowany. Intencją projektantów było kształtowanie tego parametru wobec kondygnacji nadziemnych budynków, co jest głównym przedmiotem zainteresowania urbanistyki. Orzecznictwo sądów administracyjnych spowodowało w tym zakresie, w licznych przypadkach, uznawanie (w przypadku braku definicji), że określona w planie miejscowym intensywność zabudowy dotyczy powierzchni całkowitej budynku, tj. powierzchni obejmującej również kondygnacje podziemne. Prowadzi to do ograniczenia możliwości zagospodarowania działek budowlanych wbrew intencjom organów przyjmujących plany miejscowe. Jest to również sprzeczne z zasadą miasta zwarteo i niskoemisyjnego, nakazującą racjonalne zagospodarowanie terenów.

Propozycja legislacyjna:

Umożliwienie gminom w możliwie prostej i szybkiej procedurze, obejmującej niezbędne elementy wymagane przepisami prawa, przyjęcia uchwały dotyczącej doprecyzowania w planach miejscowych w zakresie zdefiniowania parametru intensywności zabudowy, jako obejmującego kondygnacje nadziemne.



5. Usunięcie przepisu blokującego uchwalanie planów miejscowych w okresie przejściowym.

Reforma planowania doprowadziła do ustalenia wadliwej redakcji przepisu art. 27a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który - czytany literalnie - (z pominięciem innych metod wykładni) prowadzi do konstatacji, że w okresie uchwalania w gminie planu ogólnego niedopuszczalne jest uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jest to skutek sprzeczny z intencją projektodawcy (dopuszczającego w przepisach przejściowych uchwalanie MPZP) oraz skutek mający szerokie negatywne oddziaływanie na politykę przestrzenną gmin.

Propozycja legislacyjna:

Konieczne jest nadanie przepisowi nowego brzmienia, oddającego jego zamierzone intencje - dotyczy on wyłącznie wyjątkowych sytuacji, w których procedowany projekt planu miejscowego jest formalnie niezgodny z obowiązującym planem ogólnym - w takim wypadku zastosowanie znajduje sekwencja określona w tym przepisie, polegająca na uchwaleniu nowelizacji planu ogólnego, a następnie uchwaleniu - już zgodnego - miejscowego planu.

6. Przyspieszenie objęcia właściwych ministrów obowiązkiem wydawania decyzji w przedmiocie przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne w terminie 60 dni.

Reforma planowania wprowadziła pozytywne rozwiązanie, zobowiązujące właściwych ministrów do wydania decyzji w przedmiocie zmiany statusu gruntu jako rolnego albo leśnego w terminie 60 dni (art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Decyzja ta wydawana jest w procedurze uchwalania planu miejscowego, obecnie jej uzyskanie zajmuje wiele miesięcy i jest jedną z barier procesu inwestycyjnego. Niestety, termin ten został wprowadzony z mocą dopiero od 1 stycznia 2026 r. – brak jest argumentów dla tak długiego okresu przejściowego w przypadku prostych, powtarzalnych postępowań bez konieczności analizy materiału dowodowego.

Propozycja legislacyjna:

Wejście w życie przepisu dotyczącego terminu 60 dni na udzielenie zgody na przeznaczenie terenu na cele nierolnicze i nieleśne przez właściwych ministrów w połowie 2024 r., zamiast 1 stycznia 2026 r.



7. ZPI – wniosek zamiast projektu planu, mała umowa urbanistyczna na koszty prac.

W procedurze Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego (ZPI) przewidziano, że inwestor wraz z wnioskiem o uchwalenie ZPI ma obowiązek złożyć projekt planu miejscowego, ponosząc od razu koszty jego sporządzenia. Jest to rozwiązanie nieoptymalne zarówno dla inwestorów, jak i dla strony samorządowej. Projekt planu miejscowego powinien być sporządzany na późniejszym etapie (po wynegocjowaniu warunków inwestycji) oraz pod kontrolą podmiotu publicznego (przez wewnętrzną jednostkę planistyczną, ewentualnie stałego wykonawcę projektów planów). Przygotowanie go samodzielnie przez inwestora całkowicie mija się z celem. Rozwiązania dotyczące ZPI nie przewidują ponadto możliwości zawarcia na samym początku procedury „małej umowy urbanistycznej” na finansowanie przez inwestora kosztów postępowania dotyczącego ZPI – może to blokować, zwłaszcza w mniejszych gminach, bieg procedury, chociażby z uwagi na brak środków budżetowych.

Propozycja legislacyjna:

Zmiana polegająca na określeniu elementów wniosku inwestora o uchwalenie ZPI, takich jak charakterystyka inwestycji głównej oraz uzupełniającej, a wyłączenie obowiązku przedkładania przez inwestora gotowego projektu planu miejscowego. Wprowadzenie podstawy prawnej dla możliwości zawarcia na samym początku procedury umowy urbanistycznej, dotyczącej finansowania kosztów prac planistycznych (ewentualnie wykonania wybranych opracowań przez inwestora, np. prognozy oddziaływania na środowisko). Dodatkowo zastrzeżenie, że negatywny efekt procedury nie rodzi roszczeń inwestora o zwrot nakładów poniesionych w wykonaniu małej umowy urbanistycznej.

8. Inwestycje Uzupełniające – otwarty katalog, nieobejmowanie planem miejscowym.

W procedurze ZPI obowiązkowe jest ujęcie, obok inwestycji głównej, również inwestycji uzupełniającej, mającej być w założeniu formą świadczenia inwestora na rzecz lokalnej społeczności. Gwarancją powstania inwestycji uzupełniającej jest zawarcie z inwestorem odpowiednio zabezpieczonej umowy urbanistycznej. Niestety, katalog inwestycji uzupełniających ma charakter zamknięty, co wyłącza z niego niektóre oczekiwane przez gminy świadczenia, jak np. remonty czy budowę np. lokali komunalnych. Całkowicie niepotrzebne jest również obowiązkowe obejmowanie planem miejscowym terenu inwestycji uzupełniającej. Po pierwsze, teren ten może być już objęty innym planem, którego utrata mocy jest zbędna, po drugie – uchwalenie planu dla tego terenu nie gwarantuje w żaden sposób realizacji inwestycji, to bowiem rola umowy urbanistycznej.

Propozycja legislacyjna:

Dodanie w definicji pojęcia „inwestycja uzupełniająca” wyrazów „w szczególności”. Modyfikacja przepisu art. 37ea ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wskazanie, że plan miejscowy uchwalany w procedurze ZPI obejmuje inwestycję główną oraz może obejmować inwestycję uzupełniającą.

Taki model umożliwi elastyczne podejście do inwestycji uzupełniających i realizację w ich ramach przez dewelopera np. remontów lokali komunalnych, które stanowią pustostany.



9. Umowa urbanistyczna – zmiana przepisu dotyczącego istoty umowy oraz powiązanie zawarcia umowy z zapewnieniem standardu urbanistycznego.

Istotę umowy urbanistycznej określają przepisy art. 37ed ust. 1-3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ust. 1 tego przepisu wskazuje, że obowiązkowym elementem umowy – istotą świadczenia w niej uregulowanego – jest realizacja inwestycji uzupełniającej przez inwestora. Jednocześnie kolejne ustępy przewidują alternatywne sposoby sformułowania umowy, w szczególności dopuszczając świadczenie pieniężne, jak również zapewnienie realizacji inwestycji przez gminę. Taka redakcja przepisów budzi wątpliwości odnośnie tego, co jest istotą umowy urbanistycznej, co może zaważyć na stwierdzeniu ważności zawartej umowy, a co za tym idzie – ważności procedury uchwalenia planu miejscowego w trybie ZPI. Analogiczne spory dotyczące umowy drogowej doprowadziły do wydania orzeczenia Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 24 lutego 2021 r. III CSKP 62/21, w którym sąd zakwestionował możliwość zawierania partycypacyjnych umów drogowych.

Dodatkowo, obowiązujące przepisy szczegółowo regulują warunki, na których następuje uznanie spełnienia standardu urbanistycznego w zakresie dostępu do infrastruktury społecznej, takiej jak szkoła podstawowa czy teren zieleni publicznej. W przypadku uchwalania planu miejscowego pod funkcję mieszkaniową uznaje się, że standard odpowiedniej odległości od obiektów infrastruktury dotyczy wyłącznie obiektów istniejących albo dla których obowiązuje plan miejscowy, umożliwiający ich realizację. Katalog ten pomija instytucję umowy urbanistycznej jako zapewniającej realizację inwestycji uzupełniającej.

Propozycja legislacyjna:

Przeredagowanie katalogu dopuszczalnych świadczeń umowy urbanistycznej w sposób niebudzący wątpliwości odnośnie tego, jakie formy może przybierać umowa (rzeczowa, partycypacyjna, mieszana etc.). Uznanie umowy urbanistycznej za podstawę spełnienia standardu urbanistycznego w zakresie, w jakim dotyczy to obiektu infrastruktury społecznej zawartego w tej umowie.



10. Umożliwienie zmiany planu ogólnego w ramach procedury ZPI.

Reforma planowania przewidziała możliwość równoległej zmiany planu ogólnego oraz uchwalania bądź zmiany planu miejscowego, jednak wymaga to przeprowadzenia dwóch zupełnie odrębnych procedur. Dodatkowo, kiedy plan miejscowy uchwalany jest w trybie ZPI mamy do czynienia z postępowaniem wielokrotnie szybszym niż postępowanie w przedmiocie zmiany planu ogólnego. Ostatnie lata pokazały, że dynamicznie zmieniające się uwarunkowania polityki przestrzennej miast wymagają szybkich reakcji w postaci punktowych modyfikacji dokumentów planistycznych. Jest to również systemowo lepsza alternatywa wobec ustawowych katalogów odstępstw od wymogu zgodności z dokumentem definiującym politykę przestrzenną.

Propozycja legislacyjna:

Umożliwienie w procedurze ZPI prowadzenia jednego postępowania wobec dwóch projektów uchwał – w sprawie planu miejscowego oraz w sprawie dostosowawczej zmiany planu ogólnego. Wymóg sekwencyjnego uchwalania planu ogólnego, następnie zaś planu miejscowego. Dodanie do tej procedury również możliwości punktowej zmiany ustaleń strategii rozwoju gminy, jeżeli stanowi ona barierę dla realizacji inwestycji głównej w trybie ZPI. Pozostawienie władztwa planistycznego gminy w zakresie całej ww. procedury.

11. ZPI niezgodne ze studium w okresie przejściowym.

W okresie przejściowym, przed uchwaleniem w gminach planu ogólnego, silnie ograniczona jest możliwość zmiany studium uwarunkowań. Powoduje to, że wiele wniosków lokalizacyjnych w trybie ZPI będzie niemożliwe do realizacji z uwagi na niezgodność ze studium. Dzieje się tak również wbrew woli gmin, dla których konkretna inwestycja może być optymalna przestrzennie, również mimo braku zgodności z nieaktualnym studium.

Propozycja legislacyjna:

Dopuszczenie w okresie przejściowym, na zasadach analogicznych jak w specustawie mieszkaniowej, niezgodności planu miejscowego uchwalanego w trybie ZPI ze studium.

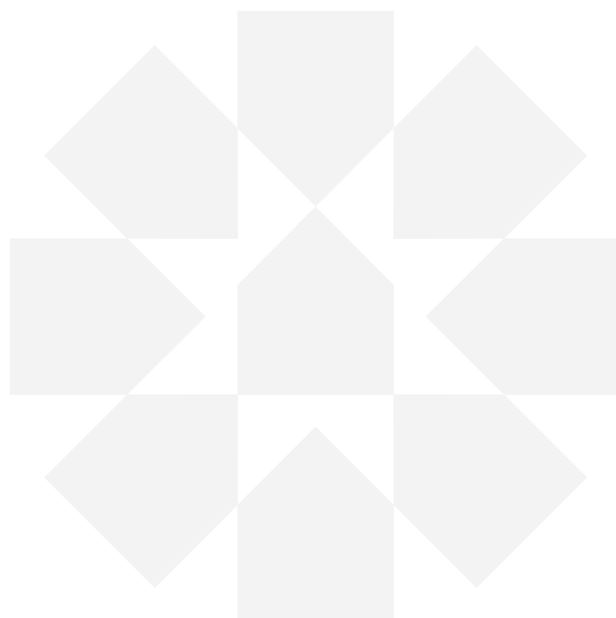


12. ZPI - określenie terminu podjęcia uchwały.

Obowiązujące przepisy nie określają terminu, w jakim wymagane jest podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie ZPI. Jest to istotna wada tego trybu, który w założeniu miał być efektywną i relatywnie szybką formułą współpracy publiczno-prywatnej. Istnieje, wobec tego groźba, że ZPI podzieli los "zwykłych" planów miejscowych, jeśli chodzi o wieloletnie, przewlekłe postępowania. Podkreślenia wymaga, że termin wydania uchwały zawarty jest np. specustawie mieszkaniowej, co wpływa mobilizująco na organy samorządów.

Propozycja legislacyjna:

Wprowadzenie instrukcyjnego terminu na podjęcie przez radę gminy uchwały w przedmiocie ZPI – 6 miesięcy. Jest to termin wystarczający, uwzględniając uproszczoną procedurę uchwalania planu. Do tego terminu nie będą wliczać się okresy wstrzymania postępowania na wniosek inwestora, np. w celu modyfikacji projektu.



II. Brak gruntów inwestycyjnych i niska podaż mieszkań

Konsekwentnie, najistotniejszą barierą dla rozwoju rynku nieruchomości, stanowi niedostateczna podaż gruntów, na których mogłyby powstawać nowe inwestycje mieszkaniowe. Jeżeli w ostatnich latach mogliśmy mówić o jakichś zmianach w tej materii, to wyłącznie na gorsze.

Nawet w niezwykle słabym dla sektora deweloperskiego 2022 roku, w którym z uwagi na sytuację gospodarczą sprzedawano się najmniej mieszkań od lat, ceny gruntów pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne, według raportu Narodowego Banku Polskiego, wzrosły aż o 32%.

Bez skutecznych działań, zmierzających do rozwiązania powyższego problemu, obserwować będziemy dalszy spadek dostępności gruntów i w efekcie galopujący wzrost cen, zarówno gruntów, jak i mieszkań.

Propozycja legislacyjna:

Możliwym instrumentem do zwiększenia liczby gruntów jest ułatwienie dostępu do zasobu – przez odblokowanie gruntów Skarbu Państwa oraz gruntów spółek Skarbu Państwa. Należy również przyrzeć się gruntom z zasobu KZN (Krajowego Zasobu Nieruchomości), które przez ostatnie lata nie były w zasadzie wykorzystywane, a zostały zablokowane pod realizację programu Mieszkanie Plus.

Ponadto, apelujemy o zwiększenie efektywności wykorzystania istniejących już mechanizmów, takich jak z dnia 16 grudnia 2020 r. o rozliczaniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości, potocznie zwana ustawą „lokal za grunt”. Jej instrumenty stwarzają prawne możliwości zawiązania współpracy w obszarze polityki mieszkaniowej, na której skorzystają zarówno inwestorzy, jak i samorządy. Duży potencjał tkwi w uelastycznieniu rozwiązań prawnych pozwalających na kształtowanie relacji inwestor-gmina, np. poprzez umożliwienie zapewnienia lokali komunalnych poprzez wyremontowanie przez inwestora gminnych pustostanów.

Problemem jest niska popularność tych rozwiązań wśród gmin. Należałoby zatem zastanowić się nad legislacyjną korektą przepisów bądź podjęciem szeroko zakrojonych działań edukacyjnych w tym zakresie, np. z wykorzystaniem rządowego Instytutu Rozwoju Miast i Regionów, mającego duże doświadczenie w rozwijaniu kompetencji samorządowych w obszarze planowania przestrzennego.



III. Prawo budowlane

1. Obowiązek merytorycznego uzasadniania odwołań od decyzji i postanowień w toku procesu inwestycyjnego.

Coraz większym problem dla rynku budowlanego staje się opóźnianie realizacji procesów inwestycyjnych lub ich całkowite wstrzymywanie przez bezpodstawne skargi czy odwołania, składane przez strony postępowania na różnych jego etapach. W związku z tym należałoby wprowadzić obowiązek, polegający na merytorycznej konieczności uzasadnianiu składanych odwołań. Ograniczyłoby to praktykę składania skarg przez tzw. "pieniaczy", których celem nie jest obrona własnych praw, ale specjalne opóźnianie i utrudnianie realizacji inwestycji. Bardzo często takie odwołania nie mają żadnego uzasadnienia merytorycznego, poza wskazaniem faktu, że dana strona jest niezadowolona z decyzji, w związku z czym wnosi odwołanie. Obecnie bowiem praktycznie każdy podmiot (niezależnie od tego, czy jest stroną postępowania, czy nie) może zablokować realizację inwestycji mieszkaniowych na wiele miesięcy, czy lat. Złożenie samego odwołania (czyli faktycznie wysłanie pisma do organu) uruchamia procedurę administracyjną, którą zmierza do tego, czy skarżącemu przysługuje przymiot strony, czy też nie. Następnie organ II instancji ma obowiązek zbadać treść i uzasadnienie decyzji I instancji, nawet jeśli strona skarżąca nie wskazała, dlaczego odwołuje się np. od danej decyzji.

Taka praktyka ma szereg negatywnych skutków dla rynku nieruchomości i gospodarki w szerszym sensie, chociażby w poniższym zakresie:

- 1. Opóźnienia albo zatrzymania realizacji projektów:** Bezpodstawne skargi i odwołania powodują znaczące opóźnienia w procesie budowlanym, niejednokrotnie w ogóle zatrzymując realizację danej inwestycji. Takie sytuacje mają bardzo poważne konsekwencje dla rynku, bowiem ich skutkiem są opóźnienia w dostarczaniu nowych nieruchomości na rynek, co jest szczególnie istotne w obecnych czasach, kiedy mierzymy się z kryzysem mieszkaniowym.
- 2. Zwiększenie kosztów inwestycyjnych:** Opóźnienia w procesie budowlanym zwiększają ogólne koszty projektu, co może obejmować wyższe koszty finansowania, konserwacji terenu, a także wzrost cen materiałów i robocizny. Finalnie, podnosi to ceny mieszkań.
- 3. Niepewność i ryzyko dla deweloperów:** Wprowadzenie dodatkowych niepewności i ryzyk w procesie uzyskiwania zezwoleń na budowę odstrasza inwestorów od podejmowania nowych projektów, co prowadzi do zmniejszenia ogólnej podaży nowych nieruchomości. Nieprzewidywalność i opóźnienia w procesie zatwierdzania mogą też prowadzić do destabilizacji rynku nieruchomości, co ma negatywny wpływ na sytuację gospodarczą.
- 4. Obciążenie systemu sądowego i administracyjnego:** Bezpodstawne odwołania obciążają system sądowy i administracyjny, co prowadzi do dłuższego czasu oczekiwania na rozpatrzenie spraw związanych z procesem inwestycyjno – budowlanym.

Skutki wprowadzenia proponowanych regulacji prawnych:

- 1. Wzrost efektywności procesu decyzyjnego:** Wprowadzenie wymogu merytorycznego odwołania ma na celu zwiększenie efektywności i przewidywalności procesów administracyjnych. Przez eliminację odwołań nieuzasadnionych merytorycznie, postępowania administracyjne mogą zostać przyspieszone, co przyczyni się do szybszego rozpoczęcia realizacji projektów inwestycyjnych.
- 2. Ograniczenie nadużyć procesowych:** Zmiana ta ma na celu ograniczenie praktyki umyślnego podawania w odwołaniach nieprawdziwych informacji, które są obecnie jednym z głównych narzędzi opóźniania procesów inwestycyjnych. Przez wymóg przedstawienia rzetelnych i merytorycznych argumentów, przepisy mają na celu zwalczanie nadużyć procesowych.

- 3. Zwiększenie przejrzystości procesów inwestycyjnych:** Umożliwienie uzyskania kompleksowej informacji o ryzyku związanym z inwestycją przez wprowadzenie wymogu merytorycznego uzasadnienia odwołań przyczynia się do zwiększenia przejrzystości procesów inwestycyjnych. To z kolei wpływa na zwiększenie zaufania deweloperów do inwestowania.

Propozycja legislacyjna:

Zgodnie z zasadą wyrażaną w art. 128 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego odwołanie nie wymaga szczególnego uzasadniania, jednakże przepisy szczególne mogą ustalić inne wymogi co do treści odwołania. Projektowane regulacje powinny wprowadzać wymóg przedstawienia zarzutów i treści żądania czy przywołania faktów lub okoliczności stanowiących uzasadnienie odwołania. Mając na uwadze umyślne podawanie w odwołaniu czy zażaleniu nieprawdziwych informacji zaproponowana zmiana ma umożliwić uzyskanie kompleksowej informacji o ryzyku związanym z inwestycją. Jednocześnie w celu podniesienia charakteru ww. oświadczenie proponuje się doprecyzować, że w przypadku, gdy odwołanie od decyzji lub zażalenia nie spełnia wymogów wskazanych powyżej, zastosowanie znajdzie art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że wezwanie wnoszącego do usunięcia braków nie powinno nastąpić później niż po upływie 14 dni od dnia wpływu odwołania lub zażalenia. Proponowane zmiany przyczynią się do podniesienia standardów postępowania administracyjnego, zapewniając, że odwołania będą musiały spełniać określone wymogi formalne i merytoryczne. Brak spełnienia tych wymogów będzie oznaczał brak formalny, a jego nie usunięcie w określonym czasie będzie zapobiegać niekończącym się cyklom odwoławczym, które obecnie opóźniają procesy inwestycyjne. Powinno to zapobiec bezpodstawnym i celowo opóźniającym postępowaniom, zwiększyć efektywność procesów administracyjnych, ograniczyć nadużycia procesowe, zwiększyć przejrzystość i poprawić jakość postępowania administracyjnego w kontekście decyzji o pozwoleniu na budowę.



2. Pozwolenie na użytkowanie w drodze milczącej zgody.

W okresie pandemii COVID obowiązywały rozwiązania ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, wprowadzające zasadę milczącej zgody w odniesieniu do rozstrzygnięcia w przedmiocie udzielenia pozwolenia na użytkowanie inwestycji. Wcześniej zasadą była konieczność uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Procedura pozwolenia na użytkowanie na zgłoszenie spowodowała, poza zapewnieniem bezpieczeństwa epidemicznego, przyspieszenie procedur budowlanych i zwiększenie zdolności organów nadzoru budowlanego do koncentracji na kluczowych postępowaniach.

Propozycja legislacyjna:

Wprowadzenie (powrót) rozwiązania w zakresie pozwolenia na użytkowanie budynku w formie milczącej zgody, jako stałej zasady, z możliwością zwrócenia przez inwestora o uzyskanie rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej (np. odbiory częściowe). Dostosowanie terminu uzyskania milczącej zgody do kategorii i stopnia złożoności obiektu budowlanego.

3. Umowa drogowa jako zapewnienie dostępu do drogi publicznej.

Przepisy Prawa budowlanego nie zawierają precyzyjnych uregulowań dotyczących wymogów planowanej inwestycji w zakresie dostępu do drogi publicznej – w odniesieniu do inwestycji drogowych będących w przygotowaniu bądź realizacji. Powoduje to rozbieżne interpretacje dotyczące statusu zawartej umowy drogowej (wynikającej z art. 16 ustawy o drogach publicznych), jako podstawy uznania, że na etapie pozwolenia na budowę inwestycja ma zapewniony dostęp do drogi publicznej. Tymczasem wykształcona w tym zakresie praktyka prowadzi do zawierania umów drogowych wraz z odpowiednimi klauzulami zabezpieczającymi (kary umowne, oświadczenie o poddaniu się egzekucji w zakresie wartości inwestycji), zapewniającymi skuteczność w ich wykonaniu przez inwestora. Jednocześnie zgodnie z przyjętą w Prawie budowlanym praktyką, to na etapie pozwolenia na użytkowanie weryfikowane jest fizyczne wykonanie określonych elementów zagospodarowania oraz przyłączenie nieruchomości do sieci oraz drogi publicznej.

Propozycja legislacyjna:

Uregulowanie w Prawie budowlanym wprost, że zawarta umowa drogowa z art. 16 ustawy o drogach publicznych stanowi wykazanie dostępu działki budowlanej do drogi publicznej, zaś realizacja inwestycji drogowej weryfikowana jest na etapie pozwolenia na użytkowanie inwestycji kubaturowej.



4. Dostęp do mediów na etapie pozwolenia na użytkowanie.

Przepis art. 33 ust. 1a Prawa budowlanego wskazuje, że pozwolenie na budowę obiektu budowlanego może nie obejmować przyłączy wymienionych w art. 29 ust. 1 pkt 23 tej ustawy, które są wymagane dla takiego obiektu. Regulacja ta była potwierdzeniem przyjmowanej coraz szerzej praktyki, która sprowadzała się do przeniesienia kwestii przyłączenia obiektu budowlanego do sieci na etap pozwolenia na użytkowanie, kiedy okoliczność ta jest szczegółowo weryfikowana (m. in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2022 r. II OSK 3280/19). Mimo to przeszkodą na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę są kwestie związane z dostępem obiektu do sieci – w zakresie, w jakim zapewnienie tego dostępu wymaga budowy lub przebudowy fragmentów sieci (nie stanowiących przyłączy). Okoliczność ta powinna w analogiczny sposób być weryfikowana na etapie pozwolenia na użytkowanie.

Propozycja legislacyjna:

Uregulowanie w Prawie budowlanym wprost, że kwestię dostępu obiektu budowlanego do sieci - zarówno w zakresie konieczności wykonania przyłączy, jak i konieczności budowy/przebudowy sieci pozwalających na przyłączenie obiektu – weryfikuje się na etapie pozwolenia na użytkowanie. Alternatywnie zapisanie, że porozumienie zawarte z operatorem sieci wodno-kanalizacyjnej bądź elektroenergetycznej, zapewniające wykonanie budowy/przebudowy tej sieci, jest na etapie pozwolenia na budowę wystarczającą podstawą wykazania dostępu do sieci.

5. Zawieszenie postępowania w okresie oczekiwania na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych.

Konieczność uzyskania odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych, dotyczących budynków, jest coraz częściej występującym uwarunkowaniem procesu budowlanego. Często odstępstwo uzyskiwane jest w celu umożliwienia realizacji inwestycji zgodnie z ustaleniami planu miejscowego albo wytycznymi konserwatorskimi. Obowiązujące regulacje Kodeksu postępowania administracyjnego nie przewidują instytucji zawieszenia postępowania z urzędu w okresie oczekiwania na uzyskanie upoważnienia właściwego ministra (nie działa art. 98 Kpa), zaś zawieszenie postępowania na wniosek strony (art. 97 Kpa) wymaga braku sprzeciwu pozostałych stron postępowania.

Propozycja legislacyjna:

Określenie w Prawie budowlanym, że wystąpienie do właściwego ministra z wnioskiem, o którym mowa w art. 9 ust. 3 Prawa budowlanego stanowi podstawę do zawieszenia postępowania na wniosek inwestora, na okres oczekiwania na rozstrzygnięcie ministra, niezależnie od stanowiska pozostałych stron postępowania.



IV. Przepisy dotyczące rozporządzenia ws. warunków technicznych

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury ws. warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie w bardzo szczegółowy sposób regulują - zasady dotyczące technicznego sposobu realizacji inwestycji. Przepisy te stanowią sieć naczyń połączonych, w której jedna zmiana pociąga za sobą szereg następstw. Minister Buda podpisując, już po wyborach, projekt nowelizacji rozporządzenia nie wstuchiwał się w krytyczny głos branży, wskazujący, że przepisy przygotowywane wyłącznie pod kampanie wyborczą, niedopracowane i stanowiące efekt subiektywnych odczuć Pana Ministra, odbiją się bardzo negatywnie dla rynku, hamując lub ograniczając wiele projektów.

Dlatego tak istotne jest, aby teraz (bez aspektu politycznego) podejść do nich w sposób kompleksowy i przemyślany, przy udziale ekspertów branżowych i praktyków, którzy korzystają z nich przy okazji realizowanych przez siebie inwestycji. Niestety, w ostatnich latach zmiany nie były konsultowane z branżą, co doprowadziło do pojawienia się wielu niepraktycznych albo wręcz wprost szkodliwych przepisów.

1. Nowelizacja warunków technicznych dotycząca placów zabaw.

Część ze wspomnianych niekorzystnych uregulowań znajduje się we wchodzącym w życie 1 kwietnia 2024 roku znowelizowanym rozporządzeniu, ogłoszonym przez Ministra Budę jako narzędzie walki z „patodeweloperką”, ale przede wszystkim element kampanii wyborczej.

Niestety przepisy te zostały skonstruowane w sposób nieprzemysłany, co widoczne jest szczególnie w zakresie problematyki dotyczącej placów zabaw. Negatywny wymiar przepisów sprowadza się nie tyle do potencjalnego obniżenia wymiarów planowanej inwestycji, co całkowitego uniemożliwienia jakiegokolwiek zabudowy działki zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zmieszczenie określonego powierzchniowo placu zabaw, który musi spełniać normy odległości od okien, drogi, ciągu pieszo-jezdnego, miejsc postojowych, wjazdu, wiaty śmietnikowej, a także normy w zakresie nasłonecznienia jest niesamowicie trudne. Przepisy doprowadzą do ograniczenia możliwości zabudowy działek w centrach miast, dalszego spadku podaży gruntów i wzrostów cen mieszkań. Dodatkowo, Pan Minister nie znając realiów przygotowywania projektów budowlanych uznał, że pół roku jest wystarczającym terminem, który pozwoli inwestorom zmodyfikować swoje projekty i odpowiednio przygotować się do zmian. Przypomnieć należy, że poprzednia, również duża nowelizacja warunków technicznych, wchodząca w życie 1 stycznia 2018 r., miała prawie 18 miesięczny okres *vacatio legis*. Zostawienie tak krótkiego *vacatio legis*, spowoduje, że zatrzymanych zostanie wiele projektów, którym nie uda się złożyć wniosku o wydanie pozwolenia na budowę przed 1 kwietnia 2024 r. w oparciu o wcześniejsze, dużo mniej rygorystyczne regulacje.

Propozycja legislacyjna:

Jedynym sposobem na odwrócenie negatywnych skutków ostatniej nowelizacji jest zniesienie wprowadzonego obowiązku sytuowania placu zabaw dla inwestycji w zakresie pojedynczych budynków wielorodzinnych, a także korekta innych, pomniejszych założeń dotyczących placów zabaw.

Ponadto, konieczne jest przesunięcie terminu wejścia w życie przepisów, minimum do 1 stycznia 2025 r., gdyż przewidziane przez poprzedni rząd *vacatio legis*, ustalone na 1 kwietnia 2024 r., jest absolutnie nieproporcjonalne do czasu potrzebnego inwestorom na przygotowanie się do złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na budowę.

W związku z tym, że przepisy ostatecznie zostały ogłoszone pod koniec 2023 r. to realnie (uwzględniając kwestie projektowego zamykania poprzedniego roku) deweloperom pozostały w 2024 r. jedynie 3 miesiące na stworzenie projektów według starych zasad, gdyż w innym razie zobowiązani będą opracować wnioski już według nowych regulacji.



2. Nowe warunki techniczne.

Zgodnie z ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami 20 września 2024 r. wygasną aktualne przepisy techniczno-budowlane, a zatem już w tym momencie Ministerstwo Rozwoju i Technologii czeka ogromne wyzwanie w postaci obowiązku uchwalenia nowej treści przepisów.

Pierwotnie, przepisy rozporządzenia miały wygasnąć w 2022 roku, ale ich obowiązywanie zostało przedłużone w związku ze słabą sytuacją gospodarczą, początkiem wojny w Ukrainie, ale także, a może i przede wszystkim w związku z ogromną materią zmian, które należało poddać procesowi konsultacji publicznych. Kumulacja ww. czynników sprawiła, że faktycznie termin nie mógł zostać dochowany, dlatego ustawą przedłużono ten obowiązek o kolejne dwa lata.

Co istotne, w ramach ówczesnych przygotowań, Ministerstwo Rozwoju i Technologii zleciło przygotowanie projektu nowych warunków technicznych w trybie zapytania ofertowego. Został on upubliczniony na stronach Rządowego Centrum Legislacji, ale spotkał się z głęboką krytyką środowisk branżowych i eksperckich. Interesariusze wykazywali, że wprowadzenie projektu w opublikowanym kształcie bezpośrednio przyczyni się do wzrostu cen mieszkań, o co najmniej kilka procent. Również te ostrzeżenia wpłynęły na decyzję o wydłużeniu terminu obowiązywania rozporządzenia.

Propozycja legislacyjna:

W związku z powyższym, w naszej ocenie konieczne jest przesunięcie terminu wygaśnięcia obecnych przepisów technicznych do 1 stycznia 2026 r. oraz wykorzystanie dwuletniego okresu na opracowanie i szerokie skonsultowanie nowych warunków technicznych. Akt prawny tej rangi powinien być wyposażony w niezbędne analizy techniczne i ekonomiczne, rzetelnie opisujące jego wpływ na rozwój miast i branżę budowlaną, szczególnie, że obecne przepisy zostały przyjęte ponad 20 lat temu, stąd w wielu miejscach zawierają rozwiązania archaiczne, nie uwzględniające nowych rozwiązań technologicznych i wykonawczych w budownictwie.

W piśmie z dnia 20 grudnia 2023 r. zaapelowaliśmy do Pana Ministra o utworzenie panelu eksperckiego, który składałby się z przedstawicieli organizacji społecznych, architektów, inżynierów, urbanistów i innych praktyków skupionych wokół branży inwestycji budowlanych. Panel pełniłby rolę opiniującą w zakresie przyszłych rozwiązań, które miałyby znaleźć się w rozporządzeniu.

Tym sposobem poszanowane i dochowane zostałyby właściwe standardy legislacyjne, które powinny być minimalnym standardem w procesie konsultacji publicznych. Jesteśmy przekonani, że wkład merytoryczny społeczników pozwoli przygotować projekt rozporządzenia, który będzie uwzględniał wszystkie najistotniejsze aspekty procesu budowlanego, zarówno praktyczne, ekologiczne, jak i technologiczne.

Zaznaczamy przy tym, że prace powinny rozpocząć się już teraz, choćby z uwagi na konieczność przeprowadzenia, trwającej minimum 3 miesiące, procedury notyfikacji projektu do Komisji Europejskiej. Jeśli nie uda się wypracować nowego projektu i uzgodnić go z Komisją Europejską, konieczne będzie kolejne wydłużenie terminu obowiązywania przepisów technicznych. W dalszym ciągu będzie to jednak znacznie korzystniejsze rozwiązanie od potencjalnego przyjęcia wątpliwego merytorycznie projektu, który przygotowany został 2 lata temu przez ówczesnych szefów resortu.

V. Specustawa mieszkaniowa

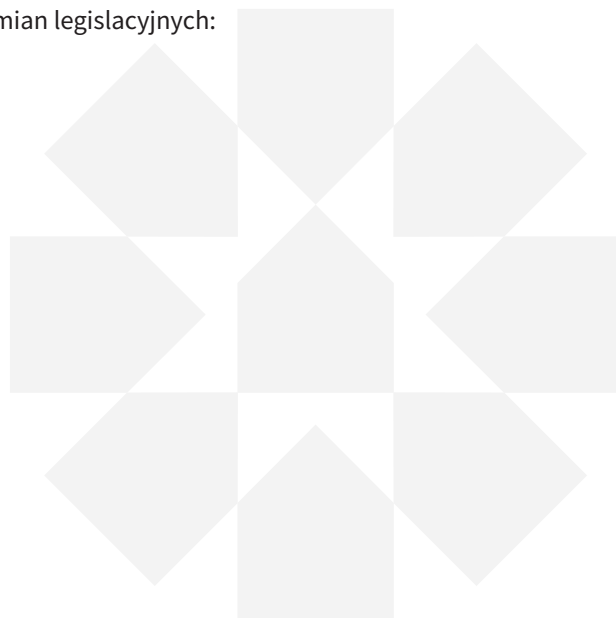
Ustawa z dnia 5 lipca 2028 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, zwana „specustawą mieszkaniową”, po kilku latach od wejścia w życie, stała się niezwykle ważnym narzędziem planistycznym, realizującym cele polityki mieszkaniowej, którego korzyści zaczęły dostrzegać prawie wszystkie największe miasta w Polsce. Tworzy ona alternatywę dla klasycznej, długotrwałej procedury uchwalania lub zmiany istniejących planów miejscowych lub studiów. Akty te były często przyjmowane nawet kilkanaście lat temu, a obecnie okazuje się, że ich postanowienia zupełnie nie przystają do aktualnego profilu i tendencji rozwojowych miasta. Z jednej więc strony miasta chcą się planistycznie rozwijać, a drugiej blokowane są przez archaiczne plany miejscowe, na zmianę których miasta najczęściej nie mają wystarczających środków. W tym stanie rzeczy, doskonałą formą szybkiego przekształcenia takich terenów, według koncepcji samorządów, okazała się właśnie specustawa mieszkaniowa. Pozwala ona bowiem niejako modyfikować postanowienia istniejących planów miejscowych w zakresie dopuszczalności realizacji innych inwestycji niż to pierwotnie przewidywał taki plan. Co ważne, dzieje się to na podstawie uchwały rady gminy, czyli w taki sam sposób, jak uchwalane są w tradycyjnej procedurze plany miejscowe, a dodatkowo cała procedura trwa bez porównania krócej niż zwyczajny proces uchwalania lub zmiany planów miejscowych.

Żadna inwestycja w tym trybie nie może więc powstać bez zgody samorządu i – co ważniejsze – nie ma drugiego takiego trybu, który gwarantowałby tak duży wpływ na przyszły kształt osiedla, i to zarówno radnym, jak i lokalnej społeczności.

Co więcej, specustawa była w ostatnich latach jedynym instrumentem, który pozwalał inwestorom partycypować w wydatkach, które w normalnych okolicznościach ponoszone są przez samorządy, jako ich zadania własne. W ten sposób, obok inwestycji mieszkaniowych, deweloperzy zaczęli budować i modernizować szkoły, czy urządzać parki.

Niestety, powyższe, sprawnie już działające rozwiązania planistyczne zostały zablokowane przez niefortunną nowelizację przepisów ww. ustawy, zawartą w ustawie z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych. Jej przepisy wprowadziły w maju 2023 r. do specustawy mieszkaniowej m.in. bezwarunkowy, obligatoryjny i bardzo rygorystyczny obowiązek budowy co najmniej 1,5 miejsca parkingowego na każde mieszkanie. To w praktyce odebrało gminom możliwość kształtowania własnej polityki parkingowej i zupełnie zablokowało możliwość dalszego stosowania specustawy mieszkaniowej. Obowiązek uwzględnienia takiego parametru w projektach budowlanych spowodował, że inwestorzy zostali zmuszeni do wstrzymania planów inwestycyjnych, przewidujących budowę około kilkudziesięciu tysięcy mieszkań.

Aby przywrócić gminom władztwo planistyczne i faktycznie wznowić prawidłowe funkcjonowanie specustawy mieszkaniowej niezbędne jest wprowadzenie następujących zmian legislacyjnych:



1. Miejsca postojowe.

Dzisiejsze przepisy specustawy mieszkaniowej wymuszają budowę gargantuicznych parkingów, również w tych miejscach, gdzie nie ma na nie żadnego zapotrzebowania - na przykład w gminach wiejskich, czy na działkach w centrum miasta, zlokalizowanych obok przystanków transportu zbiorowego. Tak silna, centralna regulacja dla całej Polski, odbiera możliwość swobodnego kształtowania polityki parkingowej samorządom. A to właśnie władze lokalne są w stanie najlepiej diagnozować potrzeby społeczności, które przecież diametralnie różnią się w wielkich metropoliach i gminach wiejskich.

Równie istotną kwestią jest aspekt ekonomiczny. Budowa nieproporcjonalnie dużego parkingu wymusza zmniejszenie gabarytów budynku i liczby lokali, co w efekcie prowadzi do wzrostu cen pojedynczego mieszkania. Reasumując, obowiązek budowy parkingu, szczególnie tam, gdzie nie ma niego zapotrzebowania, wywindowałaby ceny tak mocno, że budowniczcy mieszkań wstrzymali się z nowymi inwestycjami.

Propozycja legislacyjna:

Wnosimy o przywrócenie gminom pełnej swobody w ustalaniu polityki parkingowej poprzez uchylenie przepisów specustawy mieszkaniowej, tj. art. 17 ust. 4a pkt 2 oraz ust. 4d pkt 2 oraz zmianę art. 19 ust. 3 w zakresie, w jakim umożliwia modyfikację przepisów parkingowych wyłącznie poprzez ich ewentualne zaostrożenie.

W praktyce, przyjęcie postulatu oznaczałoby w tym zakresie powrót do poprzedniego brzmienia specustawy mieszkaniowej, obowiązującego przed 12 maja 2023 roku, czyli przed nowelizacją, przeprowadzoną przez poprzedni rząd.



2. Uelastycznienie projektowania powierzchni handlowych oraz usługowych.

Apelujemy także o rozszerzenie w specustawie mieszkaniowej możliwości budowy powierzchni usługowej i handlowej poprzez zwiększenie górnego pułapu dopuszczalnej powierzchni do 40%. To pozwoli realizować zróżnicowane inwestycje w duchu mixed-use i idei miasta 15-minutowego, dzięki czemu przyszli mieszkańcy będą mogli cieszyć się bogatą infrastrukturą usługową i kulturalną.

Jednocześnie, obok podniesienia górnego pułapu, zasadne jest obniżenie progu minimalnego, który ogranicza budowę niewielkich lokali usługowych w mniejszych budynkach wielorodzinnych. Dziś, zgodnie z przepisami specustawy mieszkaniowej, inwestor może zostać zmuszony do rezygnacji z budowy usługowych lokali w parterach - wyłącznie z uwagi na fakt, że ich łączna powierzchnia nie przekracza dolnego, 5% progu. Aby zapobiec temu paradoksowi, zasadne jest równoczesne obniżenie minimalnego progu.

Propozycja legislacyjna:

W związku z powyższym proponujemy zmianę art. 3 ustawy specustawy mieszkaniowej poprzez uelastycznienie ustawowych limitów polegające na zwiększeniu górnego progu powierzchni handlowej i usługowej do 40%, przy jednoczesnym obniżeniu dolnego progu do 2,5%.

3. Zabudowa śródmiejska.

a) **Możliwość wyznaczania obszaru zabudowy śródmiejskiej w uchwale lokalizacyjnej.**

Kolejnym, koniecznym elementem zmian w specustawie mieszkaniowej jest bezpośrednio przesądzenie w ustawie, że uchwała lokalizacyjna może dopuszczać możliwość autonomicznego wyznaczenia przez gminę obszaru zabudowy śródmiejskiej. Dziś ustawowa definicja zabudowy śródmiejskiej odnosi się do planu ogólnego - a do czasu jego uchwalenia do studium. Studium może jednak nie zawierać żadnych uregulowań w zakresie wyznaczenia obszarów zabudowy śródmiejskiej, szczególnie, że duża część studiów była uchwalana kilkanaście lat temu, gdy nie istniała prawna i faktyczna potrzeba regulowania obszarów zabudowy śródmiejskiej. Obecnie przepisy blokują radnych. Bez wprowadzenia sugerowanej zmiany nie mogą oni bowiem zezwolić w uchwale lokalizacyjnej (stanowiącej w istocie zmianę planu miejscowego) na dogęszczenie zabudowy, nawet gdy teren formalnie jest położony w centrum dużego miasta.

Propozycja legislacyjna:

W związku z powyższym, należałoby pozwolić samorządom na wyznaczanie obszaru zabudowy śródmiejskiej w uchwałach o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej, a także - do czasu uchwalenia studium - dopuścić do określania tego obszaru niezależnie od postanowień tegoż studium. W późniejszym okresie decydujące znaczenie w tym zakresie będą miały plany ogólne.

b) **Wyjaśnienie kolizji pomiędzy specustawą a warunkami technicznymi.**

Definicja pojęcia „zabudowa śródmiejska” została odmiennie uregulowana przez ustawodawcę w dwóch istotnych dla procesu inwestycyjnego aktach prawnych, co może prowadzić do istotnych problemów na etapie uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę i zaważyć o losach całej inwestycji.

Specustawa mieszkaniowa definiuje zabudowę śródmiejską jako obszar wyznaczony w planie ogólnym (a do czasu jego uchwalenia w studium). Rozporządzenie ws. warunków technicznych mówi natomiast, że w pierwszej kolejności obszar ten wyznaczany jest w miejscowym planie zagospodarowania, a dopiero w jego braku decydujące znaczenie mają postanowienia studium. Oznacza to, że funkcjonuje dualizm prawny wobec jednego pojęcia, w istocie planistycznego.

Rozpatrywanie więc zabudowy śródmiejskiej przez definicję z warunków technicznych, w przypadku inwestycji opartych o specustawę mieszkaniową jest pozbawione racjonalnego uzasadnienia. Wszak istotą specustawy mieszkaniowej jest realizacja inwestycji niezależnie od postanowień miejscowych planów, w tym tych dotyczących zabudowy śródmiejskiej.

W związku z powyższym konieczne jest ustawowe wyeliminowanie powyższej kolizji. Wspomniana sytuacja obrazuje także szerszy problem, jakim jest bezrefleksyjne wprowadzanie do ustawodawstwa różnych definicji tych samych pojęć, co następnie rodzi poważne trudności interpretacyjne.

Nawiasem mówiąc, wątpliwości dotyczą nie tylko przepisów o zabudowie śródmiejskiej, ale także innych norm, które pozwalają modyfikować przepisy techniczne w planach miejscowych. Dziś nie ma jasności, czy wspomniane regulacje warunków technicznych dotyczące planów, znajdują analogiczne zastosowanie dla inwestycji ze specustawy mieszkaniowej. Przykładowo, nie wiadomo, czy dopuszczalne jest sytuowanie budynku w ostrej granicy, na co może zezwolić treść planu miejscowego.

Propozycja legislacyjna:

Wprowadzenie przepisu, który zezwoli - na etapie postępowania w sprawie pozwolenia na budowę - rozpatrywać definicję zabudowy śródmiejskiej przez pryzmat przepisów specustawy mieszkaniowej, co rozwieje wszelkie wątpliwości organów architektoniczno-budowlanych.

Zasadne byłoby również wskazanie, że ilekroć warunki techniczne pozwalają modyfikować parametry w planie miejscowym, możliwość ta dotyczy także uchwały o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej.



4. Wydłużenie terminu obowiązywania ustawy.

Ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw skrócono czas obowiązywania specustawy mieszkaniowej do końca 2025 roku. Miało to związek z wprowadzeniem mechanizmu tzw. Zintegrowanych Planów Inwestycyjnych oraz ustaleniem terminu, do którego gminy miałyby uchwalić plany ogólne.

Dziś wiadomo, że terminy na uchwalenie planu ogólnego nie są możliwe do dotrzymania w skali kraju, choćby z uwagi na brak wystarczającej liczby specjalistów i problemy finansowe gmin, szczególnie po etapie pandemii covid – 19. Środowiska samorządowe, co w pełni popieramy, proponują wydłużenie terminu uchwalenia planów ogólnych o co najmniej dwa lata i o tyle samo co najmniej wydłużony zostać powinien termin obowiązywania specustawy mieszkaniowej.

Jest to o tyle istotne, że specustawa mieszkaniowa – po kilku latach od wejścia w życie – zaczęła zyskiwać uznanie w oczach samorządów, które dostrzegły w niej wymierne korzyści, takie jak możliwość finansowej partycypacji inwestorów i o wiele krótszy, niż standardowy, okres procedowania. Przedwczesne wygaszenie ustawy przyczyni się do znacznego obniżenia potencjału podażowego rynku mieszkaniowego. Ponadto, specustawa mieszkaniowa mogłaby być – w pierwszych latach obowiązywania reformy planowania – alternatywą dla Zintegrowanych Planów Inwestycyjnych, które na pewno będą zmagają się z problemami wdrożeniowymi (np. brakiem przygotowania urzędników).

Propozycja legislacyjna:

Wydłużenie okresu obowiązywania specustawy mieszkaniowej co najmniej do końca 2028 roku, co oznacza w zasadzie powrót do brzmienia specustawy mieszkaniowej obowiązującego przed 24 września 2023 roku, czyli przed wejściem w życie reformy planowania przestrzennego.



5. Doprecyzowanie kwestii urządzania terenów wypoczynku oraz rekreacji i sportu.

W ww. ustawie o likwidacji zbędnych barier administracyjnych i prawnych dodano także do specustawy mieszkaniowej obowiązek sytuowania ogólnodostępnego, nieogrodzonego, urządzonego terenu wypoczynku oraz rekreacji lub sportu w ramach powierzchni biologicznie czynnej (art.17 ust. 4a pkt 1). Celem tego przepisu było zagwarantowanie mieszkańcom dostępu do terenu rekreacji na terenie ich osiedla, gdyby takowy dostęp nie został im zapewniony na dotychczasowych zasadach, czyli w najbliższym sąsiedztwie ich inwestycji (zgodnie z art. 17 ust. 4).

Relacja między tymi obowiązkami nie została jednak jasno określona przez ustawodawcę, co budzi dziś bardzo istotne wątpliwości inwestorów i organów. Bardzo ścisła interpretacja tego przepisu mogłaby prowadzić do wniosku, że inwestor byłby każdorazowo zobligowany do tworzenia dużych terenów parkowych i rekreacyjnych na terenie inwestycji, podczas gdy często jest to fizycznie niemożliwe – między innymi z uwagi na wielkość i geometrię działki. Taka interpretacja stanowiłaby zatem poważną barierę, czy wręcz blokadę inwestycyjną.

Konieczne jest zatem wskazanie, że zapewnienie dostępu do terenów rekreacji poprzez ich lokalizację w określonej w art. 17 ust. 4 specustawy mieszkaniowej odległości od inwestycji mieszkaniowej, zwalnia z dodatkowego obowiązku urządzania terenu rekreacji na terenie tejże inwestycji.

Propozycja legislacyjna:

Celem rozwiania wątpliwości interpretacyjnych, należałoby dodać wprost do katalogu z art. 17 ust. 4b nowego wyjątku, który zwolni inwestorów od urządzania terenu wypoczynku oraz rekreacji i sportu na terenie własnej inwestycji, jeśli dostęp ten jest już zapewniony poprzez bliskie sąsiedztwo (w promieniu określonym w art. 17 ust. 4).



6. Usprawnienie procedury zawierania porozumień ws. inwestycji towarzyszących.

Dziś zawarcie przez prezydenta porozumienia z art. 22 specustawy mieszkaniowej, w którym inwestor zobowiązuje się oprócz inwestycji mieszkaniowej, np. do budowy szkoły, wymaga uprzedniej zgody rady gminy wyrażonej w uchwale.

W takim samym trybie jest natomiast wydawana uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji. To oznacza, że w ramach jednego postępowania rada gminy musi zbierać się dwukrotnie. Znacznym ułatwieniem, które pozwoliłoby przyspieszyć całą procedurę uzyskiwania uchwał lokalizacyjnych, byłoby połączenie obu procedur i umożliwienie załatwienia obu spraw na jednym posiedzeniu rady gminy.

Propozycja legislacyjna:

Prezydent (wójt, burmistrz) powinien być upoważniony do autonomicznego zawarcia porozumienia z inwestorem, natomiast jego byt prawny mógłby zostać uzależniony od końcowej uchwały rady gminy, w którym wyraża ona zgodę na inwestycję. Zastosowania tego prostego zabiegu legislacyjnego, poprawi efektywność działania całej ustawy.

Ponadto postulowane jest potwierdzenie w ustawie, że zawarcie porozumienia z art. 22 specustawy mieszkaniowej pozwala na niestosowanie standardu urbanistycznego w zakresie, w jakim porozumienie przewiduje odmienne warunki jego spełnienia. Dopuszczenie takie wynika obecnie z poglądów doktryny (np. A. Jakubowski (red.), Specustawa mieszkaniowa. Komentarz, Warszawa 2019).

7. Uszczegółowienie definicji inwestycji towarzyszącej.

Dotychczasowa praktyka pokazuje, że przedmiotem porozumienia (z art. 22) zawieranego z inwestorem jest często obowiązek modernizacji czy rewitalizacji okolicznego parku. Problem w tym, że formalnie czynności te nie stanowią „budowy”, „przebudowy” czy „zmiany sposobu użytkowania”, o których mówi definicja inwestycji towarzyszącej.

Propozycja legislacyjna:

Rozszerzenie definicji „inwestycji towarzyszącej” poprzez dodanie do jej treści również „zmiany sposobu zagospodarowania”.



8. Zmiana mechanizmu świadczeń inwestora na rzecz oświaty.

Obecne regulacje specustawy mieszkaniowej ustanawiają standard urbanistyczny w zakresie dostępu do szkoły podstawowej, który wyrażony jest poprzez określenie odległości od szkoły oraz kwalifikowanego charakteru szkoły, która „jest w stanie przyjąć nowych uczniów w liczbie dzieci stanowiącej nie mniej niż 7% planowanej liczby mieszkańców inwestycji mieszkaniowej” (art. 17 ust. 2 pkt 2 specustawy mieszkaniowej). Kryterium to jest tak złożone do weryfikacji, że ustawodawca przewidział konieczność wydania w tym zakresie zaświadczenia przez organ gminy (art. 17 ust. 3 specustawy mieszkaniowej). Zaświadczenie to oparte jest o na tyle niejasne kryteria, że przyjmuje raczej charakter decyzji administracyjnej potwierdzającej spełnienie warunków ustawowych. W praktyce stosowania tych przepisów stosuje się niezwykle rozbudowane kryteria i procedury do ustalenia spełnienia standardu oraz uzyskania zaświadczenia (M. st. Warszawa), co prowadzi do przedłużenia procesu inwestycyjnego i niepewności inwestorów.

Propozycja legislacyjna:

Modyfikacja sposobu zabezpieczenia potrzeb oświatowych gminy w ten sposób, że:

- standard urbanistyczny dostępu do szkoły publicznej dotyczyć będzie jedynie odległości od szkoły podstawowej, nie zaś niemożliwego do jednoznacznego określenia kryterium możliwości przyjęcia nowych uczniów
- zlikwidowany zostanie obowiązek uzyskania quasi-zaświadczenia oświatowego, które nie nosi cech zaświadczenia, tylko decyzji administracyjnej
- wprowadzona zostanie możliwość wpłaty przez inwestora ujednoczonej co do wysokości (w relacji do PUM inwestycji mieszkaniowej) opłaty edukacyjnej, stanowiącej przychód JST z przeznaczeniem na realizację zadań oświatowych. Wysokość stawki opłaty określona zostanie w uchwale lokalizacyjnej, wysokość opłaty i obowiązek jej uiszczenia zostaną określone w decyzji administracyjnej organu wykonawczego gminy, z obowiązkiem uiszczenia przed rozpoczęciem budowy.



9. Podziały nieruchomości w oparciu o uchwałę lokalizacyjną – ustawa o gospodarce nieruchomościami.

Obecnie nie ma prawnej możliwości dokonania podziału nieruchomości na podstawie uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej. Jest to utrudnienie, szczególnie dostrzegalne w przypadku realizacji inwestycji mieszkaniowych wielobudynkowych, a także w przypadku dróg publicznych, realizowanych jako inwestycje towarzyszące. Brak możliwości dokonania podziału powoduje m. in. konieczność ustanawiania dużych wspólnot mieszkaniowych, czy brak możliwości wydzielenia gruntu pod drogi publiczne i przekazania ich gminie.

Ma to szczególne znaczenie w przypadku realizacji dróg, które mają obsługiwać szkołę podstawową, realizowaną przez inwestora inwestycji mieszkaniowej. Drogi takie powinny być publiczne, tymczasem brak możliwości ich wydzielenia stwarza paraliż prawny, ponieważ gmina nie może stać się ich właścicielem i zapewniać ich prawidłową obsługę i eksploatację. Ten sam problem będzie dotyczył terenu, który inwestor planuje przeznaczyć pod park, a następnie przekazać go gminie.

Ten stan rzeczy jest oczywistym pominięciem legislacyjnym, polegającym na niezpełnieniu katalogu aktów planistycznych, w oparciu o które możliwe jest dokonanie podziału nieruchomości, o uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej. Katalog ten zawiera obecnie jedynie decyzję o warunkach zabudowy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Mając na względzie analogiczny charakter uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej jest oczywistym, że podział nieruchomości winien być dopuszczalny również w oparciu o taką uchwałę.

Propozycja legislacyjna:

Modyfikacja ustawy o gospodarce nieruchomościami lub specustawy mieszkaniowej poprzez wskazanie w jej treści, że uchwała o ustaleniu lokalizacji mieszkaniowej stanowi samodzielną podstawę prawną podziału nieruchomości.

10. Usunięcie obowiązku weryfikacji zgodności ze standardami urbanistycznymi na etapie pozwolenia na użytkowanie.

Zgodnie z art. 28 ust. 2 specustawy mieszkaniowej, właściwy powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, wydając pozwolenie na użytkowanie, kontroluje również spełnienie przez inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą zgodności ze standardami, o których mowa w art. 17-19. Stwierdzenie niespełnienia tych standardów stanowi również przesłankę odmowy wydania pozwolenia na użytkowanie. Stanowi to systemowy wyłom od zasady, zgodnie z którą etap pozwolenia na użytkowanie obejmuje sprawdzenie zgodności zrealizowanej inwestycji z udzielonym pozwoleniem na budowę (zgłoszeniem). Zgodność ze standardami urbanistycznymi zapewniana jest na etapie wydania uchwały lokalizacyjnej. Stwierdzenie przez PINB nieusuwalnej niezgodności inwestycji na ostatnim etapie jej budowy stanowi krytyczne ryzyko procesu budowlanego.

Propozycja legislacyjna:

Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego nie weryfikuje na etapie pozwolenia na użytkowanie zgodności inwestycji mieszkaniowej ze standardami urbanistycznymi (uchylenie art. 28 ust. 2 specustawy mieszkaniowej). Pozostają wymogi w zakresie weryfikacji tej zgodności na etapie wydawania uchwały lokalizacyjnej, co stanowi dostateczną gwarancję spełnienia tych standardów.



11. Usprawnienie postępowania z wnioskiem inwestora.

W obowiązujących przepisach brak jest jednoznacznego przesądzenia zagadnień proceduralnych, takich jak kwestia wymogu zgody inwestora na modyfikację wniosku albo wstrzymania biegu postępowania na wniosek inwestora. Zastosowania w tym zakresie nie znajduje Kpa, wymaga to ingerencji prawodawcy.

Propozycja legislacyjna:

1. Wprowadzenie instytucji quasi-zawieszenia (wstrzymania) postępowania na wniosek inwestora, w celu umożliwienia zachowania terminu na wydanie uchwały oraz odpowiedź na potrzebę modyfikacji wniosku.
2. Wprowadzenie zasady, zgodnie z którą zmiany we wniosku na etapie procedowania w radzie gminy są możliwe, ale wymagają zgody inwestora. Nie ma wówczas potrzeby powtarzania konsultacji społecznych i opiniowania (zasada jak przy planach miejscowych).

VI. Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym

Ustawa z dnia 20.05.2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (Nowa Ustawa) w przepisach przejściowych wprowadziła okres przejściowy, pozwalający (pod pewnymi warunkami) realizować przedsięwzięcie deweloperskie na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Stara Ustawa), do 1 lipca 2024 r.

W myśl tych regulacji, zgodnie z art. 76 ust. 2 Nowej Ustawy do umów deweloperskich zawartych w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (czyli do dnia 1 lipca 2024 r.) w ramach przedsięwzięcia deweloperskiego, co do których po upływie 2 lat od dnia wejścia w życie Nowej Ustawy nie nastąpiło przeniesienie prawa własności nieruchomości stosować się powinno przepisy dotychczasowe, czyli przepisy Starej Ustawy. Ta, jak najbardziej racjonalna regulacja, pozwala wykonać umowy deweloperskie, zawarte do 1 lipca 2024 r. (pod rządami Starej Ustawy i wg jej regulacji), nawet po okresie przejściowym, kiedy obowiązywać będą już tylko przepisy Nowej Ustawy. Oznacza to, że względem tych umów nie będzie obowiązków dostosowania ich do wymogów Nowej Ustawy, m.in. w odprowadzania składek w zakresie Deweloperskiego Funduszu Gwarancyjnego, procedury odbiorowej, czy wpłat nabywców na mieszkaniowy rachunek powierniczy. Pozostaną one aż do wykonania w reżimie Starej Ustawy.

Jednakże po 1 lipca 2024 r., wszystkie nowo zawierane umowy deweloperskie będą już objęte nowymi regulacjami, w tym również w zakresie Deweloperskiego Funduszu Gwarancyjnego. Oznacza to, że w ramach tego samego przedsięwzięcia deweloperskiego będą funkcjonować dwa reżimy prawne, tj. ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz ustawa z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego.

W związku z tym, od wpłat dokonywanych na mieszkaniowy rachunek powierniczy po 1 lipca 2024 r. (od umów zawartych po tej dacie) powinny być odprowadzane przez dewelopera składki na Deweloperski Fundusz Gwarancyjny, jest to regulacja w pełni zrozumiała.

Zgodnie natomiast z art. 49 ust. 6 wysokość składki na Deweloperski Fundusz Gwarancyjny jest wyliczana według stawki procentowej obowiązującej w dniu rozpoczęcia sprzedaży lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych w ramach danego przedsięwzięcia deweloperskiego lub zadania inwestycyjnego. Mając na uwadze art. 49 ust. 8 Ustawy Minister Rozwoju i Technologii wydał w dniu 21 czerwca 2022 r. rozporządzenie w sprawie wysokości stawek procentowych, według których jest wyliczana kwota składki na Deweloperski Fundusz Gwarancyjny (dalej „Rozporządzenie”), które weszło w życie 1 lipca 2022 r.

Pojawia się jednak tutaj następujący problem – jaka ma zostać przyjęta wysokość składek na Deweloperski Fundusz Gwarancyjny dla tych przedsięwzięć deweloperskich, których sprzedaż rozpoczęła się przed 1 lipca 2022 r., czyli w czasie, kiedy w ogóle nie obowiązywało wskazane wyżej Rozporządzenie? Z przepisów Ustawy nie wynika bowiem, jaką wysokość składki należało będzie przyjąć dla umów deweloperskich (oraz innych z art. 2 Ustawy), zawieranych po 1 lipca 2024 r., zawieranych w ramach przedsięwzięć deweloperskich, których sprzedaż rozpoczęto przed wejściem w życie ww. Rozporządzenia. **Na zapytanie skierowane w tym temacie do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów urząd wyjaśnił, że należy w tym obszarze podjąć działania legislacyjne, bo faktycznie przepisy Nowej Ustawy nie przewidują takich sytuacji. Jednocześnie urząd zasugerował, żeby to była składka, jaka obowiązywała w dniu upływu okresu przejściowego, czyli po 1 lipca 2024 r.**

Inicjatywa legislacyjna jest o tyle istotna, że do końca okresu przejściowego pozostało jedynie 6 miesięcy, a deweloperzy planujący dalsze etapy sprzedaży nie wiedzą, jaką wysokość składki należało będzie przyjmować dla umów zawieranych po 1 lipca 2024 r.

Drugą istotną kwestią na tle przepisów przejściowych Nowej Ustawy jest fakt, że zgodnie z nimi tylko i wyłącznie umowy deweloperskie, zawarte w okresie przejściowym mogą zostać sfinalizowane (wykonane) po tej dacie, czyli po 1 lipca 2024 r., w trybie Starej Ustawy. Między innymi chodzi tutaj o przeniesienie prawa własności nieruchomości, ponieważ umowa deweloperska jest umową jedynie umową zobowiązującą, a dopiero potem zawiera się umowę przeniesienia własności – czyli umowę rozporządzającą.

Nadmienić należy, że umowy deweloperskie w rozumieniu, zarówno Starej Ustawy, jak i Nowej, zawierana mogą być tylko do momentu uzyskania dla inwestycji pozwolenia na użytkowanie, ponieważ istotą umowy deweloperskiej jest zobowiązanie dewelopera do wybudowania mieszkania lub domu jednorodzinnego. Po tej dacie deweloper ma prawo zawierać jedynie umowy przedwstępne (w rozumieniu kodeksu cywilnego), ponieważ odpada już zobowiązanie dewelopera do budowy, gdyż budynek został zrealizowany.

Niestety w procesie legislacyjnym, w kontekście przepisów przejściowych, całkowicie zostały pominięte tego rodzaju umowy, które deweloper zawiera już po oddaniu budynku do użytkowania, a wchodzą one w zakres umów zobowiązujących (czyli nie są to od razu umowy sprzedaży). UOKiK w sposób nieświadomy, nie znając specyfiki realizacji przedsięwzięcia deweloperskiego, nie wziął w ogóle pod uwagę tych umów, jakby one w ogóle nie istniały w obrocie prawnym.

Brak regulacji tego zagadnienia oznacza, że takie umowy przedwstępne, zawarte w reżimie Starej Ustawy, powinny być finalizowane (wykonywane) od 2 lipca 2024 r. już w reżimie Nowej Ustawy, jeśli nie uda się ich zrealizować przed tą datą. Niestety, faktycznie nie będzie to możliwe do zrealizowania, ponieważ Nowa Ustawa wprowadza bardzo wiele odmiennych uregulowań względem Starej Ustawy. Nieoczekiwanie więc w trakcie realizacji umowy przedwstępnej, od 2 lipca 2024 r. deweloper będzie musiał realizować nowe obowiązki, co do których nie zobowiązywał się zawierając umowę przedwstępną przed datą 2 lipca 2024 r. Jednocześnie te nowe obowiązki muszą się wiązać z podpisaniem aneksu do takiej umowy, co praktycznie będzie niemożliwe względem wszystkich klientów. **To zrodzi ogromne problemy dla realizacji inwestycji, ponieważ nieoczekiwanie część umów wpadnie w swego rodzaju dualizm prawny, co do którego realizacji nie będzie wiadomo jak podejść prawnie i formalnie.** Również Ewidencja Deweloperskiego Funduszu Gwarancyjnego nie będzie w stanie „przyjąć” takich umów, częściowo realizowanych w dwóch reżimach prawnych. System nie pozwala wprowadzać tam umów, realizowanych na gruncie Starej Ustawy. Co gorsza, sama realizacja umowy w reżimie starej ustawy może być w ogóle niezależna od woli dewelopera. Wystarczy, że którąkolwiek płatność, wynikającą z umowy przedwstępnej, nabywca zrealizuje po 1 lipca 2024 r. (nawet, jeśli miał termin płatności przypadający przed tą datą), a nieoczekiwanie wpadnie względem tej płatności w obowiązek uiszczenia składki na Deweloperski Fundusz Gwarancyjny.

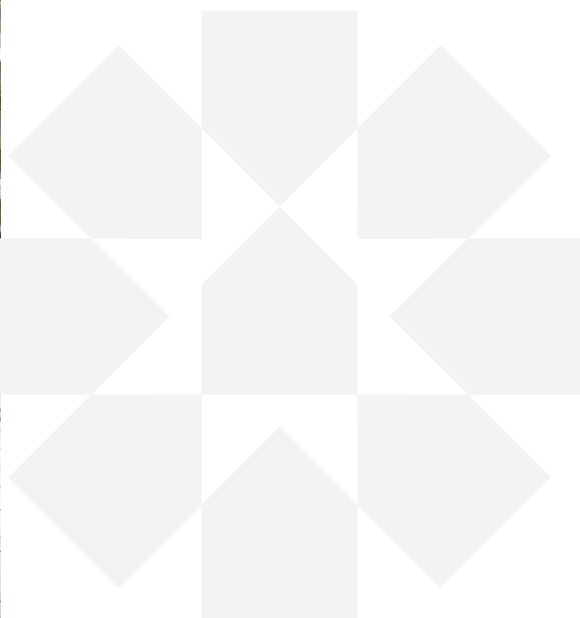
Taka sytuacja godzi w istotę ochrony praw nabytych, która sprowadza się do takiego nakazu stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (wyrok z 2 czerwca 1999 r., K 34/98). W tej sytuacji ustawodawca regułę tę zachował jedynie dla części umów, tj. wyłącznie dla umów deweloperskich, natomiast spod działania tej zasady wyłączył inne umowy, które również są zawierane w ramach przedsięwzięcia deweloperskiego. Potwierdza to jednoznacznie naruszenie ww. konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych.



Propozycja legislacyjna:

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności postulujemy, aby do przepisów przejściowych ustawy z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym wprowadzić następujące rozwiązania w przepisach przejściowych:

1. Przyjąć, że dla wszystkich przedsięwzięć deweloperskich, które rozpoczęły sprzedaż przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii dnia 21 czerwca 2022 r. rozporządzenie w sprawie wysokości stawek procentowych, według których jest wyliczana kwota składki na Deweloperski Fundusz Gwarancyjny (dalej „Rozporządzenie”), obowiązuje stawka, jaka byłaby obowiązująca w dniu upływu okresu przejściowego, wskazanego w art. 76 Nowej Ustawy, czyli w dniu 1 lipca 2024 r.
2. Wprowadzić przepis przejściowy, że nie tylko umowy deweloperskie, zawarte w okresie do dnia 1 lipca 2024 r., mogą być po tej dacie wykonane (czyli, co do których zostanie przeniesiona własność nieruchomości), ale również inne umowy, które deweloper zawarł w tym okresie w ramach realizacji przedsięwzięcia deweloperskiego na podstawie Starej Ustawy. To zapewni stabilność i jasność sytuacji prawnej, tak dla nabywców mieszkań, jak i dla deweloperów. Jednocześnie wszystkie umowy, które będą zawierane po 1 lipca 2024 r. (niezalenie, czy będą to umowy deweloperskie, czy przedwstępne) będą już musiały spełniać wymagania Nowej Ustawy. To rozwiązanie uchroni od wielu problemów, których ustawodawca nie brał pod uwagę uchwalając ustawę w 2021 r., a które stają się coraz bardziej widoczne wobec zbliżającego się końca okresu przejściowego.



VII. Ochrona zabytków

1. Przenoszenie pozwolenia konserwatorskiego między stronami.

Decyzje administracyjne w procesie inwestycyjnym wydawane są formalnie wobec strony, mimo że w istocie dotyczą nieruchomości, która w szczególności zmienia właściciela (użytkownika wieczystego). W związku z tym konieczne jest wprowadzanie do poszczególnych postępowań mechanizmów zmiany adresata decyzji, mającej charakter nieuznaniowego rozstrzygnięcia organu, niezależnego od stanowiska stron innych niż stary i nowy adresat decyzji.

Propozycja legislacyjna:

Wprowadzenie instytucji przeniesienia pozwolenia, które będzie jedynie zmianą adresata ostatecznej decyzji i nie będzie mogło prowadzić do zmiany jej przedmiotu. Przeniesienie pozwolenia będzie następowało w drodze decyzji, wydawanej na wniosek podmiotu, na rzecz którego przenoszone jest pozwolenie. Stronami w postępowaniu o przeniesienie pozwolenia będą podmioty między którymi ma być dokonane przeniesienie. Właściwym do wydania decyzji o przeniesieniu pozwolenia będzie organ, który wydał pozwolenie. Nie przewiduje się przeniesienia części pozwolenia. Konstrukcja przeniesienia pozwolenia będzie miała odpowiednie zastosowanie do cesji praw i obowiązków wynikających ze zgłoszenia, wobec którego wojewódzki konserwator zabytków nie wniósł sprzeciwu.



2. Roboty budowlane w trakcie wpisu.

W art. 10a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wprowadzono zakaz wykonywania robót budowlanych w toku postępowania w przedmiocie wpisu do rejestru zabytków. Przepis ten wymaga modyfikacji, ustanawia bowiem zbyt sztywny zakaz, wyłączający możliwość realizacji robót w przypadku, gdy wyraził na to zgodę organ ochrony konserwatorskiej albo występuje stan wyższej konieczności. Potrzeba ta została zidentyfikowana m. in. w zeszłokadencym rządowym projekcie nowelizacji ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Propozycja legislacyjna:

Wyłączenie spod zakazu robót budowlanych, co do których wojewódzki konserwator zabytków wyraził pozytywne stanowisko uzgadniając w trybie art. 39 ust. 3 Prawa budowlanego decyzję o pozwoleniu na budowę albo wydając pozwolenie na prowadzenie robót budowlanych na obszarze wpisanego do rejestru historycznego układu urbanistycznego, ruralistycznego albo historycznego zespołu budowlanego. Dodatkowo wyłączenie ogólnego zakazu podejmowania prac, robót lub innych działań na zasadzie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Pozwolenie na prowadzenie prac objętych zakazem będzie mogło zostać udzielone, gdy ich nieprzeprowadzenie mogłoby spowodować bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzkiego, powstanie niepowetowanej szkody w mieniu lub uszczerbek dla wartości zabytku lub poważne zakłócenia w świadczeniu usług publicznych, w szczególności z zakresu ochrony zdrowia, oświaty, transportu, zaopatrzenia w energię lub wodę, gospodarki odpadami, obronności oraz ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

VIII. Ustawa o drogach publicznych

Przepis regulujący obowiązki inwestora inwestycji niedrogowej w zakresie budowy/przebudowy układu drogowego w zakresie spowodowanym inwestycją jest jednym z najskuteczniej działających mechanizmów kompensowania kosztów zewnętrznych urbanizacji. Na bazie krótkiego przepisu art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych powstała bogata praktyka samorządowa, obejmująca różne formy współpracy umownej (świadczenia rzeczowe, świadczenia finansowe dewelopera) oraz próby ustabilizowania wysokości świadczeń deweloperskich w ramach umowy drogowej w relacji do wielkości inwestycji. Niestety doktryna i orzecznictwo krytycznie odnoszą się do tych praktyk, co rodzi istotne ryzyko unieważniania umów drogowych i obniżenia poziomu pewności obrotu prawnego (m. in. wyrok Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 24 lutego 2021 r. III CSKP 62/21).

Propozycja legislacyjna:

Dopuszczenie wprost w przepisie możliwości realizacji obowiązków drogowych w formie określonej zasadami i kryteriami partycypacji finansowej wobec zarządcy drogi, w tym w formule partycypacji wielostronnej w przypadku wielu inwestorów. Zastrzeżenie konieczności równego i proporcjonalnego traktowania inwestorów w określaniu wymiaru obowiązków umownych w relacji do wielkości inwestycji.



IX. Ustawa o Centralnym Porcie Komunikacyjnym

W ostatnich latach rozwinięto regulacje specustaw w zakresie dotyczącym budowy infrastruktury transportowej w formie tuneli, co nie wymaga wywłaszczenia nieruchomości i umożliwia inwestycyjne zagospodarowanie nieruchomości na ich powierzchni. Niestety, do takiej formy ograniczenia własności nieruchomości nie dostosowano przepisów, które w sposób nadmierny ograniczają możliwości inwestora kubaturowego w toku procesu inwestycyjnego infrastruktury. Dotyczy to w szczególności tzw. Inwestycji Towarzyszących Centralnego Portu Komunikacyjnego, w ramach, których realizowane są np. tunele kolejowe (tunel KDP pod Łodzią, planowany tunel na wyjściu LK z Warszawy). Najdalej idącym ograniczeniem jest art. 120m ust. 12 pkt 3 ustawy o CPK, zgodnie z którym z dniem doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania dotyczącego wydania decyzji dotyczącej lokalizacji lub realizacji Inwestycji Towarzyszącej wydawanej w oparciu o decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach w odniesieniu do nieruchomości objętych, w całości lub w części, wnioskiem o wydanie takiej decyzji, do dnia, w którym decyzja ta stała się prawomocna, nie jest możliwe dokonanie skutecznego zgłoszenia budowlanego, dokonanie podziału nieruchomości oraz wydzielenie samodzielnego lokalu mieszkalnego w budynkach.

Propozycja legislacyjna:

Ograniczenie zakazów inwestycyjnych, związanych z realizacją infrastruktury transportowej do nieruchomości, co do których wymagane jest wywłaszczenie, nie zaś jedynie ustanowienie ograniczeń związanych z realizacją inwestycji w tunelu - jeżeli nie wpływa to istotnie na możliwość realizacji inwestycji na poziomie gruntu. W szczególności wyłączenie w pełnym zakresie spod ograniczeń nieruchomości lokalowych, zarówno ich wydzielenie, jak i dokonywane w ich ramach robót budowlanych, pozostają bez znaczenia dla interesu publicznego. Z perspektywy procesu deweloperskiego, zablokowanie możliwości wydzielenia lokali mieszkalnych na ostatnim etapie inwestycji stanowi krytyczne zagrożenie interesów dewelopera oraz przede wszystkim jego klientów.

X. Ocena oddziaływania na środowisko

1. Problem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach uzyskiwanych na wczesnym etapie procesu budowlanego.

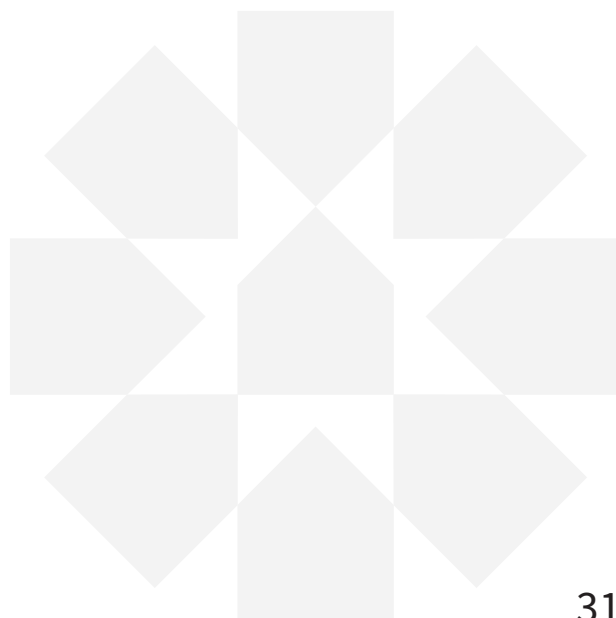
Obowiązujące regulacje ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko przewidują obowiązek uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (DUŚ) na bardzo wczesnym etapie procesu inwestycyjnego, tj. przed złożeniem wniosku o decyzję o warunkach zabudowy albo wniosku o uzyskanie uchwały lokalizacyjnej w trybie specustawy mieszkaniowej. Jednocześnie oczekiwany na tym etapie poziom szczegółowości wniosku o DUŚ jest bardzo wysoki i obejmuje detale techniczne inwestycji.

Parametry projektowanej inwestycji ulegają w toku postępowań licznym zmianom, będącym w szczególności efektem konsultacji społecznych oraz uzgodnień z organami gminy. Wymaga to powtarzania czasochłonych procedur związanych z uzyskaniem nowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla nowych szczegółowych parametrów.

Propozycja legislacyjna:

Rozwiązaniem docelowym w tym zakresie jest przeniesienie obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na etap przed wystąpieniem z wnioskiem o pozwolenie na budowę - analogicznie jak dla procedury inwestowania w oparciu o plan miejscowy. Pozwoli to na uzyskanie DUŚ w odniesieniu do inwestycji, dla której znane są wstępne warunki lokalizacyjne, wynikające z aktu planistycznego.

Rozwiązaniem doraźnym jest określenie szybkiej ścieżki zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w zakresie zmian wynikających z procedowania aktu lokalizacyjnego, z określeniem terminu na wydanie zmienionej decyzji w granicach 60 dni. Uzupełniająco proponuje się wprowadzenie szybkiej procedury potwierdzenia zgodności zmodyfikowanego zamierzenia z warunkami uzyskanej decyzji środowiskowej (spełnienie warunku tożsamości przedsięwzięć).



Polski Związek Firm Deweloperskich,
pl. Trzech Krzyży 10/14, 00-499 Warszawa

Polski Związek Firm Deweloperskich to największa i najbardziej wpływowa organizacja branży deweloperskiej, która od 2002 roku reprezentuje interesy firm deweloperskich w Polsce i Unii Europejskiej. Podejmujemy działania na rzecz tworzenia dobrego prawa, polepszania warunków inwestowania na rynku nieruchomości, rozwoju zawodowego pracowników firm członkowskich oraz poprawy wizerunku branży. PZFD zrzesza ponad 300 firm: deweloperów budujących mieszkania, biura, hotele, powierzchnie usługowo-handlowe, magazyny czy PRS-y a także parkingi kubaturowe.

