



## Stanowisko Kongresu Ruchów Miejskich

do projektu specustawy mieszkaniowej

czyli ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych  
oraz inwestycji towarzyszących w wersji z dnia 15 marca 2018 r.

**Kongres Ruchów Miejskich wnosi o niezwłoczne zaprzestanie prac nad przedmiotową ustawą i powrót do realizacji dokumentów rządowych (Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Narodowy Program Mieszkaniowy) zgodnie ze słowami Premiera:**

*"Obecne prawo niestety, nie zapobiega inwestycjom mieszkaniowym w szczerym polu, inwestycjom odciętych od komunikacji, szkół i przedszkoli i nawet podstawowej infrastruktury technicznej. Takie mieszkania szybko zamiast mieszkaniem marzeń stają się koszmarem. Nie możemy pozwalać na takie sytuacje jak ta, na jednym z osiedli w Warszawie, gdzie w pewnym momencie przestała docierać bieżąca woda, bo zbudowane bliżej osiedla zaczęły zbierać wodę w tym dalszym. Zastępujemy na to, aby nasze miasta i miasteczka stanowiły spójną całość, do domu każdego docierała sprawna komunikacja publiczna, a szkoły i przedszkola pojawiły się tam gdzie powstają nowe osiedla. Dlatego proponujemy pakiet korzyści dla samorządów, które zadbają o ład przestrzenny. O ład i estetykę."*

*Mateusz Morawiecki. Expose.*

Projektowana specustawa miała służyć realizacji programu Mieszkanie+, jednak nie ma w niej śladu rozwiązań dla rozwoju publicznych form mieszkalnictwa. Rząd opiera projekt o tezę, że zwiększenie liczby mieszkań obniży ich cenę, jednak obecnie ceny mieszkań wzrastają m.in. przez wzrost kosztów pracy i wyrobów budowlanych, a także przez atrakcyjność mieszkania jako przedmiotu inwestowania. Problemem w Polsce nie jest brak gruntów pod zabudowę mieszkaniową, ale fakt, że aby mieć mieszkanie, trzeba je KUPIĆ. Dodatkowo projekt bazuje na błędnym założeniu, że transfer środków publicznych w prywatny sektor budowlany rozwiąże problemy mieszkalnictwa, tymczasem doświadczenia programów Rodzina Na Swoim i Mieszkanie Dla Młodych pokazują, że tego typu interwencja publiczna zwiększa nie dostępność mieszkań, ale marże deweloperów..

**Projekt w żaden sposób nie wygeneruje mieszkań dostępnych dla osób, których nie stać na kupno.** Natomiast uwalniając dodatkowy areał gruntów, zapewni gigantyczne zyski deweloperom.

### KORUPCJOGENNE ZAPISY

Rada gminy ma wydawać zgodę na ominięcie ustaleń planów miejscowych, a przy braku planu - wójt, burmistrz lub prezydent. W przypadku niezgodności z MPZP to jedyny moment dopuszczający jakikolwiek udział społeczny – składanie uwag. Udział stron jest zredukowany do inwestora i właścicieli terenów objętych inwestycją. Są to działania o niskiej transparentności i minimalnym udziale służb planistycznych, które budują potężny mechanizm korupcyjny.

### GMINA PŁACI, DEWELOPER ZARABIA

Polska jest „przeplanowana” w zakresie terenów pod zabudowę mieszkaniową – wyzwaniem nie jest liczba mieszkań, ale ich niska jakość i słabość rynku najmu. W obowiązujących planach miejscowych jest tyle terenów pod zabudowę mieszkaniową, że zamieszkać w nich może ponad **60 milionów osób**. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przewidują miejsce dla **314 milionów** mieszkańców.

Renta planistyczna dotycząca samych dróg sięga dziś 80 miliardów zł.

Według specustawy deweloperzy będą mogli realizować zabudowę, gdzie chcą, pomimo że w gminie są inne tereny mieszkaniowe, wyznaczone w planach miejscowych. Powstaną osiedla w parkach, w polu, wśród przemysłu lub innych funkcji uciążliwych, gdzie działki są tańsze. W praktyce oznacza to gigantyczny chaos przestrzenny. Wskutek lokowania inwestycji niedostosowanych do otoczenia powstanie też wiele konfliktów z właścicielami obecnie istniejących budynków. Brak drogi, przedszkola, szkoły czy przychodni mieszkańcy odczują dopiero po zakupie mieszkania, ponieważ wymagane przez projekt odległości od usług publicznych (np. 3 km do szkoły, 1 km od przystanku) nie zapewniają ich realnej dostępności. Skorzystają na tym jedynie deweloperzy, stracimy wszyscy.

Jednostki samorządu nie muszą wchodzić w porozumienia z deweloperami. Oznacza to, że budowa i utrzymanie infrastruktury nie spocznie na deweloperach, ale na gminach, które już teraz nie są w stanie podołać finansowo uzbrojeniu terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową. Ustawa nie zawiera prawie żadnych mechanizmów dzielenia się kosztami realizacji infrastruktury.

Dodatkowo obecne zapisy o najmie instytucjonalnym wraz z zapisami projektu spowodują, że lokatorzy nie radzący sobie z miesięcznymi spłatami zostaną po wyczerpaniu nadwyżki w opłatach, eksmitowani na bruk, a skutki ich bezdomności czy zaspokojenia potrzeb bytowych poniesie gmina. Uspołeczni to koszty, ale sprywatyzuje zyski. To jest pierwsza specustawa wspierająca całkowicie komercyjne inwestycje prywatne, kosztem samorządów.

### **NISKA JAKOŚĆ ZA WYSOKĄ CENĘ**

Ustawodawca wprowadza standardy dotyczące nowych mieszkań, ale w sposób umożliwiający niebezpieczną nadinterpretację, np. ws. nasłonecznienia pomieszczeń. Jakości nie gwarantuje także obligatoryjny konkurs architektoniczny. Nie określono żadnych ram, więc do konkursu może stanąć pracownik dewelopera, co może skutkować powstaniem dowolnych rozwiązań: 20-piętrowych bloków w środku osiedla jednorodzinnego albo osiedla jednorodzinnego wśród fabryk. Nie ma tu konieczności dowiązania się do istniejącej w bezpośrednim sąsiedztwie zabudowy.

### **WYWŁASZCZENIA**

Budowa infrastruktury liniowej dla nowych osiedli będzie możliwa nawet przy braku zgody właścicieli nieruchomości - za odszkodowaniem, którego ostateczną wysokość określi wojewoda. Projekt narusza zasadę pomocniczości, zrównoważonego rozwoju, zasadę równości wobec prawa, ale również zasadę ochrony prawa własności. Odbiera właścicielom nieruchomości narzędzia sprzeciwu wobec wyłącznego interesu dewelopera.

### **OMIJANIE PRAWA**

Regulacja jest sprzeczna z zasadami konstytucyjnymi i omija istniejący porządek prawny, w tym planowany Kodeks Urbanistyczno-Budowlany. W miejsce planu miejscowego proponuje się decyzje administracyjne, zaś rolę organów chroniących dobra publiczne (zabytki, przyrodę) obniża się do wydania opinii, której wojewoda nie musi brać pod uwagę, co stanowi szczególne zagrożenie dla tych dóbr publicznych.

### **W SZCZEGÓLNOŚCI NIE DO PRZYJĘCIA SĄ:**

- zbyt szeroki zasięg specustawy, zamiast zawężenia do np. terenów przemysłowych;
- szkodliwe społecznie rozszerzenie specustawy poza inwestycje programu Mieszkanie+;
- brak zabezpieczenia przed ustawicznym naruszaniem planów miejscowych;
- przerzucenie kosztów obsługującej infrastruktury i jej utrzymania na gminy;
- brak udziału społeczeństwa w procesie wydawania decyzji;
- brak ochrony terenów zielonych i rekreacyjnych przed zabudową;
- brak ochrony terenów zabytkowych i sąsiadujących z nimi;
- brak propozycji mechanizmu realnie zabezpieczającego interesy lokatorów najmu instytucjonalnego.

**Kongres Ruchów Miejskich wnosi o niezwłoczne zaprzestanie prac nad przedmiotową ustawą. Naszym zdaniem dla rozwiązania problemów związanych z tą Ustawą konieczne byłoby publiczne wysłuchanie w Sejmie; Jesteśmy gotowi do współpracy przy opracowaniu nowego projektu, realizującego politykę dostępności mieszkań bez szkody dla Polek i Polaków.**

Za zarząd Kongresu Ruchów Miejskich  
Lech Mergler, prezes  
Marta Bejnar-Bejnarowicz, wiceprezes

Poznań, 21 marca 2018r.

---

*Załącznik nr 1 - Opinia dr inż. arch. Łukasza Pancewicza i uwagi szczegółowe do ustawy*

**Opinia dr inż. arch. Łukasza Pancewicza i uwagi szczegółowe do ustawy.**

Gdańsk, Warszawa 18 marca 2018

**WPROWADZENIE**

Komentarz odnosi się do propozycji tzw. specustawy mieszkaniowej, czyli projektu z 15 marca 2018 r. „ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących”. W założeniu ma to być akt prawny, regulujący i ułatwiający powstawanie nowej zabudowy mieszkaniowej, w szczególności projekty realizowane w ramach programu Mieszkanie +.

**OGÓLNE UWAGI**

Głównym założeniem proponowanej regulacji jest przyspieszenie i uproszczenie procedur związanych z planowaniem inwestycji mieszkaniowych oraz tzw. inwestycji towarzyszących – głównie infrastruktury technicznej jak i społecznej. Głównym narzędziem, mającym zapewnić przyspieszenie procedur ma być „decyzja w sprawie Ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej” (art. 14). Decyzja pozwala na realizację inwestycji mieszkaniowych (określonych jako zespoły większe niż 25 budynków jednorodzinnych bądź min dwa budynki z min. 50 mieszkaniami), realizowana przez wszystkich inwestorów, . W reżimie ustawowym decyzje te być wydawane przez organy administracji rządowej (województwo) z możliwością pominięcia jakichkolwiek ustaleń planistycznych, bądź wydawania jej w przypadku ich braku. Decyzja jest nadrzędna w stosunku do jakichkolwiek innych ustaleń planistycznych poza innymi decyzji „specustawowymi”. Władze gminy mają ograniczoną możliwość wpływu na decyzję wojewody – wydając zaledwie zgodę bądź nie na jej realizację, kierując się wyłącznie wytycznymi dotyczącymi zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Rada gminy wydaje zgodę na ominięcie ustaleń istniejących planów, jest to też jedyna ścieżką, dopuszczającą jakikolwiek udział społeczny – składanie uwag. Przy braku planu zgodę wydaje wójt, burmistrz, prezydent. Wydawanie zgód jak i decyzji następuje przy ograniczonym udziale stron, są one zredukowane do inwestora i właściciela terenu, bądź właścicieli terenów inwestycji towarzyszących. Mechanizmy powiadamiania stron czy odwoływania się od postanowień decyzji faworyzują inwestorów jak i szybkość procedur, a nie prawa zaangażowanych stron. Są to działania o potencjalnym działaniu korupcyjnym, niskiej transparencji i niskim udziale służb merytorycznych – np. planistycznych. Pseudodialogiem o wybranym rozwiązaniu jest jedynie obligatoryjny konkurs architektoniczny.

Choć ustawodawca wprowadza standardy dotyczące nowych mieszkań, w szczególności wymagań dotyczących infrastruktury technicznej i społecznej, sposób zapisu umożliwia ich interpretację, pozwalając na uzyskanie decyzji zaledwie na podstawie deklaracji jej realizacji. Ustawa nie zawiera prawie żadnych mechanizmów dzielenia się kosztami realizacji infrastruktury. Jednostki samorządu terytorialnego mogą wchodzić w porozumienia z deweloperami, nie jest to obowiązek, co więcej to gminy mają obowiązek infrastruktury utrzymania, jeśli służy ona do realizacji zadań własnych gminy – czyli praktycznie zawsze. Budowa infrastruktury liniowej dla potrzeb nowych osiedli, jest możliwa nawet przy braku zgody właścicieli nieruchomości, ograniczenie praw właścicielskich następuje za odszkodowaniem – ostateczną instancją rozstrzygającą jego wysokość są służby wojewody.

Realizując ww. założenie proponowana regulacja niesie ze sobą szereg wadliwych i szkodliwych rozwiązań, sprzecznych z zasadami subsydiarności, pomocniczości, ochrony praw nabytych (m.in. prawa własności), co więcej całkowicie omija ona istniejący porządek prawny, związany z planowaniem przestrzennym, w tym dotychczasowe plany miejscowe. W wyniku wdrożenia tych zapisów inwestorzy mieszkaniowi będą mogli realizować zabudowę gdziekolwiek, nadal przy minimalnych zobowiązaniach wobec gmin. Uspołeczni to koszt realizacji tej zabudowy prywatyzując zyski. To jest pierwsza specustawa wspierająca inwestycje prywatne, komercyjne.

Główne założenie ustawy, że problemem funkcjonowania rynku mieszkaniowego jest niedobór terenów pod zabudowę czy powolne tempo procedur, są błędne. Szereg badań – np. audyt osiedli deweloperskich na Odolanach w Warszawie, wyniki badań dr Mikołaja Lewickiego dla potrzeb projektu „Osiedla Warszawy” pokazują coś innego. Przy zakupie mieszkania decyduje co prawda cena, jednak po dokonaniu zakupu, mieszkańcy osiedli przekonują się o istniejących brakach – niskiej jakości przestrzeni, problemach z dojazdami, brakiem infrastruktury szkolnej i przedszkolnej, wynikającej często z praktyki deweloperskiej. Ustawa w niewielkim stopniu pozwala na zminimalizowanie takich problemów użytkowych, co więcej demontuje ona

istniejące mechanizmy ochrony dobra wspólnego czy ustalania jakości zabudowy – planowanie przestrzenne. Jest to raczej mechanizm wsparcia strony podażowej – deweloperów i utrzymanie funkcjonowania tego rynku, w obliczu jego zbliżającej się, nieuchronnej korekty. Pomoc planistyczna, niesiona przez specustawę, jest o tyle niepotrzebna, iż obecnie Polska jest „przeplanowana” w zakresie terenów pod zabudowę mieszkaniową – wyzwaniem nie jest ilość zabudowy ale jej niska jakość.

#### **UWAGI SZCZEGÓŁOWE:**

Art. 2 ust 3. Definicja inwestycji mieszkaniowej – W zapisie odniesiono się do każdej inwestycji mieszkaniowej w tym realizowanych prywatnie i komercyjnie, nie tylko budownictwo publiczne.

Art. 5 – zawiera odesłanie do przepisów odrębnych, omijając zapisy studium czy planów przestrzennych, w założeniu to one „zbierają” ustalenia gdzie można budować a gdzie nie. Tu zakazem zabudowy są wyłącznie wytyczne przepisów odrębnych.

Art. 6. – zawiera mechanizm zgody na zabudowę niezgodną z ustaleniami planu miejscowego. Dzieje się to poprzez głos rady gminy, przy minimalnym zachowaniu praw osób trzecich. Mieszkańcy mogą jedynie składać uwagi, nie jest doprecyzowane w jaki sposób są one rozstrzygane. Jest to korupcyjny zapis, gdzie przedsiębiorcy starający się o uzyskanie korzystnych decyzji mogą starać się wpływać na decyzje radnych.

Art. 7 – jest to zapis odnoszący się do zgody wójta, burmistrza, prezydenta na wydanie decyzji wobec braku planu. Podobnie jak w art. 6 jest to decyzja uznaniowa, jedynym kryterium jej dokonania jest stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, na decyzję nie wpływają żadne inne ustalenia np. jak – polityka planistyczna, ochrona środowiska, kondycja finansowa gminy.

Art. 10 – określa relację między decyzją a innymi narzędziami planowania – pomimo funkcjonowania planu, nadal możliwy jest wybór alternatywnej ścieżki specustawowej, jest ona nadrzędna w stosunku do wszystkich innych trybów.

Art. 11 – zawiera szereg ustaleń dotyczących standardu mieszkaniowego, wymogów jakie muszą spełnić mieszkania. Choć w założeniu idee są pozytywne w praktyce można je w łatwy sposób omijać tzn:

Art. 11. ust. 1. - Nie ma obligatoryjnego wymogu dostępu do drogi – specustawa dopuszcza nawet służebności dojścia i dojazdu (droga wewnętrzna)?

Art. 11 ust 2 pkt 1 -1000 m od przystanku publicznego transportu zbiorowego to duża ekwidystanta, cechująca raczej stacje kolejowe a nie przystanki tramwajowe bądź autobusowe. W wyniku mogą powstawać osiedla w polu.

Art. 11 ust 6. określa, że nie ma obowiązku wyprzedzającego zapewnienia infrastruktury, wystarcza określenie, że jest ona „planowana” ale ustawodawca nie precyzuje jak ma być to zagwarantowane. Dopiero dalsze art. Dopuszczają opcję porozumienia między inwestorem a gminą, nie jest to jednak obowiązek obligatoryjny.

Art. 13 – wskazano na obowiązek sporządzenia konkursu jako uzasadnienia realizacji inwestycji, omijając jednocześnie inne narzędzia planistyczne – np. plany miejscowe. W ramach konkursu nie ma mowy o mechanizmach upubliczniania jego wyników, prowadzenia partycypacji itp.

Art. 15. – w szczegółowy sposób opisano tu decyzję oraz rolę służb wojewody w jej sporządzaniu. Główną wątpliwość budzi gotowość tego organu administracji dla obsługi wniosków dla całości województwa, zakres decyzji odnosi się bowiem szczegółowo do zakresu technicznego funkcjonowania osiedla. (art. 19 ust 1).

Art. 16 – określono wyjątkowo krótki czas sporządzenia decyzji (45 dni) oraz wskazano kary proceduralne dla służb wojewody za opóźnienia.

Art. 17. - Ustalono definicje stron w postępowaniu.

W Art. 17 ust 5 zapisano, szereg ułatwień dotyczących prowadzenia postępowań – można wszcząć postępowanie nawet jeśli w katastrze nieruchomości brakuje danych pozwalających na ustalenie danych osobowych właścicieli bądź niewykazania prawa do spadku, jeśli dotychczasowy właściciel nie żyje a także w stosunku do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (art.32 i 34) jeśli jest konieczne nałożenie ograniczeń korzystania z tej nieruchomości.

Art. 20 – wyłączono decyzje spod rygorów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Art. 21 – określono zakres trwania decyzji na 3 lata, choć także dopuszczono jej wielokrotne wydawanie, dla różnych właścicieli (art. 21 ust. 7). Utrzymuje się jej ważność pomimo zmiany w katastrze nieruchomości. Wojewoda jest organem prowadzącym ewidencję decyzji, nie gminy.

Art. 22 – określono mechanizm wydawania zgody na wycinkę drzew, decyduje wojewoda po konsultacji z wójtem, burmistrzem, prezydentem. Strona gminna ma zaledwie 14 dni na reakcję.

Art. 29 - wyłącza postępowania zamówień publicznych dla inwestorów realizujących infrastrukturę techniczną dla inwestycji mieszkaniowych (np. drogi), realizacja infrastruktury może następować w porozumieniu z inwestorem lub samodzielnie (ust. 3), w obydwu przypadkach spełnia to wymóg zapewnienia wymogów standardu lokalizacji lub realizacji inwestycji mieszkaniowej. To gmina (w myśl art. 30) ma za obowiązek zapewnić funkcjonowanie infrastruktury, jeśli ma ona zapewnić wykonanie zadań własnych. Jest to potencjalnie

korupcjogenny

zapis.

Art. 32 – Wprowadza możliwość wprowadzenia ograniczeń z korzystania z nieruchomości objętej decyzją (za odszkodowaniem), w przypadku konieczności realizacji (ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów, o których mowa w art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami) jeśli właściciel nie wyraża zgody. Dzieje się to za odszkodowaniem – wynegocjowanym, lub wyznaczonym przez wojewodę.

Art. 33 - jeżeli ta infrastruktura na terenie prywatnym uniemożliwia dalsze korzystanie z nieruchomości ten może zażądać nabycia. Nie ma sprecyzowanego obowiązku wykupu przez inwestora.

Art. 38 - decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu, odwoływać można się wyłącznie do określonych zarzutów, odwołujący musi przedstawić dowody uzasadniające żądanie, odwołanie rozpatruje się w 21 dni.

Decyzji nie można uchylić w całości jeśli wadliwa jest jej część. Decyzję można skarżyć do sądu administracyjnego - przekazanie akt i odpowiedzi następują w 15 dni, rozpatrzenie w 2 miesiące.

W art. 16 ustawy o drogach publicznych, doprecyzowuje się, że podstawą określenia oczekiwań do inwestorów jest analiza przewidywanego natężenia ruchu, realizowana przez zarządzającego drogą, inwestor może żądać pisemnego uzasadnienia realizacji oczekiwanych od niego inwestycji związanych z przebudową układu drogowego.

Opracowanie:

Dr inż. arch. Łukasz Pancewicz