Business Centre Club

Plac Żelaznej Bramy 10, 00-136 Warszawa,
http://www.bcc.org.pl

Warszawa, 12 kwietnia 2018 r.

BCC PROPONUJE

dotyczy: projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących

Uproszczone zasady i procedury przygotowania oraz realizacji inwestycji mieszkaniowych i im towarzyszących

***Projekt ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących* dotyczy ustanowienia uproszczonych zasad i procedur przygotowania oraz realizacji inwestycji mieszkaniowych i ma stanowić przepisy szczególne wobec regulacji ustawy Prawo budowlane. Celem projektu jest odpowiedź na zauważone zjawiska deficytu liczby mieszkań dostępnych na polskim rynku w stosunku do innych państw Unii Europejskiej i braku możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez ok. 40% społeczeństwa, spowodowane osiąganiem jednocześnie zbyt niskich dochodów dla uzyskania kredytu mieszkaniowego oraz zbyt wysokich dochodów dla uzyskania wsparcia w ramach samorządu lokalnego; deficytu jakościowego mieszkań i zespołów zabudowy na Polskim rynku, a także administracyjno-prawnych przeszkód w efektywności realizacji inwestycji mieszkaniowych.**

Zdaniem BCC proponowane regulacje zasługują, co do zasady, na pozytywną ocenę i mogą stanowić adekwatny sposób realizacji wskazanych w Uzasadnieniu projektu ustawy celów oraz być istotnym ułatwieniem w realizacji inwestycji mieszkaniowych przez inwestorów.

Projekt wymaga jednak dopracowania, w szczególności:

- ✓ ponownego rozważenia założeń procedury uzyskiwania zgody na realizację inwestycji
- ✓ ponownego rozważenia założeń sposobów ochrony właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości,
- ✓ konieczne jest również zapewnienie bardziej zdecydowanych środków o charakterze dyscyplinującym wobec organów administracyjnych, w szczególności w zakresie przestrzegania skróconych terminów rozpoznania sprawy.

Odpowiedzią na zdiagnozowane problemy ma być, zgodnie z Uzasadnieniem, wprowadzenie regulacji umożliwiającej przyspieszenie przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, w szczególności poprzez uproszczenie i

usprawnienie procedur administracyjnych, wprowadzenie szczególnych zasad lokalizacji inwestycji mieszkaniowych oraz ogólną redukcję obciążeń administracyjnoprawnych. Założeniem projektodawcy, wyrażonym w Uzasadnieniu jest stworzenie alternatywnego, uproszczonego trybu postępowania, z którego według swojego wyboru Inwestorzy będą mogli skorzystać, lub od którego odstąpić i procedować na zasadach ogólnych.

1. Rozdział I Zasady ogólne.

Przystępując do merytorycznej analizy Projektu, należy wskazać, że rozdział I (art. 1 - 10) zawiera ogólne zasady Projektu. W art. 1 trafnie sformułowano deklarowane w Uzasadnieniu cele, wskazano alternatywność i fakultatywność trybu postępowania przewidzianego w Projekcie oraz odesłano do stosowania przepisów ogólnych ustawy Prawo budowlane.

W art. 2 Projektu zamieszczono katalog definicji legalnych pojęć, którymi posługuje się Projekt. Z aprobatą należy odnieść się do zaproponowanego katalogu, który uwzględnia definicje zawarte w innych aktach prawnych oraz stanowić będzie praktyczne ułatwienie w stosowaniu Projektu. Krytycznie można odnieść się zasadniczo wyłącznie do zaproponowanej definicji inwestycji towarzyszącej ze względu na posłużenie się techniką zamkniętego katalogu. Bardziej ogólna definicja, zawierająca katalog przykładowy pozwoliłaby na uelastycznienie regulacji Projektu. W obecnie proponowanym brzmieniu, inwestycją towarzyszącą nie byłaby na przykład droga wewnętrzna, ponieważ nie mieściłaby się w przewidzianym katalogu.

Z jednej strony z aprobatą należy odnieść się do zaproponowanego umożliwienia przeznaczenia części inwestycji na działalność handlową lub usługową. Z drugiej jednak strony, proponowany warunek przeznaczenia nie mniej niż 80% powierzchni użytkowej wszystkich lokali w budynkach objętych inwestycją mieszkaniową oraz inwestycją towarzyszącą na powierzchnie mieszkań wydaje się zbyt ostry, i w pewnych granicznych sytuacjach może stanowić praktyczne utrudnienie w realizacji inwestycji, skutkujące brakiem możliwości skorzystania z uproszczonych procedur przewidzianych w Projekcie.

Pozytywnie należy ocenić regulację zaproponowaną w art. 4 Projektu przewidującą pierwszeństwo inwestycji realizowanych w ramach tzw. specustaw wobec inwestycji mieszkaniowych uregulowanych w Projekcie ze względu na ich strategiczne znaczenie. Pozytywnie należy również ocenić możliwość procedowania pomimo kolizji inwestycji, jeśli inwestor działający w trybie specustawy wyrazi na to zgodę i określi sposób rozwiązania kolizji. Analogiczne regulacje przewidujące możliwość procedowania w trybie Projektu wyłącznie po uzyskaniu zgody lub zezwolenia albo spełnieniu innych przesłanek przewidują również art. 5 i 8 Projektu. Uzasadniony wydaje się przy tym postulat doprecyzowania co do dalszego postępowania w trybie art. 4, w przypadku braku wyrażenia zgody przez inwestora działającego w trybie specustawy lub zgody naruszającej interesy inwestora działającego w trybie Projektu. Rekomendowane byłoby w tym przypadku ustanowienie jakiejś procedury odwoławczej - w trybie administracyjnym lub sądowym (cywilnym). Pozostawienie tej kwestii poza regulacją może w przypadku takich sporów rodzić spory kompetencyjne pomiędzy

organami administracji, a sądami powszechnymi, których można by było uniknąć dodając na przykład ust. 3 o treści "*Spory dotyczące wyrażenia zgody o której mowa w ust. 2 rozstrzyga w drodze decyzji administracyjnej organ sprawujący nadzór nad realizacją inwestycji o której mowa w ust. 1*".

Z jednej strony pozytywnie należy ocenić regulację art. 6 i 7 przewidujących uproszczoną procedurę uzyskiwania zgody na realizację inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej w przypadku braku zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego jako trybu alternatywnego do postępowania na zasadach ogólnych. Z drugiej jednak strony, szeroki zakres uznania rady gminy w podejmowaniu uchwał, obowiązki informacyjne oraz konsultacyjne organów oraz instrukcyjny charakter terminów na poszczególne czynności organów może skutkować brakiem możliwości realizacji celu Projektu, jakim jest przyspieszenie postępowania. Ponadto, mając na uwadze fakultatywność trybu oraz znaczącą swobodę organów w proponowanym trybie postępowania, istnieje ryzyko dowolności postępowania przez organy lub swoistej "niechęci" organów administracji do podejmowania decyzji opartych o uznanie administracyjne zamiast o bezwzględnie obowiązujący i precyzyjny przepis prawa. Sam projektodawca bowiem w Uzasadnieniu wskazał, iż Rada Gminy ponosić będzie całkowitą odpowiedzialność za wyrażenie lub odmowę wyrażenia zgody w trybie Projektu. Takie uregulowanie skutkuje ryzykiem faktycznego niestosowania tej instytucji. W opinii ZP BCC, istotna część Projektu jaką stanowią zasady ogólne procedury uzyskiwania zgody na lokalizację inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej wymagają ponownego rozważenia i wprowadzenia zmian na przykład w zakresie związania wnioskiem inwestora po spełnieniu określonych przesłanek lub rygoru przyjęcia milczącego wyrażenia zgody w przypadku zwłoki organu.

Wyrazem postulowanej i wskazanej w Uzasadnieniu alternatywności trybu przewidzianego w Projekcie wobec ogólnego trybu postępowania jest art. 10 Projektu. Pozytywnie należy zatem ocenić proponowaną możliwość posługiwania się przez inwestora decyzjami i aktami uzyskanymi na zasadach ogólnych w postępowaniu w trybie Projektu.

2. Rozdział II Standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych.

Przepisy rozdziału II (art. 11 - 13) regulują standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych. W szczególności art. 11 określa sztywne parametry, które musi spełniać inwestycja mieszkaniowa by mogła być procedowana w trybie Projektu. Zbyt sztywne określenie przesłanek inwestycji nie wydaje się przy tym celowe. W opinii ZP BCC, uzasadnione byłoby przyjęcie jednego z dwóch rozwiązań tej kwestii - albo zachowania katalogu sztywnych przesłanek i związanie organu wnioskiem po ich spełnieniu, albo uelastycznienie katalogu w szczególności poprzez umożliwienie, za zgodą odpowiedniego organu, odstąpienie od spełnienia niektórych z nich ze względu na szczególne okoliczności.

Krytycznie natomiast należy odnieść się do proponowanego w art. 13 Projektu obowiązku przeprowadzenia przez inwestora publicznego konkursu na koncepcję urbanistyczno-architektoniczną. Wymóg ten nie jest uzasadniony ani w Projekcie ani w

Uzasadnieniu i stanowić będzie jedynie dodatkowe obciążenie ekonomiczne inwestora, skutkujące równocześnie przedłużeniem postępowania. Skoro bowiem organy administracji posiadające legitymację do wyrażania woli w imieniu mieszkańców danego regionu uprawnione będą do swobodnej oceny wniosku inwestora, w tym oceny i akceptacji lub odmowy akceptacji koncepcji urbanistyczno-architektonicznej, nieuzasadnione jest zobowiązywanie inwestora do przeprowadzania swoistej "prywatnej" konsultacji z mieszkańcami w formie obligatoryjnego konkursu.

3. Rozdział III Procedura uzyskiwania decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

Rozdział III (art. 14 - 25) zawiera podstawową dla Projektu regulację procedury uzyskiwania decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej (dalej jako: u.l.i.m.). Jakkolwiek negatywnie należy ocenić rozbudowany katalog przesłanek, które muszą zostać spełnione przed wydaniem decyzji przez organ administracji, w tym wielu przesłanek niezależnych od inwestora w szczególności w zakresie uzgodnień między organami administracji, zdecydowanie pozytywnie należy ocenić regulację art. 15 ust. 4 Projektu, który przewiduje fikcję milczącego wyrażenia zgody w przypadku braku wydania przez odpowiedni organ opinii w terminie tam określonym.

Pozytywnie należy również ocenić regulację art. 16 Projektu przewidującą ograniczenie terminem instrukcyjnym organu pierwszej instancji na wydanie decyzji o u.l.i.m. pod rygorem nałożenia przez organ wyższej instancji na organ pierwszej instancji kary pieniężnej za zwłokę.

Zasadniczo pozytywnie należy ocenić proponowaną w Projekcie procedurę uzyskiwania decyzji u.l.i.m. oraz skutki takiej decyzji, analogiczne do skutków decyzji o warunkach zabudowy. Regulacja w obu przypadkach jest bardzo zbliżona, jednak Projekt zawiera pewne uproszczenia procedury. W szczególności jednak, zdecydowanie pozytywnie należy ocenić proponowane fikcje milczącego pozytywnego załatwienia sprawy w przypadkach gdy organy administracyjne nie wydadzą w terminie odpowiednich opinii, oraz możliwość nałożenia na organ przez organ wyższego stopnia kary pieniężnej za każdy dzień opóźnienia w wydaniu wymaganych decyzji lub zezwolenia.

4. Rozdział IV Procedura uzyskiwania decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji towarzyszącej.

Rozdział IV (art. 26 - 31), zawiera uzupełniającą wobec rozdziału 3. regulację procedury uzyskiwania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej (dalej jako: u.l.i.t.). Do procedury przewidzianej w rozdziale 4, na mocy art. 28 Projektu, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące procedury uzyskiwania decyzji u.l.i.m., a tym samym znajdują do niej zastosowanie wszystkie sformułowane powyżej uwagi. Pozytywnie należy ocenić fakt uzupełnienia powyższej regulacji o przepisy dotyczące realizacji inwestycji drogowej, oraz umożliwienie zawarcia porozumienia pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego oraz innymi podmiotami a inwestorem w zakresie realizacji inwestycji towarzyszącej.

5. Rozdział V Ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości.

Rozdział V (art. 32 - 37) zawiera katalog ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości w związku z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Z jednej strony pozytywnie co do zasady ocenić należy zaproponowaną w art. 32 i 33 Projektu możliwość uzyskania zezwolenia na zakładanie i przeprowadzanie ciągów, przewodów i obiektów o których mowa w art. 123 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej jako: u.g.n.). Możliwość taka w rzeczywistości może przyspieszyć realizację inwestycji mieszkaniowych i towarzyszących przez inwestorów. Jednocześnie jednak proponowana regulacja nie zapewnienia wystarczającej ochrony właścicieli i innych uprawnionych do nieruchomości objętych zezwoleniem. Co prawda w projekcie nałożono na inwestora obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego oraz przewidziano odszkodowawczą odpowiedzialność inwestora, jednak w opinii ZP BCC zaproponowane środki ochronne nie są wystarczające wobec daleko posuniętej ingerencji w prawo własności nieruchomości faktycznie sąsiednich wobec realizowanej inwestycji, niebędącej inwestycją celu publicznego lecz co do zasady inwestycją komercyjną. Interesów właścicieli i innych uprawnionych do nieruchomości objętych zezwoleniem, w opinii ZP BCC nie zabezpiecza również wystarczająco regulacja proponowanego art. 33 zawierająca w istocie cywilnoprawne roszczenie o wykup części własności nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego, z którego na skutek działań inwestora uprawniony utracił możliwość dalszego prawidłowego korzystania w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. Proponowane rozwiązania ochronne, stanowią ponadto w istocie obejście regulacji o częściowym wywłaszczeniu nieruchomości przewidziane w szczególności w u.g.n. Tym samym podkreślenia wymaga, że proponowana procedura ingerencji w prawo własności, bez przeprowadzania wywłaszczenia, ma następować co do zasady nie na cele publiczne, lecz na aprobowane przez państwo cele komercyjne. Regulacja ta wymaga zatem, w opinii ZP BCC dopracowania pod względem zapewnienia ochrony podmiotów niebędących inwestorem, oraz ponownego rozważenia samych założeń proponowanej regulacji.

Pozytywnie należy natomiast odnieść się do proponowanego art. 34 Projektu, który upraszcza procedurę zajęcia przez inwestora terenów śródlądowych wód płynących, dróg publicznych lub obszarów kolejowych w drodze umowy, a w braku jej możliwości, w drodze decyzji administracyjnej. Regulacja taka potencjalnie może przyspieszyć i ułatwić realizowanie inwestycji w stosunku do obecnie obowiązujących zasada. Mając ponadto na uwadze, że drugą stroną czynności będą co do zasady organy administracji publicznej oraz, że zajęcie terenu stanowi mniejszą ingerencję w prawa uprawnionych podmiotów niż regulacja art. 32 i 33 Projektu, należy przyjąć, że proponowana regulacja wystarczająco zabezpiecza prawa tych podmiotów.

6. Rozdział VI Postępowanie administracyjne.

Rozdział VI (art. 38 - 41) Projektu zawiera regulację procedury postępowania administracyjnego związanego z przygotowaniem i realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Z aprobatą należy odnieść się do wskazania co do zasady

krótszych terminów dla organów do rozpoznania sprawy w stosunku do terminów obowiązujących organy na zasadach ogólnych. Negatywnie należy natomiast ocenić fakt, że wskazane w Projekcie terminy mają zasadniczo charakter instrukcyjny, a zatem nie są wiążące dla organów.

Trudno przy tym odnieść się jednoznacznie do zawartego w Projekcie odesłania do przepisów Działu III ustawy Ordynacja Podatkowa w zakresie kar nakładanych na organy w przypadku niewydania decyzji w terminie. Kara taka nie ma bowiem faktycznie charakteru podatkowego, lecz stanowi swoisty rodzaj grzywny administracyjnej przypominający istotnie grzywnę nakładaną w trybie art. 154 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi na organ którego bezczynność lub przewlekłość postępowania była przedmiotem skargi do sądu administracyjnego.

Z aprobatą należy odnieść się natomiast, z punktu widzenia inwestora, do proponowanej regulacji art. 38 ust. 4 Projektu, zgodnie z którym zabronione ma być uchylanie decyzji w całości w postępowaniu administracyjnym II instancji oraz w postępowaniu sądowoadministracyjnym, jeśli decyzja jest wadliwa wyłącznie w części. Regulacja taka ma na celu, zgodnie z Uzasadnieniem, zapewnienie by częściowa wadliwość decyzji, która może odnosić się w szczególności do wydzielonej części planowanych prac, nie będzie skutkować utratą przez inwestora decyzji dotyczącej całości planowanej inwestycji.

7. Rozdział VII Zmiany w przepisach obowiązujących.

Rozdział VII (Art. 42 – 49) Projektu zawiera propozycje zmian w obowiązujących przepisach innych ustaw celem zapewnienia spójności z przepisami Projektu. W większości zmiany te mają zatem charakter techniczny i doprecyzowujący, a zatem nie wymagają dokładniejszego komentowania (na przykład art. 43, 47, 48 Projektu).

Z aprobatą należy odnieść się w szczególności do postulowanej w art. 42 Projektu zmiany art. 16 ustawy o drogach publicznych poprzez dodanie ust. 2a i 2b, które mają na celu doprecyzowanie sposobu określenia zakresu obowiązków inwestora inwestycji nie-drogowej (w tym przypadku mieszkaniowej lub towarzyszącej), oraz nałożenie na zarządcę drogi obowiązku przedłożenia na żądanie inwestora pisemnego uzasadnienia zakresu obowiązków inwestora.

Należy zauważyć, że proponowana zmiana ustawy p.b., co do zasady nie odnosi się wprost do przedmiotu regulacji Projektu. Pomimo tego, należy ocenić proponowane zmiany co do zasady pozytywnie, jako w szczególności implementujące w ustawie odpowiednie przepisy konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Niezwiązana bezpośrednio z przedmiotem Projektu jest również proponowana w art. 45, 46 i 49 Projektu zmiana ustawy o gospodarce komunalnej, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości. Proponowane zmiany mają przede wszystkim znaczenie dla możliwości realizacji powiązanych z Projektem planów rozwoju rynku

inwestycji budownictwa mieszkaniowego na wynajem oraz planowanych programów państwowych dopłat do najmu lokali mieszkalnych. W opinii ZP BCC bardziej trafnym rozwiązaniem byłoby zatem zawarcie komentowanego przepisu zmieniającego wskazane ustawy w tym zakresie w innym projekcie ustawy, bezpośrednio związanym z programem dopłat do czynszu najmu.

8. Rozdział VIII Przepisy przejściowe i końcowe.

Rozdział VIII (Art. 50 – 55) Projektu zawiera propozycje przepisów przejściowych, końcowych i wprowadzających. Negatywnie należy ocenić regulację art. 50 Projektu, który nakazuje stosować przepisy dotychczasowe w sprawach dotyczących inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, wszczętych i niezakończonych do dnia wejście w życie Projektu decyzją ostateczną. Mając bowiem na uwadze, że Projekt ma stanowić ułatwienie dla inwestorów, uproszczenie procedur oraz alternatywny, fakultatywny tryb postępowania, uzasadnione wydaje się umożliwienie stosowania przepisów w brzmieniu zaproponowanym w Projekcie. Wymagałoby to co do zasady jedynie dodania odpowiedniego przepisu przejściowego regulującego możliwość zmiany trybu postępowania. W pozostałym zakresie, Projekt trafnie przewiduje stosowanie dotychczasowych przepisów do spraw wszczętych przed wejściem w życie Projektu oraz wskazuje limity wydatków z budżetu państwa. W kontekście przepisów wprowadzających należy jedynie raz jeszcze podkreślić, iż w opinii ZP BCC, proponowane zmiany przepisów służące realizacji programu dopłat do najmu mieszkań, powinny zostać zawarte w odpowiednim projekcie związanym bezpośrednio z tym programem.

Zdaniem BCC, projekt rzeczywiście stanowi istotny krok na drodze do osiągnięcia celów określonych w Uzasadnieniu, jednak dla ich pełnej i stabilnej realizacji BCC proponuje dalsze prace i dopracowanie przepisów.

Kontakt:

dr Łukasz Bernatowicz
ekspert BCC ds. infrastruktury, prawa budowlanego i zamówień publicznych
członek Rady Dialogu Społecznego, członek Rady Zamówień Publicznych
tel. 502 066 619
e-mail: lukasz.bernatowicz@bcc.org.pl

Emil Muciński
rzecznik, Instytut Interwencji Gospodarczych BCC
tel. 602 571 395, 22 58 26 113
e-mail: emil.mucinski@bcc.org.pl; instytut@bcc.org.pl

Business Centre Club istnieje od 1991 roku. Jest prestiżowym Klubem przedsiębiorców i największą w kraju, ustawową organizacją indywidualnych pracodawców. Grupa BCC składa się z Klubu BCC, Związku Pracodawców BCC i Studenckiego Forum BCC. Członkowie BCC zatrudniają ponad 400 tys. pracowników, obroty firm sięgają 20 miliardów złotych. Wśród członków BCC znajdują się największe korporacje krajowe i zagraniczne. Członkami Klubu są także uczelnie wyższe, wydawnictwa, szpitale, prawnicy, dziennikarze, naukowcy, lekarze, wojskowi i studenci. BCC prowadzi działania w blisko 250 miastach i 23 lożach regionalnych na terenie całej Polski. Koncentruje się na działaniach na rzecz rozwoju gospodarki i pomocy przedsiębiorcom. BCC jest członkiem Rady Dialogu Społecznego. Koordynatorem wszystkich działań BCC jest Marek Goliszewski. Kontakty prasowe: http://www.bcc.org.pl/Eksperci.244.0.html
Więcej: http://www.bcc.org.pl oraz: http://www.facebook.com/pages/Business-Centre-Club/301754142096