

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.02.01.07>

mgr Janusz ZĄBER

<https://orcid.org/0009-0004-8215-216X>

uczestnik Prawniczego Seminarium Doktorskiego na Akademii Leona Koźmińskiego

e-mail: j.zaber@zmkancelaria.pl

Obowiązki organów gminy w świetle ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących

Streszczenie

Artykuł podejmuje problematykę obowiązków organów gminy w świetle ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. W artykule dokonano także analizy procedury podejmowania uchwał o lokalizacji inwestycji mieszkaniowych i towarzyszących oraz ogólnej weryfikacji charakteru prawnego tych uchwał i porównania ich z innymi aktami z zakresu zagospodarowania przestrzennego.

Słowa kluczowe: gmina, samorząd terytorialny, planowanie przestrzenne, inwestycje mieszkaniowe, inwestycje towarzyszące.

Słowo wstępne

System ustrojowy obowiązujący obecnie w Polsce stawia przed państwem wiele zadań. Realizacja części spośród nich ma jedynie pośredni wpływ na codzienne życie obywateli, pozostałe natomiast mogą wywierać lub wywierają w ich życiu bezpośrednie skutki. Wskazane powyżej zadania mogą być wykonywane przez różne organy na różnych szczeblach władzy państwowej, przy czym obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹ wprowadziła tzw. zasadę

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

domniemania właściwości samorządu terytorialnego², ponieważ w art. 163 stwierdzono, że: „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. W zacytowanym powyżej przepisie ustawodawca wprowadza domniemanie kompetencji na rzecz samorządu terytorialnego polegające na przyjęciu, że w przypadku gdy ustawodawca konstytucyjny albo zwykły nie zastrzegł realizacji konkretnego zadania publicznego (nie tylko o charakterze lokalnym) na rzecz ściśle określonego organu władzy publicznej, wówczas powinno ono zostać wykonane przez samorząd terytorialny. Wyrażona w ten sposób zasada świadczy o niezwykle istotnej roli samorządu terytorialnego w całym systemie organów władzy publicznej³. Z art. 164 Konstytucji wynika, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest natomiast gmina, co świadczy o szczególnej pozycji ustrojowej tej jednostki samorządu terytorialnego. Należy jednakże wskazać, że ze szczególną pozycją ustrojową gminy wiąże się również fakt największej ilości zadań własnych, których obowiązek wykonania został na nią nałożony. Jak bowiem wskazano w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym⁴ do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty wskazanych w treści tego przepisu, przy czym potrzeby wymienione tam szczegółowo nie stanowią katalogu zamkniętego i zostały wyliczone jedynie przykładowo⁵. Przepisy prawa dopuszczają również możliwość przekazania gminie (jednakże z zastrzeżeniem, że tylko w drodze ustawy) nowych zadań własnych. Ponadto, gminom zostały nadane uprawnienia w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego⁶, przy czym jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jedną z najważniejszych ustaw zawierających takie upoważnienie jest u.s.g., w której określono m.in., że gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego (obowiązujących na obszarze gminy) w zakresie: wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy, zasad i trybu korzystania

² Określenie przytoczone za M. Masternak-Kubia [Zob. M. Masternak-Kubiak, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja*, s. 387].

³ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, Legalis/el.

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, dalej jako u.s.g.

⁵ W ich skład wchodzi m.in. sprawy dotyczące gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, działalności w zakresie telekomunikacji, lokalnego transportu zbiorowego, pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych, ochrony zdrowia.

⁶ Aktów prawa o charakterze abstrakcyjnym i generalnym stanowiących źródła prawa powszechnie obowiązującego, przy czym jedynie na obszarze działania organów, przez które zostały ustanowione.

z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Poza wskazaną powyżej ustawą, istnieje również szereg innych ustaw szczególnych zawierających delegację do wydawania aktów prawa miejscowego, wśród których należy wskazać przede wszystkim ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷. Zakresem przedmiotowym u.p.p. objęte zostały zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. W mojej ocenie jednym z najważniejszych bowiem zadań własnych gminy jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej. Powyższe twierdzenie wynika z faktu, że kształt aktów prawnych wydawanych w oparciu o upoważnienia zawarte w u.p.p. ma istotny wpływ na możliwość zagospodarowania i zabudowy obszaru objętego tymi aktami prawnymi, a tym samym wywiera bezpośredni wpływ na prawa i obowiązki podmiotów prywatnych. Zadanie to gmina realizowała dotychczas poprzez uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wraz z wejściem w życie ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących⁸ gminom przyznano nowe instrumenty prawne służące kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej, a mianowicie uchwałę o lokalizacji inwestycji i uchwałę w przedmiocie lokalnych standardów urbanistycznych. Podobnie jak w przypadku pozostałych zadań własnych, sprawna realizacja przez gminę powierzonych jej na mocy u.p.r.i.m.i.t. zadań wymagać będzie współdziałania szeregu jej organów (ale również innych podmiotów). Celem niniejszego opracowania jest analiza obowiązków organów gminy w świetle u.p.r.i.m.i.t. w zakresie postępowań dotyczących podjęcia uchwały o lokalizacji inwestycji oraz uchwały w przedmiocie lokalnych standardów urbanistycznych.

1. Obowiązki rady gminy

W pierwszej kolejności należy przedstawić kilka istotnych informacji w zakresie analizowanej ustawy. Zakresem przedmiotowym u.p.r.i.m.i.t. został objęty proces przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, a także standardy ich lokalizacji i realizacji. Ustawa podaje definicje legalne obu inwestycji, jednakże w tym miejscu (wobec faktu, że inwestycje mieszkaniowe mają zdecydowanie większe znaczenie) wskazuje jedynie, że po-

⁷ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, dalej jako: u.p.p.

⁸ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 195, dalej jako: u.p.r.i.m.i.t.

przez inwestycję mieszkaniową należy rozumieć przedsięwzięcie obejmujące budowę, zmianę sposobu użytkowania, lub przebudowę, w wyniku której powstaną budynki lub budynki mieszkalne wielorodzinne o łącznej liczbie lokali mieszkalnych nie mniejszej niż 25 lub budynki mieszkalne jednorodzinne o łącznej liczbie nie mniejszej niż 10 wraz z urządzeniami budowlanymi z nimi związanymi, drogami wewnętrznymi, a także roboty budowlane niezbędne do obsługi oraz prawidłowego wykonania tych prac⁹. W założeniu ustawodawcy u.p.r.i.m.i.t. ma doprowadzić do przyspieszenia i ułatwienia realizacji inwestycji mieszkaniowych¹⁰. Należy jednakże stwierdzić, że wskazany cel (wobec stosunkowo krótkich terminów na wykonywanie obowiązków organów gminy określonych w u.p.r.i.m.i.t.) zostanie osiągnięty jedynie w przypadku sprawnego podejmowania przez organy gminy aktów prawnych dopuszczonych mocą u.p.r.i.m.i.t., na co z kolei znaczny wpływ mieć będzie współdziałanie organów gminy, w szczególności istnienie sprawnego systemu komunikacji między nimi.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 u.s.g.: „Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej”. Przywołany przepis przewiduje domniemanie właściwości rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Jednocześnie w ust. 2 wskazanego powyżej przepisu określony został szeroki katalog zadań zastrzeżonych do wyłącznej właściwości rady

⁹ Natomiast inwestycja towarzysząca oznacza inwestycję w zakresie budowy, zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy dotyczącej następujących rodzajów inwestycji: sieci uzbrojenia terenu w rozumieniu art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1151 z późn. zm.), dróg publicznych, obiektów infrastruktury publicznego transportu zbiorowego, obiektów działalności kulturalnej, obiektów opieki nad dziećmi do lat 3, przedszkoli, szkół, placówek wsparcia dziennego, placówek opieki zdrowotnej, dziennych domów pomocy, obiektów służących działalności pożytku publicznego, obiektów sportu i rekreacji, terenów zieleni urządzonej, obiektów budowlanych przeznaczonych na działalność handlową lub usługową, o ile służą obsłudze mieszkańców budynków będących przedmiotem inwestycji mieszkaniowej.

¹⁰ W obecnie obowiązujących przepisach zlokalizowanie, a w konsekwencji budowa inwestycji mieszkaniowej musi odbywać się zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy. Stwierdzić niestety trzeba, że ten mechanizm, a zwłaszcza czasochłonność procedury uchwalania planów miejscowych, nie służy przyspieszeniu i ułatwieniu budowy nowych mieszkań. W przypadku gdy uchwalony plan miejscowy nie zapewnia zaspokojenia obecnych potrzeb mieszkaniowych gminy, jego zmiana jest procesem długotrwałym. Projektowane przepisy mają na celu umożliwienie dokonania „korekt” planów miejscowych (obecnie nie mamy takiego instrumentu i pozostaje tylko procedura zmiany planu), przy jednoczesnym zachowaniu zgodności danego zamierzenia inwestycyjnego ze studium. (zob. uzasadnienie do projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących dostępne na stronach Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (na stronie <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2667> [dostęp: 9.10.2024]).

gminy¹¹. Wśród nich należy wskazać kompetencje uchwałodawczą jako najważniejszą, ponieważ rada gminy ma obowiązek uchwalenia kluczowych dla mieszkańców tej gminy aktów prawnych, tj. m.in.: statutu gminy, budżetu gminy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Co istotne rada gminy może również podejmować uchwały w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Identycznie sytuacja wygląda w u.p.r.i.m.i.t., w której głównym obowiązkiem gminy jest podjęcie uchwał w przedmiocie lokalizacji inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących oraz uchwał w przedmiocie lokalnych standardów urbanistycznych. W zakresie uchwał o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowych¹² należy wskazać, że uprawnienie do ich podejmowania zostało wskazane w art. 7 ust. 4 u.p.r.i.m.i.t., a wydanie takowej uchwały stanowi niejako zwieńczenie całego postępowania w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji. Przepisy u.p.r.i.m.i.t. wskazują obligatoryjne elementy przedmiotowych uchwał, którymi są m.in.: określenie rodzaju inwestycji, granic terenu objętego inwestycją, minimalnej i maksymalnej powierzchni użytkowej mieszkań, minimalnej i maksymalnej liczby mieszkań, zakresu inwestycji przeznaczonego na działalność handlową lub usługową, zmiany w dotychczasowym sposobie zagospodarowania i uzbrojeniu terenu, powiązania inwestycji mieszkaniowej z uzbrojeniem terenu, charakterystyki inwestycji mieszkaniowej. Podejmując przedmiotową uchwałę rada gminy musi wziąć pod uwagę stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie tej gminy i możliwości jej rozwoju wynikające ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W tym miejscu należy zgodzić się z poglądem Dagmary Kafar, która stwierdziła, że:

na podstawie tych uwarunkowań bardzo trudno będzie uzasadnić podjęcie uchwały odmownej. Każda gmina w Polsce posiada bowiem deficyty ilościowe oraz jakościowe mieszkań i żadna z nich nie założyła stagnacji czy regresu w swoich studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Sytuację tę można porównać z innymi procedurami prowadzonymi na podstawie specustaw: organ otrzymując wniosek kompletny pod względem formalnym i po przeprowadzeniu postępowania ściśle określonego ustawą nie posiada już żadnych narzędzi prawnych, aby odmówić wydania decyzji. W przypadku uchwały dotyczącej lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i towarzyszącej akcenty relacji inwestor–gmina rozłożone są podobnie¹³.

Tym samym niemalże każdy kompletny pod względem formalnym wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji powinien zostać rozpatrzony pozytywnie i za-

¹¹ S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis/el.

¹² Do wniosku o podjęcie uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące postępowania w przedmiocie podjęcia uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

¹³ D. Kafar, *Specustawa mieszkaniowa. Nowe zasady realizacji inwestycji*, Warszawa 2018.

kończyć się wydaniem uchwały o lokalizacji inwestycji. W zakresie terminu na podjęcie przedmiotowej uchwały należy ponownie przywołać art. 7 ust. 4 u.p.r.i.m.i.t., zgodnie z którym wskazana uchwała powinna zostać podjęta w terminie 60 dni od dnia złożenia przez inwestora wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji¹⁴. Analizując charakter prawny tej uchwały należy wskazać, że uchwała o lokalizacji inwestycji nie stanowi aktu prawa miejscowego, co wobec faktu możliwości jej podjęcia niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁵ (stanowiącego akt prawa miejscowego) może budzić szereg wątpliwości¹⁶. Drugi rodzaj uchwał (tj. uchwały w przedmiocie lokalnych standardów urbanistycznych), do podjęcia których radzie gminy została przyznana kompetencja (na podstawie art. 19 u.p.r.i.m.i.t.), wobec faktu, że przepisy u.p.r.i.m.i.t. wprowadziły ustawowe standardy urbanistyczne, nie ma charakteru obligatoryjnego. W odróżnieniu do postępowania w przedmiocie wydania uchwały o lokalizacji inwestycji, postępowanie w sprawie przyjęcia lokalnych standardów urbanistycznych nie ma charakteru wnioskowego, a przyjęcie przedmiotowej uchwały leży w wyłącznej gestii danej gminy. Co istotne, w przypadku jednakże podjęcia przez daną gminę uchwały w tym zakresie, odpowiedniej modyfikacji ulegają ustawowe standardy urbanistyczne określone w art. 17 u.p.r.i.m.i.t.¹⁷. Niestety, pomimo faktu, że omawiana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, u.p.r.i.m.i.t. nie określa w sposób szczegółowy procedury jej uchwalenia, co w dalszej perspektywie może powodować, że będą one

¹⁴ Jeżeli uchwała o ustaleniu lokalizacji, o której mowa w ust. 1, nie może być podjęta w terminie określonym w ust. 4, przewodniczący rady gminy jest obowiązany w tym terminie powiadomić inwestora, podając powody opóźnienia oraz wskazując nowy termin podjęcia uchwały, nie dłuższy jednak niż 30 dni od dnia upływu terminu, o którym mowa w ust. 4 – tym samym we wskazanym przepisie na przewodniczącego rady gminy został nałożony obowiązek o charakterze informacyjnym.

¹⁵ Pod warunkiem że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego.

¹⁶ Wskazanych wątpliwości nie dostrzegł ustawodawca twierdząc, że: *Istotne jest, że ocena planowanej inwestycji dokonywana jest przez te same organy i podmioty, które dokonują tej oceny w toku zwykłego postępowania mającego na celu przyjęcie planu miejscowego.* (zob. uzasadnienie do projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących dostępne na stronach Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (na stronie <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2667> [dostęp: 9.10.2024]).

¹⁷ Lokalne standardy urbanistyczne: 1) w zakresie odległości lub liczby kondygnacji nie mogą różnić się o więcej niż 50% od standardów, o których mowa w art. 17 ust. 2, 4, 6 i 7; 2) nie mogą różnić się o więcej niż 50% w zakresie wskaźników procentowych, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. a lub b. 3. W lokalnych standardach urbanistycznych, o których mowa w ust. 1, rada gminy może określić liczby miejsc postojowych niezbędnych dla obsługi realizowanej inwestycji mieszkaniowej większe niż określone w art. 17 ust. 4a pkt 2 lub art. 17 ust. 4d pkt 2 lub obowiązek zapewnienia dostępu do sieci ciepłowniczej na zasadach wynikających z przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 266 z późn. zm.).

podejmowane w sposób całkowicie arbitralny¹⁸, bez możliwości wniesienia jakichkolwiek wniosków lub uwag przez przedstawicieli społeczeństwa lokalnego tej gminy. Co więcej, w sytuacji tak skonstruowanych przepisów istnieje realna możliwość, że jej treść nie zostanie przygotowana lub co najmniej skonsultowana z osobami posiadającymi stosowne wykształcenie i kwalifikacje w zakresie planowania przestrzennego. Biorąc powyższe pod uwagę (w szczególności fakt całkowitej arbitralności gminy przy opracowywaniu przedmiotowej uchwały), w mojej opinii możliwość wniesienia wniosków lub uwag do projektu takiej uchwały pozwoliłaby uniknąć konfliktów pomiędzy interesem prywatnym a publicznym. Oczywiście podobnie jak w przypadku każdego aktu prawa miejscowego na gruncie obecnie obowiązujących przepisów prawa dopuszczona jest możliwość zaskarżenia tej uchwały do sądu administracyjnego (a zatem nie można mówić o naruszeniu prawa do sądu mieszkańców gminy, w której zostanie podjęta takowa uchwała), ale skarżący powinien wykazać, że istnieje bezpośredni związek pomiędzy zaskarżoną uchwałą a własną, indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją co moim zdaniem w przypadku uchwały o lokalnych standardach urbanistycznych może okazać się niezwykle ciężkie¹⁹. Do dnia 15 sierpnia 2019 r. (tj. do dnia uchylenia obowiązywania art. 18 u.p.r.i.m.i.t.) bezpośrednio z ustawowymi standardami lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych, w szczególności dotyczącymi obowiązku lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w odległości określonej w u.p.r.i.m.i.t.²⁰, od szkoły podstawowej (która jest w stanie przyjąć nowych uczniów w liczbie dzieci stanowiącej nie mniej niż 7% planowanej liczby mieszkańców inwestycji mieszkaniowej), związana była kolejna kategoria uchwał, do podjęcia których rada gminy mocą u.p.r.i.m.i.t. posiadała uprawnienia. Rada gminy była bowiem upoważniona do decydowania (w formie uchwały) o możliwości lokalizacji inwestycji mieszkaniowych pomimo niespełnienia wymogów lokalizacyjnych, o których mowa powyżej, czyniąc tym samym niejako odstępstwo od zasad lokalizacji określonych w u.p.r.i.m.i.t. Wskazaną powyżej uchwałą rada gminy w takim przypadku (tj. braku możliwości

¹⁸ Projekty tych aktów prawa miejscowego są już dostępne na stronach internetowych jednostek administracyjnych, np. uchwała Nr XLII/844/18 rady gminy Kobierzyce z dnia 27 września 2018 r. w sprawie określenia lokalnych standardów urbanistycznych lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych na terenie Gminy Kobierzyce (zob. http://edzienniki.duw.pl/duw/WDU_D/2018/4992/akt.pdf [dostęp: 9.10.2024]) czy też uchwała nr 891/VII/49/2018 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z dnia 10 października 2018 r. w sprawie ustalenia lokalnych standardów urbanistycznych na terenie gminy Konstancin-Jeziorna (zob. <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Cmslnsd17KsJ:edziennik.mazowieckie.pl/GetActPdf.ashx%3Fyear%3D2018%26book%3D0%26position%3D12083+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl> [dostęp: 9.10.2024]).

¹⁹ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 listopada 2018 r., sygn. akt I SA/Po 467/18, LEX nr 2583761.

²⁰ Tj. odległości nie większej niż 3000 m, a w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000 mieszkańców – 1500 m.

realizacji inwestycji zgodnej z wymogami lokalizacyjnymi w zakresie odległości od szkoły podstawowej i przedszkola) miała możliwość nałożenia na inwestora zamierzającego realizować inwestycję mieszkaniową obowiązek przekazania na rzecz gminy kwoty odpowiadającej 5-letnim kosztom zapewnienia transportu i opieki w czasie przewozu dziecka, o których mowa odpowiednio w art. 32 ust. 5 lub w art. 39 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 996, 1000 i 1290)²¹. Zdaje się, że ustawodawca dostrzegł wadliwość rzeczonoego rozwiązania powodującego szereg wątpliwości w praktyce (tym bardziej, iż podobnie jak w przypadku uchwały w przedmiocie lokalnych standardów urbanistycznych nie określono w sposób szczegółowy procedury podjęcia rzeczonoego uchwały), gdyż art. 18 u.p.r.i.m.i.t. na mocy ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw²² został uchylony.

W zakresie kompetencji uchwałodawczej rady gminy należy wskazać również uprawnienie do podejmowania przez ten organ uchwał w zakresie lokalizacji inwestycji towarzyszącej. Jak już poprzednio wskazywano do wniosku o podjęcie uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące postępowania w przedmiocie podjęcia uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Należy jednakże wskazać na istotną różnicę w zakresie postępowania w przedmiocie podjęcia uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej (w stosunku do postępowania uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej), a mianowicie możliwość zawarcia przez inwestora z gminą porozumienia określającego sposób realizacji brakujących elementów infrastruktury (technicznej i społecznej), stanowiącego (przy ubieganiu się o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, inwestycji towarzyszącej lub o pozwolenie na budowę) podstawę do uznania, że wymogi dotyczące standardów lokalizacji i realizacji tych inwestycji zostały spełnione w zakresie wynikającym z tego porozumienia²³. Wskazane porozumienie zawierane jest przez wójta na podstawie upoważnienia udzielonego uchwałą rady gminy. Wobec powyższego, należy stwierdzić, że charakter prawny tej uchwały jest odmienny od pozostałych uchwał podejmowanych przez radę gminy w oparciu o przepisy u.p.r.i.m.i.t.. Jej celem jest niejako jedynie wyrażenie zgody wójtowi na zawarcie porozumienia o charakterze publiczno – prywatnym.

²¹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 737 z późn. zm., dalej: u.p.o..

²² Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2019 r., poz. 1309.

²³ *W porozumieniu gmina może zobowiązać się do samodzielnej realizacji zadań wynikających z wniosku inwestora, jeżeli wchodzi one w zakres zadań własnych gminy, zabezpieczając na ten cel środki finansowe zgodne z obowiązującymi przepisami. Zobowiązanie takie stanowi podstawę do uznania za spełnione wymogów standardów lokalizacji lub realizacji inwestycji mieszkaniowych w tym zakresie (art. 22 u.p.r.i.m.i.t.).*

Jak wynika z powyższego, radzie gminy przysługują kompetencje o charakterze uchwałodawczym. Podjęcie uchwały jest jednakże w zdecydowanej większości przypadków etapem finalnym postępowania i oczywistym jest, że stanowienie uchwał jest procesem bardziej złożonym. W toku tego procesu istotną rolę odgrywają również inny organ gminy, a mianowicie monokratyczny organ wykonawczy.

2. Obowiązki organu wykonawczego gminy

Kształt uregulowań prawnych zawartych w art. 18 u.s.g. pozwala wysnuć wniosek, że wójt²⁴ obowiązany jest do wykonywania zadań, które ustawodawca wprost przypisał temu organowi mocą przepisów prawa²⁵, przy czym jako organ wykonawczy gminy poza obowiązkami związanymi z wykonywaniem uchwał rady gminy dysponuje własnymi kompetencjami. W świetle u.s.g. wśród zadań wójta można wyróżnić następujące kategorie, a mianowicie: zadania związane z udziałem w stanowieniu i realizacji uchwał²⁶, zadania polegające na wykonywaniu uprawnień właścicielskich i zarządzających w stosunku do mienia komunalnego, zadania związane z prowadzeniem gminnej gospodarki finansowej (w szczególności wykonywanie budżetu), kierowaniem bieżącymi sprawami gminy, reprezentowaniem gminy na zewnątrz wydawaniem indywidualnych aktów administracyjnych²⁷. Szereg kompetencji i obowiązków zostało przypisanych wójtowi również mocą u.p.r.i.m.i.t. Jak wynika z art. 7 u.p.r.i.m.i.t. postępowanie o ustalenie lokalizacji inwestycji jest postępowaniem wszczynanym w wyniku złożenia wniosku uprawnionego podmiotu, Wskazany wniosek jest składany do właściwej miejscowo rady gminy za pośrednictwem wójta, który niezwłocznie po jego otrzymaniu podejmuje działania mające na celu weryfikację jego kompletności i zgodności z przepisami u.p.r.i.m.i.t. i w przypadku gdy wniosek inwestora nie spełnia wymogów formalnych, wójt wzywa do usunięcia braków formalnych. Wskazane wezwanie zawiera w swej treści termin na ich usunięcie, nie dłuższy jednak niż 14 dni oraz pouczenie, że nieusunięcie tych bra-

²⁴ Ilekroć w niniejszym opracowaniu mowa jest o wójcie, przez wójta należy rozumieć również burmistrza lub prezydenta miasta.

²⁵ Przykładowe wyliczenie zadań wójta zostało zawarte w art. 30 ust. 2 u.s.g.

²⁶ Tj. przygotowanie projektów uchwał rady gminy (art. 30 ust. 2 pkt 1 u.s.g.), opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 30 ust. 2 pkt 1a u.s.g.), określenie sposobu wykonania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.g.), przedkładanie wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia, akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia (art. 90 ust. 1 u.s.g.), wykonywanie uchwał rady (art. 30 ust. 1 u.s.g.);

²⁷ Z art. 39 ust. 1 u.s.g. wynika domniemanie własności wójta do wydawania decyzji indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

ków przez inwestora w terminie spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia. Wobec powyższego należy wskazać, że pierwszą kategorię stanowią zadania wójta o charakterze weryfikacyjnym. W przypadku stwierdzenia, że złożony przez inwestora wniosek jest kompletny, rozpoczynają się procesy uzgadniania i opiniowania przez wnioskodawcę organy wskazane w u.p.r.i.m.i.t. oraz składania do niego wniosków i uwag przez podmioty zainteresowane rozstrzygnięciem przedmiotowej sprawy. We wskazanych powyżej procesach wójt pełni kluczową rolę, ze względu na fakt, że przepisy u.p.r.i.m.i.t. nakładają na niego szereg obowiązków o charakterze informacyjnym. Przykładowo ma on obowiązek zamieścić wniosek inwestora wraz z dołączonymi do niego dokumentami na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy²⁸, powiadomić szereg organów o możliwości przedstawienia opinii do tego wniosku, wystąpić o uzgodnienie przedmiotowego wniosku z właściwym organem administracji geologicznej, wojewódzkim konserwatorem zabytków oraz zarządcą drogi. Natomiast po otrzymaniu jakichkolwiek uwag, wniosków, opinii czy też uzgodnień dotyczących wniosku inwestora, a przede wszystkim w przypadku podjęcia uchwały o lokalizacji inwestycji, wójt ma obowiązki informowania o tych zdarzeniach inwestora. Tym samym wskazane powyżej obowiązki, pomimo faktu, że mogłyby zostać uznane jako typowo techniczne mają istotne znaczenie dla sprawności całego postępowania w przedmiocie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej regulowanego przez u.p.r.i.m.i.t. Kolejne zadanie wójta zostało określone w art. 7 ust. 17 u.p.r.i.m.i.t.²⁹. Na mocy wskazanego przepisu wójt obowiązany został do przygotowania i przedłożenia radzie gminy projektu uchwały o lokalizacji inwestycji, co można uznać jako zadanie związane z udziałem w stanowieniu i realizacji uchwał. Innym zadaniem wójta mieszczącym się w tej kategorii jest przedkładanie wojewodzie uchwał rady gminy zgod-

²⁸ *Udostępnienie informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej wyłącza obowiązek jej udostępniania na wniosek zainteresowanego. Jeśli informacja publiczna, której domaga się zainteresowany podmiot, została upubliczniona, organ do którego skierowano odpowiedni wniosek, winien jedynie odesłać wnioskodawcę do publikatora. Wskazanie podmiotowi żądającemu udzielenia informacji publicznej strony Biuletynu Informacji Publicznej jako jej źródła, stanowi załatwienie wniosku tylko wówczas, gdy informacje tam zawarte odnoszą się wprost do przedmiotu i zakresu wniosku o udostępnienie informacji publicznej, a więc zawierają wszystkie dane istotne z punktu widzenia pytającego, a ich uzyskanie nie wymaga przedsięwzięcia dodatkowych czynności.* (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt II SAB/Lu 605/13, Legalis nr 759232).

²⁹ *Wójt (burmistrz, prezydent miasta) przedkłada radzie gminy projekt uchwały, o której mowa w ust. 4, wraz z opiniami i uwagami oraz wynikiem dokonanych uzgodnień. W przypadku gdy wniosek, o którym mowa w ust. 1, dotyczy terenu, na którym obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, wójt (burmistrz, prezydent miasta) przedkłada również opracowanie ekofizjograficzne oraz prognozę oddziaływania na środowisko, sporządzone na potrzeby tego planu.*

nie z art. 90 ust. 1 u.s.g.³⁰. Poza wskazanymi powyżej obowiązkami i kompetencjami wójtowi jako organowi wykonawczemu gminy przysługują kompetencje o charakterze stricte wykonawczym³¹, przykładowo kompetencja wskazana w art. 22 u.p.r.i.m.i.t.³²

Wnioski

Niewątpliwym jest, że gmina jest kluczową jednostką samorządu terytorialnego. Jej zasadniczy charakter nierozzerwalnie wiąże się z największą ilością powierzonych jej zadań i przyznanych kompetencji. Jednym z głównych zadań własnych gminy jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej, co dotychczas odbywało się w oparciu o przepisy zawarte w u.p.p. Wprowadzona ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących w założeniu ustawodawcy miała i ma w znacznym stopniu ułatwić procedury dotyczące przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących, do czego mają posłużyć uchwały w przedmiocie lokalizacji inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących. Osiągnięcie zamierzonego efektu będzie jednakże możliwe jedynie w przypadku współdziałania organów gminy w zakresie przypisanych im kompetencji,

³⁰ *Wojewodzie należy przypisać kompetencje do nadzoru nad działalnością organów gminy wyrażającą się w formie uchwałodawczej. Jeżeli zatem akt woli organu gminy otrzymał formę prawną aktu władczego, wydanego na podstawie przepisów prawa administracyjnego, to niezależnie od charakteru kształtowanych nim stosunków prawnych oraz ewentualnych skutków podlega on procedurze nadzoru administracyjnego. Nie dotyczy to jednak etapu przedstawiania do uzgodnienia projektu statutu, o którym mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Wojewoda na tym etapie nie ma prawa ingerować rozstrzygnięciem nadzorczym, a jego rola, jako organu nadzoru, zacząć się może dopiero od momentu podjęcia przez radę gminy uchwały o przyjęciu uzgodnionego projektu statutu.* (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 marca 2009 r., sygn. akt IV SA/GI 904/08, Legalis nr 159949).

³¹ Na marginesie należy wskazać, że do dnia uchylenia art. 18 u.p.r.i.m.i.t. wójtowi przysługiwała jeszcze jedna kompetencja związana z sytuacją, gdy inwestycja mieszkaniowa nie wypełniała określonych w u.p.r.i.m.i.t. standardów dotyczących lokalizacji względem szkoły podstawowej lub przedszkola. W takiej sytuacji inwestor uchwałą rady gminy mógł zostać zobowiązany do przekazania na rzecz gminy kwoty odpowiadającej 5-letnim kosztom zapewnienia transportu i opieki w czasie przewozu dziecka, o których mowa odpowiednio w art. 32 ust. 5 lub w 39 ust. 3 pkt 1 u.p.o.). Wskazane powyżej zobowiązanie miało zostać zamieszczone w umowie zawieranej w formie aktu notarialnego, która podpisywana miała być przez inwestora z wójtem jako organem wykonawczym gminy.

³² *W sytuacji gdy inwestycja mieszkaniowa nie wypełnia standardów dotyczących wyposażenia w infrastrukturę towarzyszącą w oparciu o istniejące sieci czy obiekty, wówczas gmina (reprezentowana przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta) na podstawie upoważnienia udzielonego uchwałą rady gminy zawiera z inwestorem porozumienie określające sposób realizacji brakujących elementów infrastruktury (technicznej i społecznej), o którym mowa w art. 22 u.p.r.i.m.i.t.* (por. D. Kafar, *Specustawa mieszkaniowa*, op. cit., Warszawa 2018).

w szczególności organu uchwałodawczego z organem wykonawczym. W tym miejscu należy wskazać, że u.p.r.i.m.i.t. zawiera jasny i zrozumiały podział zadań pomiędzy organami gminy, co niewątpliwie pozwoli uniknąć jakichkolwiek wątpliwości w tym zakresie i ewentualnych sporów. Analizując obowiązki organów gminy w świetle analizowanej ustawy, a tym samym procedury podejmowania uchwał o lokalizacji inwestycji mieszkaniowych i towarzyszących, nie sposób było nie dokonać ogólnej weryfikacji charakteru prawnego tych uchwał i ich porównania z innymi aktami z zakresu zagospodarowania przestrzennego. Już bowiem sama nazwa u.p.r.i.m.i.t. sugeruje, że jest to ustawa wtórna wobec aktów prawnych (w szczególności u.p.p.) regulujących kwestie kształtowania polityki przestrzennej, w tym przygotowania i realizacji inwestycji. Należy zatem zastanowić się, czy działanie ustawodawcy wprowadzającego do systemu tego typu akt było najlepszym możliwym posunięciem. W tym zakresie należy wskazać choćby na fakt, że charakter uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej jest zbliżony do decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Na poparcie powyższego twierdzenia należy wskazać, że skutki prawne uchwały lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej w procesie inwestycyjnym są identyczne jak skutki decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, tj. stanowi ona niejako zgodę urbanistyczną na lokalizację inwestycji, wyznaczając najistotniejsze parametry urbanistyczno-architektoniczne. Ponadto, podobnie jak decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest adresowana w stosunku do konkretnego podmiotu oraz w odniesieniu do określonego terenu rada gminy może podjąć więcej niż jedną uchwałę. Podstawową różnicę stanowi procedura jej uchwalania, która jest dalece zbieżna z procedurą w zakresie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W tym zakresie należy wskazać, że organy gminy w obu porównywanych postępowaniach (tj. w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i uchwały o lokalizacji inwestycji) dysponują podobnymi kompetencjami. Powyższe sprawia, że uchwała o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej może zostać uznana za niejako połączenie rozwiązań prawnych w zakresie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym w mojej opinii instytucje te zostały połączone w sposób niefortunny. Wobec faktu, że organy gminy dysponują niemalże identycznymi kompetencjami na gruncie u.p.p. i u.p.r.i.m.i.t. zdecydowanie lepszym rozwiązaniem byłaby nowelizacja u.p.p. w zakresie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w celu przyspieszenia procedury ich uchwalania lub zmiany.

Bibliografia

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.

Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.

Gajewski S., Jakubowski A. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018.

Kafar D., *Specustawa mieszkaniowa. Nowe zasady realizacji inwestycji*, Warszawa 2018.

Orzecznictwo

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 marca 2009 r., sygn. akt IV SA/GI 904/08, Legalis nr 159949.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt II SAB/Lu 605/13, Legalis nr 759232.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 listopada 2018 r., sygn. akt I SA/Po 467/18, LEX nr 2583761.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483.

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465.

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130.

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 737 ze zm.

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 195.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2019 r., poz. 1309.

Inne

Uzasadnienie do projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących dostępne na stro-

nach Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2667> [dostęp: 9.10.2024].

Uchwała Nr XLII/844/18 rady gminy Kobierzyce z dnia 27 września 2018 r. w sprawie określenia lokalnych standardów urbanistycznych lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych na terenie Gminy Kobierzyce, http://edzienniki.duw.pl/duw/WDU_D/2018/4992/akt.pdf [dostęp: 9.10.2024].

Uchwała nr 891/VII/49/2018 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z dnia 10 października 2018 r. w sprawie ustalenia lokalnych standardów urbanistycznych na terenie gminy Konstancin-Jeziorna, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Cmslnsd17KsJ:edziennik.mazowieckie.pl/GetActPdf.ashx%3Fyear%3D2018%26book%3D0%26position%3D12083+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl> [dostęp: 9.10.2024].

Obligations of municipal bodies in light of the Act of 5 July 2018 on facilitations in preparing and implementing housing investments and accompanying investments

Abstract

This article addresses the issue of the obligations of municipal authorities in light of the Act of 5 July 2018 on facilitations in preparing and implementing housing investments and accompanying investments. The article also analyses the procedure of adopting resolutions on the location of housing and accompanying investments, as well as the general verification of the legal nature of these resolutions and comparing them with other acts in the area of spatial development.

Keywords: municipality, (local) self-government, spatial planning, housing investments, accompanying investments.