

Specustawa mieszkaniowa. Komentarz

Przejdź do produktu na www.ksiegarnia.beck.pl

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

1. Ustawa określa zasady oraz procedury przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, a także standardy ich lokalizacji i realizacji.

2. Ustawa nie wyłącza możliwości przygotowania lub realizacji całości lub części inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących na zasadach ogólnych, określonych w szczególności w przepisach ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 i 1566).

3. W zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 i 1276).

Powiązania z innymi przepisami:

- art. 13 InwestMieszkU,
- art. 1, 2 ust. 2, art. 7, 80 PrBud,
- art. 1, 14, 59–61 PlanZagospU,
- art. 5, 31 ust. 3, art. 74, 75 ust. 1, art. 86 Konstytucji RP.

I. Materia regulacji

1. Komentowany przepis określa zakres normowania ustawy (ust. 1), w tym zakres jej oddziaływania na stosowanie pozostałych regulacji w systemie prawa (ust. 2 i 3).

II. Projekt regulacji

2. Komentowany przepis w niemalże identycznym brzmieniu znajdował się już w pierwotnym projekcie ustawy z 15.3.2018 r. przedstawionym w ramach rządowego procesu legislacyjnego przez Ministra Inwestycji i Rozwoju (<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12309302/12496184/12496185/dokument333641.pdf>). Tym samym nie zostały do nie-

go wprowadzone poprawki mogące wynikać z konsultacji społecznych czy uwag innych ministerstw.

III. Zakres przedmiotowy InwestMieszku

3. Analizowana ustawa, stosownie do jej art. 1 ust. 1, określa:

- 1) zasady przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (przepisy materialnoprawne),
- 2) procedury przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (przepisy procesowe),
- 3) standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących.

IV. Ocena społeczna projektu InwestMieszku

4. Pierwotny projekt omawianej ustawy spotkał się z szeroką krytyką społeczną, jako nierealizujący stawianych przed nim celów, a w istocie prowadzący do likwidacji lub zachwiania ładu przestrzennego (uwagi społeczne do projektu ustawy dostępne są pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12309302/12496184/12496187/dokument337694.pdf>). Wśród podmiotów negatywnie opiniujących ustawę wymienić można: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, Instytut Spraw Obywatelskich, Stowarzyszenie Urbanistów Polscy, Stowarzyszenie Urbanistów ZIOU, Stowarzyszenie MiastoDrzew, Klub Jagielloński, Fundacja Normalne Miasto – Fenomen, Stowarzyszenie Architektów Katolickich Ar-ka, Kongres Ruchów Miejskich. Warto zauważyć, że projekt ustawy poddał krytyce również Polski Związek Firm Deweloperskich m.in. z uwagi na dopuszczenie zabudowy wbrew miejscowym planom zagospodarowania przestrzennego i bez poszanowania zasady dobrego sąsiedztwa.

W literaturze krytykę pierwotnego projektu ustawy przeprowadził *M. Kamiński*, wskazując, że: „Zapisy projektu w sposób jednoznaczny podważają sens planowania przestrzennego w odniesieniu do budownictwa wielorodzinnego (...). Projekt umacnia negatywne tendencje rozlewania się polskich miast na przedmieścia bez konieczności zapewnienia bezpośredniego dostępu do komunikacji zbiorowej i usług (...). Projekt wpływa również negatywnie na prawo własności, umożliwiając wywłaszczenie z części lub całości nieruchomości na wniosek inwestora w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszących (droga, plac zabaw, infrastruktura etc.), zakłada brak dialogu z podmiotami, na które planowana inwestycja może mieć negatywny wpływ (właściciele działek sąsiadujących, organizacje społeczne), co w połączeniu z zakwestionowaniem planowania przestrzennego podważa fundamenty rynku nieruchomości – jego przewidywalność oraz stabilność wynikającą z przyjętego przez radę gminy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Mając na uwadze powyższe oraz stanowiska organizacji i ekspertów branżowych, można stwierdzić, że projekt specustawy mieszkaniowej, o ile wejdzie w życie, długofalowo będzie mieć negatywny wpływ na rynek nieruchomości” (*M. Kamiński*, Specustawa mieszkaniowa – zbawienie czy przekleństwo?, Nieruchomości

2018, Nr 5, s. 46). Podnoszono też ryzyka związane z pogłębieniem suburbanizacji, naruszeniem ładu przestrzennego czy samodzielności samorządu terytorialnego (*T. Filipowicz*, Memorandum dotyczące projektu specustawy mieszkaniowej, Nieruchomości 2018, Nr 6, s. 10).

Ostateczny kształt, w jakim ustawa została przyjęta, różni się częściowo od pierwotnego projektu, uwzględniając niektóre uwagi zgłaszane w procesie legislacyjnym (m.in. pozostawiono kompetencję po stronie organów gminy, zamiast przyznawać wojewodzie). Niemniej wciąż jest ona oceniana negatywnie w literaturze fachowej jako pogłębiająca „proces prawnej dezintegracji gospodarowania przestrzenią” [zob. *Z. Niewiadomski* (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Legalis/el. 2018, komentarz do art. 51, teza 7].

V. Cele i funkcje InwestMieszkU

5. Co istotne z perspektywy wykładni funkcjonalnej przepisów InwestMieszkU, projektodawca wskazał w uzasadnieniu projektu ustawy (uzasadnienie, s. 1–2, 12) dwojakiego rodzaju cele, jakie przed nią postawił.

Po pierwsze, **ma doprowadzić do „ograniczenia barier administracyjnoprawnych w zakresie budowy mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach”**. Ustawa ma umożliwić w tym kontekście „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”. W ten sposób ma wzrosnąć „dostępność mieszkań dla osób o przeciętnych i niskich dochodach, co możliwe jest tylko poprzez usprawnienie procesu przygotowania inwestycji, w szczególności w zakresie pozyskiwania terenu, a także wzmocnienie organów administracji w zapewnieniu większej skuteczności procesu wydawania decyzji administracyjnych”. Jak wskazał projektodawca, „głównym założeniem projektowanej ustawy jest wprowadzenie regulacji umożliwiających znaczące przyspieszenie przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących”. W uzasadnieniu projektu ustawy wprost stwierdzono, że: „Celem projektu jest przyjęcie rozwiązań upraszczających i usprawniających procedury administracyjne związane z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, (...) przyspieszenie przebiegu procesu inwestycyjnego”. W ocenie projektodawcy: „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”. Projektodawca kierował się przy tym argumentacją ekonomiczną, zauważając, że „na koszty budowy istotny wpływ mają regulacje dotyczące procesu inwestycyjno-budowlanego, powodujące wydłużenie okresu przygotowawczego do realizacji inwestycji oraz na sam przebieg budowy”.

Po drugie, ustawa **ma za cel zlikwidować:**

- 1) „deficyty jakościowe mieszkań (gospodarstwa domowe zajmują mieszkania o niskim stanie technicznym, niedostatecznym wyposażeniu w instalacje lub przeludnione)”, a także

- 2) „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)”.

W uzasadnieniu projektu ustawy podniesiono, że „pomimo stopniowej poprawy warunków mieszkaniowych 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”. Zaznaczono ponadto, że ustawa ma przeciwdziałać „wyłączeniu przestrzennemu i powstawaniu «sympialnianych» dzielnic oraz obszarów, w których zamieszkanie może prowadzić do niekorzystnych skutków społecznych, w tym wykluczenia społecznego”.

VI. Rozbieżność między uzasadnieniem a treścią InwestMieszku

6. Warto zauważyć, że wola projektodawcy przedstawiona w uzasadnieniu projektu ustawy nie w pełni koresponduje z konkretnymi przepisami ujętymi w InwestMieszku. W szczególności przepisy tej ustawy nie ograniczają się tylko do inwestycji mieszkaniowych przeznaczonych dla osób niezamożnych, lecz obejmują wszystkie grupy potencjalnych nabywców. Po drugie, przyjęte w niej regulacje mające ograniczać deficyty jakościowe mieszkań i zespołów zabudowy budzą uzasadnione wątpliwości co do swojej skuteczności w realizacji tego celu, co zostało zasygnalizowane w dalszych fragmentach komentarza do poszczególnych jednostek redakcyjnych InwestMieszku.

VII. Kierunki wykładni celowościowej i funkcjonalnej InwestMieszku

7. Przywołane powyżej funkcje InwestMieszku i postawione przed nią przez ustawodawcę cele mają istotne znaczenie dla kierunku rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych pojawiających się na gruncie przepisów InwestMieszku. Tym samym przepisy InwestMieszku nie mogą być interpretowane i stosowane w takim kierunku, który ma prowadzić do:

- 1) nakładania na inwestora obowiązków administracyjnoprawnych niewynikających jednoznacznie z przepisów prawa, które mogą stanowić barierę do prowadzenia inwestycji mieszkaniowych przeznaczonych dla osób o przeciętnych i niższych dochodach, w szczególności przez zwiększanie ryzyka tego rodzaju inwestycji,
- 2) powstawania inwestycji mieszkaniowych o niskim stanie technicznym, niedostatecznym wyposażeniu lub nadmiernym zagęszczeniu ludności,
- 3) powstawania zespołów zabudowy bez adekwatnej obsługi komunikacyjnej, w tym bez dostępu do transportu publicznego, oraz bez dostępu do niezbędnych usług, w tym usług społecznych obejmujących tereny rekreacyjne, zwłaszcza mogących prowadzić do wykluczenia społecznego.

Przykład

Rada gminy na podstawie art. 7 ust. 4 InwestMieszkU podjęła uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji, uznając, że opisana we wniosku o ustalenie inwestycji inwestycja mieszkaniowa uzasadniona jest niezaspokojonymi potrzebami mieszkaniowymi na terenie gminy. Rada gminy nie uwzględniła jednak, że planowana inwestycja mieszkaniowa składać się będzie z mieszkań o niskim stanie technicznym, wyposażeniu niedostosowanym do współczesnych potrzeb i prowadzić będzie do nadmiernego zagęszczenia ludności w okolicy. Tym samym rada gminy naruszyła art. 7 ust. 4 InwestMieszkU wykładany z uwzględnieniem funkcji i celów ustawy, gdyż wadliwie przyjęła, że inwestycja mieszkaniowa o opisanych cechach i skutkach będzie mogła zostać uznana za prowadzącą do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy. Tym samym wskazana uchwała rady gminy wymaga uchylecia.

VIII. Konstytucyjność InwestMieszkU

A. Uwagi ogólne

8. Ustawa budzi wątpliwości natury konstytucyjnej. Szczegółowe zastrzeżenia co do konstytucyjności poszczególnych przepisów przedstawiono w dalszych fragmentach komentarza. W tym miejscu warto przywołać wątpliwości generalne. Podstawowe zastrzeżenie wiąże się z tym, czy dla realizacji inwestycji prywatnych dopuszczalne jest wprowadzanie specjalnych trybów ustawowych mogących godzić w prawa innych uczestników obrotu prawnego. Inwestor prywatny (tzw. deweloper) realizuje interes prywatny, a nie publiczny. Okoliczność, że refleksowo dochodzi do zaspokojenia w pewnym stopniu potrzeb publicznych związanych z gospodarką mieszkaniową i ograniczeniem bezdomności, nie podważa głównego celu działalności inwestycyjnej inwestorów prywatnych. Z istoty jest ona nastawiona na zysk, a nie realizację interesu publicznego, który nie musi być oparty na rachunku ekonomicznym. Dlatego podzielić należy głosy formułowane w toku prac nad ustawą (m.in. przez Komitet Przestrzenny Zagospodarowania Kraju PAN), że specjalna, ułatwiona ścieżka inwestycyjna mogłaby dotyczyć publicznych inwestycji z zakresu budownictwa socjalnego dla osób wykluczonych społecznie, nie zaś do wszelkich inwestycji mieszkaniowych. Należy zauważyć, że jakkolwiek zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych uznać należy za znajdujące się w zakresie interesu publicznego, to inwestorzy prywatni korzystający z reżimu InwestMieszkU nie muszą uwzględniać innych wymogów wynikających z tego interesu, np. dotyczących ochrony środowiska, zabytków czy ładu przestrzennego.

B. Konstytucyjność InwestMieszkU a zgodność z Konstytucją RP innych specustaw

9. Wątpliwości co do konstytucyjności InwestMieszkU uwidaczniają się po skonstataowaniu, że nie można do niej odnieść tych argumentów, które legły u podstaw uznania przez TK za zgodne z Konstytucją RP przepisów InwDrogPublU.

Orzecznictwo

Wyłączenie stosowania PlanZagospU oznacza, że wszelkie zasady wynikające z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu nie mają zastosowania do spraw z zakresu dotyczącego lokalizacji dróg. Można zatem stwierdzić, że ustawodawca, w granicach przysługującej mu swobody ustawodawczej, wyłączył spod ogólnego zakresu podstawowej ustawy kształtującej ład przestrzenny sprawy dotyczące lokalizacji dróg. Takie wyłączenie nie jest sprzeczne z art. 16 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 i art. 166 ust. 1 Konstytucji RP. Jeżeli bowiem celem ustawy było uproszczenie procedur przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, to wyłączenie spod reżimu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym takich spraw może przyczynić się do szybszej realizacji inwestycji drogowych. Zastosowanie pełnego trybu i warunków, zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powodowałoby znaczne opóźnienia związane z realizacją budowy dróg w Polsce, a nawet prowadziłyby do paraliżu procesu decyzyjnego. Ze względu zatem na priorytetowy interes publiczny, jakim jest niewątpliwie poprawa infrastruktury drogowej w Polsce, i konieczność racjonalnego wykorzystania unijnych środków finansowych, możliwe są odstępstwa, a nawet wyłączenia stosowania niektórych ustaw w związku z realizacją inwestycji drogowych. Ustawodawca korzysta w tym zakresie z szerokiej swobody, ograniczonej jedynie zasadami konstytucyjnymi (wyr. TK z 6.6.2006 r., K 23/05, *Legalis*).

W przypadku InwestMieszkU, o ile ustawa może (choć w praktyce nie musi) przyczynić się do szybszej realizacji inwestycji mieszkaniowych, zastosowanie pełnego trybu i warunków zawartych PlanZagospU wcale nie powoduje znacznego opóźnienia związane z realizacją inwestycji mieszkaniowych w Polsce, a tym bardziej nie można mówić o paraliżu decyzyjnym. Twierdzenia projektodawcy w tym zakresie nie zostały poparte żadnymi statystykami. Tymczasem zwrócić należy uwagę, że organ w zakresie decyzji o warunkach zabudowy wiązały przecież terminy określone w art. 35 KPA, wobec czego nawet w sprawie szczególnie skomplikowanej, wymagającej postępowania wyjaśniającego, jej załatwienie powinno nastąpić w ciągu nie więcej niż 2 miesiące. Stronie służy przy tym zarówno ponaglenie (art. 37 KPA), jak i skarga do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe działanie organu składana w trybie PrPostAdm. W przypadku zaś postępowań w sprawie pozwolenia na budowę nie można pominąć art. 35 ust. 6 pkt 1 PrBud, zgodnie z którym w przypadku gdy organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wyda decyzji w sprawie pozwolenia na budowę w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji, organ wyższego stopnia wymierza temu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa. Ponadto choć zapewnienie mieszkań ludności i przeciwdziałanie bezdomności jest działaniem pożądanym z punktu widzenia interesu publicznego, o czym świadczy też art. 75 ust. 1 Konstytucji RP, to nie może być uznane za priorytetowy interes publiczny, a zatem przeważający zwłaszcza nad ochroną środowiska, ochroną dziedzictwa narodowego czy zapewnieniem zrównoważonego rozwoju. Zwrócić przy tym należy uwagę, że w art. 75 ust. 1 Konstytucji RP jest wyraźnie mowa o wspieraniu rozwoju budownictwa socjalnego, a nie komercyjnego. Po trzecie, o ile korzystanie z dróg publicznych nie jest co do zasady ograniczone podmiotowo, o tyle korzystanie z inwestycji miesz-

kaniowych planowanych i realizowanych w oparciu o InwestMieszkU zawężone jest do osób, które stać będzie na zakup mieszkania stającego się z tą chwilą ich prywatną własnością. Również wcześniej mieszkanie to nie jest własnością publiczną (jak drogi publiczne), lecz prywatną. To relewantna różnica – drogi publiczne zalicza się do rzeczy publicznych, a inwestycje mieszkaniowe prowadzone przez podmioty prywatne stanowią własność prywatną. Po czwarte, planowanie i realizacja dróg publicznych co do zasady nie mają na celu wygenerowania zysku dla inwestora, gdy tymczasem inwestycje mieszkaniowe realizowane zgodnie z InwestMieszkU są prowadzone w celu zapewnienia dochodu inwestorowi. O ile powstanie dróg publicznych ma za bezpośredni cel poprawę komunikacji (transportu), a zatem potrzebę publiczną, o tyle inwestycje mieszkaniowe za bezpośredni cel mają zapewnienie zysku inwestorowi, a pożądaný publiczny skutek – zwiększenie podaży mieszkań (powiększenie bazy mieszkaniowej) – ma charakter jedynie uboczny. Co więcej, świadomy był tego sam projektodawca, o czym świadczą słowa odpowiadającego za ustawę sekretarza stanu w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju *Artura Sobonia*: „Chciałbym powiedzieć jeszcze jedną rzecz, żebyśmy wiedzieli, czym omawiana specustawa różni się od innych. Tu nie ma celu publicznego” (<http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy8.nsf/wgsknr/NDR-31>, dostęp: 20.11.2018 r.). Wreszcie po piąte, w przypadku inwestycji mieszkaniowych nie ma mowy o konieczności ich realizacji z uwagi na wymogi racjonalnego wydatkowania środków unijnych. Wskazane różnice są na tyle istotne, że nie można twierdzić, iż przy normowaniu materii inwestycji mieszkaniowych ustawodawca ma taką samą swobodę jak w zakresie inwestycji publicznych, takich jak budowa dróg publicznych.

Orzecznictwo

Wyłączenie stosowania procedur przewidzianych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ze względu na konkretne wartości konstytucyjne, nie zwalnia decydentów od troski o należyte przestrzeganie i kształtowanie ładu przestrzennego w Polsce oraz roztropnej troski o interesy lokalne, ale uwalnia od typowych procedur, które mogłyby uniemożliwiać i paraliżować podejmowanie decyzji w zakresie lokalizacji dróg i pozwoleń budowlanych. Ma też służyć procesowi harmonizacji interesów lokalnych z interesem ogólnonarodowym. Trybunał nie dopatrył się więc w treści kwestionowanych przepisów wad powodujących ich niekonstytucyjność. Trzeba zwrócić uwagę na to, że do zadań Rady Ministrów i właściwych organów administracji rządowej należy kształtowanie polityki przestrzennej państwa. Paradoksalnie, to wyłączenie stosowania w zakresie realizacji inwestycji drogowych niektórych ustaw (w tym ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) może być właśnie przejawem realizacji polityki przestrzennej państwa (wyr. TK z 6.6.2006 r., K 23/05, Legalis).

Walorów, które zostały wskazane przez TK w wyroku z 6.6.2006 r. (K 23/05), poza wpływem na realizację polityki przestrzennej państwa, nie ma InwestMieszkU. W jej przypadku nie można mówić o harmonizacji interesów lokalnych z interesem ogólnonarodowym, albowiem – jak wspomniano – inwestycje mieszkaniowe stanowią interes prywatny, jedynie pośrednio oddziałując na interes lokalny, a w marginalnym stopniu – ogólnonarodowy.

Co ważne, kontrola konstytucyjności tożsamych regulacji prawnych odnoszących się jednak do różnego przedmiotu czy funkcji może wypaść odmiennie. Uznanie zatem za zgodne z Konstytucją RP przepisów InwDrogPublU nie implikuje twierdzenia o zgodności z Konstytucją RP tożsamych treściowo instytucji prawnych zawartych w InwestMieszkU. Sam bowiem TK zastrzegął, że ocena wprowadzanych przez ustawodawcę praw konstytucyjnych na płaszczyźnie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie ma charakteru abstrakcyjnego, lecz zawsze – nawet jeśli dotyczy jednobrzmiących przepisów – musi być prowadzona z uwzględnieniem ich otoczenia normatywnego, a przede wszystkim z uwzględnieniem celu, którego osiągnięciu konkretny przepis ma służyć. Identycznie brzmiący przepis, wprowadzający – formalnie – to samo ograniczenie, może uzyskać zatem różną ocenę konstytucyjną. Istotą testu proporcjonalności jest bowiem ocena środka w relacji do konkretnego, zakładanego przez ustawodawcę, celu (tak wyrok TK z 16.10.2012 r., K 4/10, Legalis).

Również w wyroku z 16.10.2012 r. (K 4/10, Legalis) TK konsekwentnie stoi na stanowisku, że budowa sieci bezpiecznych dróg w Polsce jest celem publicznym o zasadniczej doniosłości nie tylko dla rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego kraju, ale także dla życia i zdrowia wszystkich obywateli; jest sprawą dobra wspólnego. Trybunał wyjaśnił, że to doniosłość celu, którego osiągnięcie umożliwiają wprowadzane ograniczenia, przede wszystkim decyduje o pozostawieniu ich w porządku prawnym, mimo oczywistego limitowania praw właścicieli. Kolejnym argumentem, który zdecydował o akceptacji szczególnego traktowania inwestycji drogowych, jest ich liniowy charakter. Ta cecha wyróżniająca inwestycje drogowe, choć ma charakter techniczny, odgrywa w ocenie TK istotną rolę dla oceny prawnej konieczności wyłączenia konkretnych podmiotów. Wskazane argumenty, zdaniem TK, wystarczyły dla uznania konstytucyjności art. 31 ust. 1 i 2 InwDrogPublU.

Orzecznictwo

Trudno jednak znaleźć argumenty o podobnej doniosłości w każdym wypadku realizowania przedsięwzięcia nazwanego w tytule ustawy inwestycją użytku publicznego. Szeroki zakres wykorzystywania przez ustawodawcę regulacji szczególnych dotyczących wyłączenia nieruchomości, którym towarzyszy ograniczenie możliwości kwestionowania decyzji administracyjnej będącej podstawą odjęcia własności, może budzić uzasadnione obawy co do zgodności przyjmowanych rozwiązań z Konstytucją (wyr. TK z 16.10.2012 r., K 4/10, Legalis).

Te dodatkowe argumenty umacniają wątpliwości co do konstytucyjności ułatwień inwestycyjnych wprowadzonych w InwestMieszkU kosztem ochrony wartości konstytucyjnych, jak porządek publiczny, ochrona środowiska, ochrona zabytków (dziedzictwa narodowego), zrównoważony rozwój czy ochrona własności innych osób, na których własność inwestycja będzie oddziaływać. Nie sposób uznać, że budowa nowych mieszkań w ramach prywatnych inwestycji mieszkaniowych jest celem publicznym (celem użyteczności publicznej) o znacznej doniosłości dla życia i zdrowia wszystkich obywateli, a co za tym idzie, że jest dobrem wspólnym. Inwestycja mieszkaniowa prowadzona przez prywatne podmioty jest bowiem celem prywatnym o ograniczonym kręgu beneficjentów. Wreszcie w przypadku inwestycji mieszkaniowych nieadekwatny jest argument o konieczności

specjalnych regulacji prawnych z uwagi na liniowość inwestycji. Choć bowiem inwestycje mieszkaniowe mogą być prowadzone na znacznym odcinku, to mają cechy inwestycji obszarowej, a nie inwestycji liniowej, tak jak np. drogi czy linie kolejowe.

C. Problem konstytucyjności modyfikacji reguł postępowania

10. Jak wskazał TK w wyroku z 16.10.2012 r. (K 4/10, Legalis), rozwiązania prawne przyjmowane w ustawach szczególnych, regulujących realizację niektórych inwestycji pożytku publicznego, tak dalece modyfikują ogólne zasady postępowania administracyjnego, że skłaniają do refleksji nad funkcjami tegoż postępowania. Trybunał akceptując takie ograniczenia, powołał się na stanowisko *B. Adamiak*, że koncepcja wadliwości decyzji administracyjnej oparta na kompromisie dwóch wartości: ochrony praworządności i ochrony praw nabytych zostaje uzupełniona o trzecią wartość – wartość ochrony dobra wspólnego. Ochrona dobra wspólnego nakazuje ograniczenie ochrony praworządności w działaniu administracji publicznej [*B. Adamiak*, Ochrona dobra wspólnego we współczesnej koncepcji wadliwości decyzji administracyjnej, (w:) *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Januszowi Trzczańskiemu*, red. *R. Balicki, M. Masternak-Kubiak*, Warszawa 2012, s. 32]. Należy zatem zauważyć, że inwestycje mieszkaniowe w kształcie określonym w *InwestMieszkU* nie stanowią inwestycji pożytku publicznego i trudno wskazać, że jako inwestycje prywatne, nastawione na zysk i tworzące prywatne mieszkania lub domy, prowadzą do wytworzenia dobra wspólnego. Konsekwentnie uprzywilejowanie tych inwestycji trudno uznać za ochronę dobra wspólnego. Skutkuje to brakiem uzasadnienia dla modyfikacji (a właściwie wyłączenia) ogólnego postępowania administracyjnego w sprawach inwestycji mieszkaniowych, w tym zwłaszcza wynikających z nich gwarancji przysługujących podmiotom, na których interes prawny inwestycja oddziałuje.

D. Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących a konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju

11. W niepełnym stopniu do *InwestMieszkU* znajdują zastosowanie argumenty, które TK powołał w ww. wyroku z 6.6.2006 r. (K 23/05, Legalis) na okoliczność zgodności regulacji specjalnych z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Orzecznictwo

W ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia (wyr. TK z 6.6.2006 r., K 23/05, Legalis).

W tym kontekście należy zaznaczyć, że o ile regulacje InwestMieszkU określające standardy urbanistyczne uznać należy za korespondujące z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju (odrębną kwestią pozostaje ich rzeczywista skuteczność w zapewnieniu tego zrównoważenia), gdyż odnoszą się do zapewnienia stosownej infrastruktury dla wspólnot i ich członków, o tyle przepisy wprowadzające wyłomy od regulacji ogólnych i osłabiające możliwość uwzględniania argumentów społecznych nie przyczyniają się do zapewnienia rozwoju społecznego wspólnoty. Również trudno twierdzić o rozwoju cywilizacyjnym w sytuacji, gdy InwestMieszkU potencjalnie dozwala na prowadzenie inwestycji mieszkaniowych naruszających ład przestrzenny.

E. Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących a konstytucyjna zasada proporcjonalności i równości

12. Warto zwrócić uwagę na pogląd TK, że kształtowanie ładu przestrzennego może wiązać się z koniecznością wprowadzenia ograniczeń w zakresie realizacji praw, jednak ograniczenia te mogą być uznane za konieczne, gdy dotyczą wszelkich podmiotów (zob. post. TK z 11.10.2000 r., K 8/00, Legalis). Tymczasem InwestMieszkU sprawia, że pewne ograniczenia wynikające z regulacji ogólnych nie znajdują zastosowania do inwestycji mieszkaniowych w rozumieniu tej ustawy, a zatem większych zamierzeń inwestycyjnych. Niekonstytucyjność takiego rozwiązania nie jest sama przez się oczywista, gdyż inwestycje mieszkaniowe opisane w InwestMieszkU ze względu na swoje oddziaływanie, skalę i związane z nią potrzeby społeczne zasługują na specjalne regulacje uwzględniające tę specyfikę (podobnie jak rzecz się miała odnośnie do wielkopowierzchniowych obiektów handlowych – zob. wyr. TK z 7.2.2001 r., K 27/00, Legalis). Wątpliwości mogą budzić jednak te rozwiązania, które właśnie do większych inwestycji mieszkaniowych wprowadzają łagodniejsze wymogi niż stosowane do inwestycji mniejszych, nieingerujących w równym stopniu w lokalny ład przestrzenny i potrzeby społeczne. Może to frapować także z perspektywy zasady równości (art. 32 Konstytucji RP). Przede wszystkim przepisy InwestMieszkU budzą jednak wątpliwość w zakresie swojej proporcjonalności – zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w aspekcie „porządku publicznego”. Przesłanka porządku publicznego jest zorientowana na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania życia społecznego i – tym samym – nie jest bezpośrednio czy wyłącznie powiązana z „państwem”, a jest bliższa – niż przesłanka „bezpieczeństwa państwa” – ochronie praw i wolności jednostki przed codziennymi zagrożeniami. Warto w tym kontekście przypomnieć, że wprowadzanie ograniczeń w zakresie budowy określonych obiektów na danym terenie nie tylko nie jest wadliwe konstytucyjnie, ale wprost może być uzasadnione koniecznością ochrony wartości konstytucyjnych, w szczególności – porządku publicznego, bezpieczeństwa państwa, środowiska naturalnego, a także dziedzictwa kulturowego (wyr. TK z 28.9.2015 r., K 20/14, Legalis). Tym samym likwidacja ograniczeń, powierzchownie traktowanych jako „bariery administracyjne”, może prowadzić do likwidacji wymaganej konstytucyjnie ochrony wskazanych wartości i w tym kontekście zostać uznana za nieproporcjonalną.

F. Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących a konstytucyjna zasada ochrony środowiska

13. Szczególne wątpliwości natury konstytucyjnej budzi niezapewnienie w InwestMieszkU dostatecznych gwarancji ochrony środowiska przy planowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych. W orzecznictwie TK podkreśla się bowiem, że Konstytucja RP traktuje środowisko jako dobro wspólne podlegające szczególnej ochronie. Sformułowanie wymogu ochrony środowiska już w pierwszym rozdziale Konstytucji RP pozwala wnosić, że sprawy ochrony środowiska Rzeczpospolita Polska traktuje jako jedno z najważniejszych, na równi ze strzeżeniem niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, wolnościami i prawami człowieka i obywatela, bezpieczeństwem obywateli i dziedzictwem narodowym. Artykuł 5 Konstytucji RP wśród głównych celów politycznych i społecznych państwa eksponuje konieczność ochrony środowiska poprzez zrównoważony rozwój. Zasada ta zobowiązuje państwo do ochrony przyrody i kształtowania ładu przestrzennego. Podkreśla się przy tym fakt, że obowiązek takiej ochrony został skierowany zarówno do organów administracji publicznej (art. 74 ust. 2 Konstytucji RP), jak i do innych podmiotów. Znajduje to potwierdzenie w treści art. 86 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska. Jest to jeden z niewielu obowiązków wyrażonych *expressis verbis* w Konstytucji RP, co dodatkowo podkreśla znaczenie potrzeby ochrony środowiska. Obowiązek dbałości o przyrodę, jako dziedzictwo i bogactwo narodowe, ciąży na organach administracji publicznej, osobach prawnych (innych jednostkach organizacyjnych) oraz osobach fizycznych (wyr. TK z 13.5.2009 r., Kp 2/09, Legalis; wyr. TK z 28.9.2015 r., K 20/14, Legalis). Tymczasem analiza przepisów InwestMieszkU wskazuje, że w ich świetle nie jest pewna interwencja właściwych organów w sytuacji, gdy inwestycja mieszkaniowa może godzić w środowisko naturalne.

G. Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących a konstytucyjny obowiązek zapewnienia porządku publicznego w postaci ładu architektoniczno-przestrzennego

14. Przesłanka porządku publicznego, ujęta w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jest niewątpliwie ogólna, m.in. mieszczą się w niej działania związane z ochroną środowiska, zdrowia i moralności publicznej. Jak wskazał TK, w ramach tej przesłanki istotne znaczenie ma także zapewnienie właśnie tzw. ładu architektonicznego i przestrzennego, właściwych warunków użytkowania obiektów budowlanych, co ma istotne znaczenie także dla praw i wolności innych osób (zob. post. TK z 11.10.2000 r., K 8/00, Legalis). Niewątpliwie określenie ładu przestrzennego pozostawia pewien margines swobodnej oceny (zob. wyr. TK z 19.7.2016 r., Kp 3/15, Legalis), jednak trudno uznać za wpisujące się w ład przestrzenny inwestycje przeskalowane czy bez uzasadnienia nienawiązujące do zabudowy otoczenia, których nie wyklucza, a wprost przeciwnie – dozwala na nie – InwestMieszkU.

W przeciwieństwie do realizacji inwestycji mieszkaniowych łąd architektoniczno-przestrzenny został uznany przez TK za stanowiący wartość uniwersalną. Trybunał stwierdził jednoznacznie, że jego zapewnienie stanowi niewątpliwie ważny interes publiczny. W kontekście prawa budowlanego interes publiczny przejawia się w szczególności w zapewnieniu łądu architektoniczno-przestrzennego i bezpieczeństwa użytkowników obiektów budowlanych (zob. wyr. TK z 20.4.2011 r., Kp 7/09, Legalis). W powołanym wyroku TK wskazał, że do kategorii „interesu publicznego” z pewnością należą wartości wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Co do zasady zatem ochrona łądu architektoniczno-przestrzennego przeważa nad interesem w prowadzeniu inwestycji mieszkaniowych. Szczegółowe regulacje InwestMieszkU wskazują tymczasem, że ustawodawca przyjął odwrotną hierarchię wartości.

H. Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących a konstytucyjne wymogi ochrony własności podmiotów innych niż inwestor

15. Trybunał Konstytucyjny stwierdził w wyroku z 20.12.2007 r. (P 37/06, Legalis), że za poszanowaniem unormowań regulujących proces budowlany przemawia bezsporny interes publiczny w zapewnieniu bezpieczeństwa i komfortu nie tylko właścicielom i użytkownikom obiektów budowlanych, lecz także całym wspólnotom sąsiedzkim, z zachowaniem dbałości o należyte wykorzystanie i ukształtowanie terenu.

Należy pamiętać, że skorzystanie przez inwestora z InwestMieszkU – prowadzące do określonego zaplanowania zagospodarowania przestrzeni – może niekorzystnie oddziaływać na możliwość korzystania z nieruchomości należących do innych podmiotów – i to nie tylko tych bezpośrednio graniczących z nieruchomością zabudowywaną. Jak wyjaśnił TK, oddziaływanie wznoszonego (wzniesionego) obiektu może mieć różny stopień uciążliwości i charakter, od dyskomfortu estetycznego (obiekt jest w odczuciu sąsiada, a często również innych – brzydki) czy uniemożliwienia lub utrudnienia odbioru programu telewizyjnego, przez zasłonięcie widoku, ograniczenie nasłonecznienia lub dopływu świeżego powietrza, aż po znaczący spadek wartości rynkowej sąsiednich nieruchomości. Oddziaływaniem tym są również: nadmierny hałas, wstrząsy, dymy czy spaliny emitowane w czasie trwania procesu budowlanego lub w czasie eksploatacji obiektu. Ochrona prawa osób trzecich (w uproszczeniu – sąsiadów) do niezakłóconego korzystania z ich nieruchomości jest przejawem ochrony ich prawa własności. W toku realizacji inwestycji może bowiem dojść (i z reguły dochodzi) do kolizji praw i interesów dysponenta nieruchomości zabudowywanej oraz dysponentów sąsiednich nieruchomości (zob. wyr. TK z 20.4.2011 r., Kp 7/09, Legalis). Tymczasem InwestMieszkU takiej ochrony nie przewiduje na etapie planistycznym, o czym świadczy chociażby wyłączenie od udziału w postępowaniu w sprawie uchwały o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej osób, na których prawo własności może ta uchwała oddziaływać, np. sąsiadów nieruchomości. Analogiczny stan w ww. sprawie Kp 7/09 został uznany przez TK za naruszający zasady sprawiedliwości społecznej wynikające z art. 2 oraz godzący w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2, rozpatrywany w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl