

Maciej Kruś

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ORCID: 0000-0001-8500-6927

**WSPÓŁPRACA GMINY, INWESTORA I SPOŁECZEŃSTWA
W SPRAWIE REALIZACJI INWESTYCJI MIESZKANIOWEJ
W OPARCIU O SPECUSTAWĘ MIESZKANIOWĄ
– JAKO PRZYKŁAD STOSOWANIA W ADMINISTROWANIU
„TEORII DWÓCH KROKÓW” ORAZ NIEFORMALNYCH
SPOSOBÓW DZIAŁANIA**

Wprowadzenie

Współpraca administracji publicznej i jednostki (podmiotu administrowanego) to zagadnienie w swej istocie wskazujące na postęp w rozwoju prawa administracyjnego. Historycznie rzecz ujmując, prawo administracyjne było prawem władzy do kształtowania pozycji jednostki. Szczególnie było to widoczne w okresie absolutyzmu. Nowożytne prawo administracyjne opiera się na uznaniu podmiotowości jednostki i równorzędności relacji stron stosunku administracyjno-prawnego poprzez związanie treścią norm prawa powszechnie obowiązującego. Nadal jednak dominuje ujęcie, w którym można mówić o konflikcie pomiędzy państwem, a jednostką¹. Konflikt ten rozumiany jako dążenie do realizacji przeciwstawnych interesów występuje w dwóch kierunkach. Państwo narzuca rozmaite ograniczenia w interesie publicznym, np. dotyczące prawa zabudowy. Z kolei obywatel może oczekiwać np. zapewnienia infrastruktury komunikacyjnej, ochrony i bezpieczeństwa, edukacji, zabezpieczenia społecznego czy też – aktualnie rzecz priorytetowa – bezpieczeństwa ekologicznego. Gdy myślimy o współpracy, nie zakładamy, że tego konfliktu nie ma. Celem kooperujących podmiotów jest jednak wspólne osiągnięcie rezultatu, na którym zależy obu stronom.

Motywacją niniejszego artykułu jest refleksja teoretycznoprawna dotycząca współpracy między inwestorem a gminą na przykładzie dotyczącym lokaliza-

¹ K. von Schlieffen, S. Haaf, *Grundkurs Verwaltungsrecht*, Paderborn 2019, s. 36.

cji inwestycji budowlanej na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących². Wciąż nierozwiązany w Polsce problem z dostępnością mieszkań jest głównym powodem uchwalenia specustawy mieszkaniowej. Ma ona na celu ułatwienie i przyspieszenie inwestycji budowlanych polegających na budowie obiektów budowlanych z przeznaczeniem na cele mieszkalnictwa wielorodzinnego, a także jednorodzinnego oraz inwestycji towarzyszących tej zabudowie. Na podstawie tej ustawy inwestor planujący realizację inwestycji mieszkaniowej może wystąpić do właściwej miejscowo rady gminy o podjęcie uchwały o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, po uzyskaniu której uprawniony będzie do otrzymania pozwolenia na budowę. Uchwała o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej ma bardzo podobne cechy jak decyzja o warunkach zabudowy, gdyż podobnie jak ona może być wydana jednocześnie na rzecz kilku inwestorów. Wydanie takiej uchwały nie powoduje powstania po stronie wnioskodawcy prawa do nieruchomości, a jej postanowienia mają charakter wiążący dla organu administracji architektoniczno-budowlanego uprawnionego do wydania pozwolenia na budowę. Istotną różnicą jest jednak to, że jest podejmowana niezależnie od ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podczas gdy decyzja o warunkach zabudowy jest wydawana tylko, gdy planu nie ma. W dalszej części artykułu przedstawiono przede wszystkim warunki realizacji inwestycji mieszkaniowych na podstawie specustawy mieszkaniowej w kontekście możliwego ich spełnienia poprzez podjęcie współpracy przez inwestora i administrację gminną.

Współpraca przy spełnianiu przesłanek

Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a uchwała lokalizacyjna

Analizę prawną warunków niezbędnych do realizacji inwestycji mieszkaniowej rozpocząć warto od ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Wynika to z art. 5 ust. 3 specustawy mieszkaniowej, w którym wskazuje się, że inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod warunkiem, że nie jest sprzeczna ze studium oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego. Problem niesprzeczności planowanej do realizacji inwestycji mieszkaniowej ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie został w specustawie mieszkaniowej sprecyzowany. Zachodzi więc wątpliwość, czy niesprzeczność, o której mowa powyżej, dotyczy jedynie przeznaczenia terenu, na którym ma być zrealizowana

² Dz.U. 2018, poz. 1496 ze zm. (dalej: specustawa mieszkaniowa).

inwestycja mieszkaniowa, czy też może odnosić się także do wskaźników i parametrów dotyczących przyszłej zabudowy, jak powierzchnia biologicznie czynna, wskaźnik zabudowy czy maksymalna wysokość zabudowy. Wydaje się jednak, że niesprzeczność inwestycji mieszkaniowej ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy dotyczy tylko przeznaczenia nieruchomości. Wynika to z faktu, że studium wyznacza kierunki zmian przestrzennych w gminie, operuje więc na poziomie ogólnym³. Realizacja inwestycji będzie zatem możliwa tam, gdzie gmina przewidziała tereny pod budownictwo mieszkaniowe w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Ponadto rada gminy, podejmując uchwałę, będzie brała pod uwagę stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (wniosek będzie przedmiotem oceny z punktu widzenia: analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, prognoz demograficznych, w tym uwzględniających tam, gdzie to uzasadnione, migracje w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego, możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę).

Kwestia stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jest oczywiście sprawą niezależną od współpracy inwestora oraz administracji gminnej, chodzi tu bowiem o ustalenie faktów. Natomiast w pozostałym zakresie organy gminy mogą podjąć współpracę z inwestorem, zmieniając w razie potrzeby ustalenia studium. Zarówno zapisy studium dotyczące kierunków kształtowania przestrzeni, jak i te, na których podstawie określa się potrzeby rozwoju gminy, mogą być skorygowane w procedurze zmiany ustaleń studium. Zasadność tych zmian chroniłaby organy gminy przed zarzutami o stronniczość.

Przepisy specustawy mieszkaniowej a uchwała o lokalnych standardach urbanistycznych

Przepisy specustawy mieszkaniowej wymieniają także inne (poza niesprzecznością ze studium) warunki, od spełnienia których uzależnione zostało podjęcie uchwały o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. W art. 19 określa się, że właściwa rada gminy może w drodze uchwały ustalić lokalne standardy urbanistyczne w zakresie warunków określonych w art. 17 ust. 2, 4, 6 i 7 specustawy mieszkaniowej. Inwestor powinien więc weryfikować, czy na terenie danej gminy te standardy

³ M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 256.

zostały przyjęte. Jest to akt prawa miejscowego, zatem w tym przypadku mamy do czynienia z klasycznym działaniem organu władzy i możliwości współpracy z inwestorem są bardziej ograniczone. Uchwała ta jest aktem generalnym nieodnoszącym się do konkretnej przestrzeni, a więc abstrakcyjnym. Nie można zatem, w przeciwieństwie do przypadku studium, podjąć zmiany ustaleń w odniesieniu do konkretnej przestrzeni, a w konsekwencji – lokalizacji inwestycji. Natomiast zachodzi możliwość zmiany jej ustaleń w tym zakresie, w którym organy gminy uznałyby, że dotychczasowe ustalenia dotyczące standardów lokalizacji inwestycji w danej gminie powinny być zmienione. Będzie to jednak zmiana dla wszystkich potencjalnych inwestorów, a nie ukierunkowana na konkretną inwestycję.

Przesłanki dotyczące infrastruktury

Inwestycja mieszkaniowa musi być zaopatrzona w niezbędną infrastrukturę techniczną i posiadać dostęp do drogi publicznej. Dostęp ten może być zapewniony poprzez zjazd albo dostęp pośredni poprzez drogę wewnętrzną, której parametry zapewniają spełnienie wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej, określonych w przepisach odrębnych, przy czym szerokość drogi nie może być mniejsza niż 6 metrów. Wymagany jest także dostęp do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz elektroenergetycznej.

Ponadto inwestycja musi mieć zapewniony dostęp do infrastruktury miejskiej: przystanku komunikacyjnego, terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu. Weryfikacja tych przesłanek przebiega w ten sposób, że inwestor w celu realizacji planowanej inwestycji musi wykazać, że będzie ona zrealizowana w odległości 500 metrów od przystanku komunikacyjnego w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców, którym według ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁴ jest miejsce przeznaczone do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej, w którym umieszcza się informacje dotyczące w szczególności godzin odjazdów środków transportu, a ponadto w transporcie drogowym oznaczone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym⁵. Natomiast w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców inwestycja powinna być zlokalizowana na terenie mającym dostęp do terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu w odległości 1500 metrów. Użycie słowa *oraz* oznacza, iż inwestycja musi mieć dostęp zarówno do terenów wypoczynku, jak i terenów rekreacji lub sportu. Mogą to być jednak tereny, które pełnią obie te funkcje. Powierzchnia obiektów wypoczynku lub rekreacji powinna stanowić iloczyn planowanej liczby mieszkańców oraz wskaźnika wynoszącego 4 m². Planowaną liczbę mieszkańców zgodnie z art. 17 ust. 9 specustawy mieszkaniowej

⁴ Dz.U. 2020, poz. 1944 ze zm.

⁵ Dz.U. 2020, poz. 110 ze zm.

ustala się jako iloraz powierzchni użytkowej mieszkań i wskaźnika wynoszącego 28 m². Wskazywane odległości ustala się, licząc od granicy terenu inwestycji mieszkaniowej drogą dojścia ciągiem pieszym albo pieszo-jezdnym do obiektu, do którego ma być zapewniony dostęp, w tym obiekcie położonego na terenie inwestycji.

W odniesieniu do infrastruktury technicznej i miejskiej specustawa mieszkaniowa przewiduje możliwość spełnienia przesłanki poprzez zawarcie porozumienia między inwestorem a gminą lub innym podmiotem zarządzającym infrastrukturą. Chodzi o porozumienia dotyczące realizacji tzw. inwestycji towarzyszących. Zdefiniowane są one w ustawie – to inwestycje w zakresie budowy, zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy: sieci uzbrojenia terenu, 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. Jest to szeroki zakres inwestycji tak infrastrukturalnych, jak i zapewniających realizację funkcji społecznych dla przyszłych mieszkańców. Z przepisów specustawy wynika, że możliwe jest zarówno zawarcie umowy, w ramach której to inwestor realizuje niezbędne inwestycje towarzyszące, jak i takiej, w ramach której to gmina zapewnia o realizacji takiej inwestycji. W obu przypadkach zawarcie porozumienia stanowi wedle specustawy podstawę do uznania za spełnione wymogów lokalizacji lub realizacji inwestycji mieszkaniowych w zakresie objętym porozumieniem. Inwestor podpisuje porozumienie z wójtem, lecz wymaga to uzyskania przez wójta wcześniejszej zgody rady gminy. Ponadto przepisy specustawy stanowią, że w przypadku zawarcia przez inwestora porozumienia z gminą, której wykonywaniu zadań własnych służy inwestycja towarzysząca, gmina ta obowiązana jest zapewnić funkcjonowanie tej inwestycji. Obowiązek ten może także dotyczyć innych podmiotów odpowiedzialnych za funkcjonowanie inwestycji towarzyszącej. Co więcej, specustawa przewiduje możliwość zawierania porozumień w wyżej przedstawionym zakresie również pomiędzy inwestorem a innymi niż gmina podmiotami odpowiedzialnymi za funkcjonowanie inwestycji towarzyszącej. W przypadku, gdy inwestor jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym gruntu, na którym realizowana będzie infrastruktura towarzysząca, porozumienie określa zasady nabycia przez gminę własności lub prawa użytkowania wieczystego tego gruntu. W porozumieniu gmina może się zobowiązać do samodzielnej realizacji zadań wynikających z wniosku inwestora, jeżeli wchodzi one w zakres zadań własnych gminy. W imieniu gminy porozumienie zawiera wójt (burmistrz, prezydent miasta) na podstawie uchwały rady gminy. Warto dodać, że wymóg zawarcia porozumienia przed podjęciem

uchwały o realizacji inwestycji towarzyszącej określony w art. 22 ust. 1 specustawy mieszkaniowej można rozumieć jako najpóźniejszy termin jego zawarcia. Ustawodawca nie zgadza się na to, aby porozumienie negocjować już po podjęciu uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji towarzyszącej.

Porozumienie umożliwia realizację infrastruktury w porozumieniu z właścicielką gminą w sytuacji, gdy teren, na którym inwestycja mieszkaniowa ma być zrealizowana, nie posiada takiej infrastruktury. Inwestor składa do wójta wnioski o podjęcie uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Powinien on zawierać określone w ustawie załączniki. Jednym z nich jest porozumienie z gminą dotyczące realizacji inwestycji towarzyszącej, o ile zostało zawarte, w sytuacji, gdy inwestor zobowiązany jest do wybudowania infrastruktury towarzyszącej w ramach inwestycji mieszkaniowej. Jak już podano, porozumienie stanowi podstawę do uznania, że wymogi dotyczące standardów lokalizacji i realizacji tych inwestycji zostały spełnione w zakresie wynikającym z porozumienia.

Opisane przypadki zawierania porozumień można postrzegać w kontekście rozwijanej w niemieckiej nauce tzw. *Zwei-Stufen-Lehre*⁶ (teorii dwóch kroków). Zakłada ona kombinację form działania administracji w oparciu o prawo publiczne i prywatne. Rozstrzygnięcie w sprawie przyznania określonego uprawnienia następuje w formie publicznoprawnej, natomiast w formie umowy określone są warunki realizacji przyznanego uprawnienia. Pierwszym krokiem jest działanie publicznoprawne, a drugim – zawarcie kontraktu. Co istotne, chodzi tu o umowę prawa prywatnego⁷. Zatem rada gminy rozstrzyga w formie aktu administracyjnego, tj. podejmując uchwałę o zgodzie na lokalizację inwestycji. Jednocześnie w formie umowy określone są niektóre z warunków jej realizacji, np. realizacja infrastruktury. Warto zauważyć, że niekiedy wskazuje się, że *Zwei-Stufen-Lehre* zakłada, że rozstrzygnięcie administracyjnoprawne zapada jako pierwsze. Natomiast zawarcie umowy to drugi krok⁸. Jak wskazano, specustawa mieszkaniowa wymaga tymczasem, aby porozumienia zawierać przed podjęciem rozstrzygnięcia. Wolno stwierdzić, że w tym przypadku odwrócenie kolejności jest zasadne, zważywszy na charakter sprawy. Wzmacnia to pozycję gminy jako tej, która reprezentuje interes publiczny. W pewnym sensie jest także korzystne dla inwestora, gdyż reguły realizacji inwestycji są znane przed wyrażeniem zgody na jej lokalizację. Dla porównania można przytoczyć przykład umów dotyczących budowy albo przebudowy drogi, zawieranych na podstawie art. 16 ustawy o drogach publicznych⁹. Formalnie są one zawierane niezależnie od przyznaných uprawnień o charakterze publicznoprawnym. Z praktyki wia-

⁶ K. von Schlieffen, S. Haaß, *Grundkurs Verwaltungsrecht*, s. 141 i n.

⁷ H. Maurer, Ch. Waldhoff, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2017, s. 498.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. 2020, poz. 470 ze zm.).

domo jednak, że prowadzi to do sytuacji, gdy poza ramami prawnymi zarządcy drogi odmawiają uzgodnienia np. projektu budowlanego inwestycji, zmuszając inwestorów do podpisania umowy na przebudowę drogi publicznej. Ponadto w innych publikacjach podaje się, że w pierwszym kroku chodzi o rozstrzygnięcie, czy administracja daną sprawę prowadzi, co w omawianym przypadku odpowiadałoby procedurze prowadzonej po złożeniu wniosku przez inwestora. Natomiast w drugim kroku chodzi o określenie, jakiego rodzaju środkami, w jaki sposób działa administracja¹⁰.

Opisywana teoria dotyczy zasadniczo przypadków z dwóch grup: określania reguł dostępu do publicznych instytucji (takich jak np. basen) oraz przyznawania dotacji¹¹.

W doktrynie niemieckiej dostrzeżono wady rozwiązań opartych na tej teorii. Przede wszystkim wskazuje się, że oferta przyjęcia warunków umowy ma charakter fikcyjny, gdyż uprawniony musi ją przyjąć, jeśli chce skorzystać z już przyznanej dotacji. Ponadto powstały wątpliwości, czy w przypadku zawarcia umowy wcześniej wydany akt nadal obowiązuje. W rezultacie wątpliwe jest także, czy uprawniony swych praw ma dochodzić na drodze prawa publicznego, czy np. przed sądem powszechnym¹². Jako alternatywę dla tego sposobu układania relacji między administracją a jednostką proponuje się w nauce niemieckiej umowę administracyjną.

Odnosząc powyższe na grunt omawianej regulacji, trzeba wskazać, że niektóre z podanych mankamentów rozwiązuje przyjęcie trafnego założenia, że umowa powinna być zawarta przed wydaniem rozstrzygnięcia administracyjnoprawnego. Natomiast rozwiązanie alternatywne co do zasady jest w prawie polskim o tyle trudne do wdrożenia, że nie obowiązuje ogólna regulacja dotycząca umów administracyjnych. Jest ona tymczasem zawarta w niemieckiej ustawie o postępowaniu administracyjnym¹³. Abstrahując więc od dekodowania istoty zawieranych porozumień, w razie sporu rządzić procesem będą reguły prawa cywilnego. Z tego względu omawiana teoria zakładająca kombinację działań administracyjnych i cywilnych wydaje się dobrze opisywać zjawisko zachodzące choćby na gruncie specustawy mieszkaniowej w związku z zawieraniem pomiędzy inwestorem a gminą porozumieniem.

¹⁰ S. Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2019, s. 344.

¹¹ *Ibidem*.

¹² H. Maurer, Ch. Waldhoff, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, s. 499 i 500.

¹³ *Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102)*, das zuletzt durch Artikel 15 Absatz 1 des Gesetzes vom 4. Mai 2021 (BGBl. I S. 882) geändert worden ist. Paragraf 54 tej ustawy stanowi: „Ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts kann durch Vertrag begründet, geändert oder aufgehoben werden (öffentlich-rechtlicher Vertrag), soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen. Insbesondere kann die Behörde, anstatt einen Verwaltungsakt zu erlassen, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit demjenigen schließen, an den sie sonst den Verwaltungsakt richten würde”.

Przesłanka dostępu do szkoły podstawowej i przedszkola

Inwestycja mieszkaniowa powinna być zrealizowana w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców w odległości 1500 metrów od szkoły podstawowej, która jest w stanie przyjąć nowych uczniów w liczbie stanowiącej nie mniej niż 7% planowanej liczby mieszkańców inwestycji mieszkaniowej, oraz przedszkola, które jest w stanie zapewnić wychowanie przedszkolne dzieciom w liczbie stanowiącej nie mniej niż 3,5% planowanej liczby mieszkańców inwestycji mieszkaniowej. Oba warunki muszą być spełnione łącznie, tzn. inwestycja powinna być zlokalizowana zarówno w odległości 1500 metrów od szkoły podstawowej, jak i od przedszkola. Planowaną liczbę mieszkańców zgodnie z art. 17 ust. 9 specustawy mieszkaniowej ustala się jako iloraz powierzchni użytkowej mieszkań i wskaźnika wynoszącego 28 m².

Spełnienie powyższych warunków ocenia się na podstawie zaświadczenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie możliwości przyjęcia nowych uczniów w szkole podstawowej lub zapewnienia wychowania przedszkolnego dzieciom. Wydając zaświadczenie, wójt jedynie potwierdza określony stan rzeczy. Jednak w przypadku niespełnienia przez inwestora powyższego warunku warunek ten może być uznany za spełniony, jeżeli inwestor zobowiąże się do przekazania na rzecz gminy kwoty odpowiadającej 5-letnim kosztom zapewnienia transportu i opieki w czasie przewozu dziecka. W przypadku spełnienia wymogu przyjęcia nowych uczniów w szkole podstawowej lub zapewnienia wychowania przedszkolnego dzieciom przed upływem 5 lat od dnia oddania inwestycji mieszkaniowej pomimo przekazania odpowiedniej kwoty na rzecz gminy podlega ona zwrotowi w wysokości niewykorzystanej przekazanej z góry na ten cel. Inwestor i gmina mogą więc zawrzeć umowę dotyczącą finansowania dowozu dzieci do przedszkola i szkoły podstawowej wraz z kosztami opieki nad dziećmi. Specustawa wymaga zgody rady gminy oraz zastrzega, że umowa ma być zawarta w formie aktu notarialnego. Inwestor na podstawie umowy ma pokryć wymienione koszty na 5 lat z góry. Ponadto te same strony mogą zawrzeć porozumienie dotyczące realizacji np. przedszkola w ramach dopuszczonych przez przepisy specustawy mieszkaniowej porozumień w zakresie realizacji niezbędnej infrastruktury technicznej i społecznej. Jak wyżej wskazano, budowa przedszkola lub szkoły jest także objęta pojęciem *realizacja inwestycji towarzyszącej*.

Współpraca społeczna

W celu przygotowania wniosku o podjęcie uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej inwestor powinien zlecić sporządzenie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej uzasadniającej rozwiązania funkcjonalno-przestrzenne

inwestycji mieszkaniowej, z uwzględnieniem charakteru zabudowy miejscowości i okolicy, w której inwestycja mieszkaniowa ma być zlokalizowana. Koncepcja urbanistyczno-architektoniczna powinna zawierać w szczególności opis:

- struktury funkcjonalnej zabudowy i zagospodarowania terenu, zwłaszcza określenie podstawowych funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu,
- układu urbanistycznego zespołów zabudowy i kompozycji architektonicznej obiektów o funkcji podstawowej,
- przebiegu głównych elementów sieci uzbrojenia terenu oraz dróg publicznych i wewnętrznych niezbędnych do obsługi proponowanej zabudowy i zagospodarowania terenu,
- etapów realizacji proponowanej zabudowy i zagospodarowania terenu,
- powiązania przestrzennego planowanej inwestycji z terenami otaczającymi.

Do koncepcji urbanistyczno-architektonicznej inwestor powinien załączyć również wizualizację proponowanej zabudowy i zagospodarowania terenu sporządzoną w sposób umożliwiający zapoznanie się z nią osobom nieposiadającym wiedzy specjalistycznej.

Podjęcie uchwały o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej podlega konsultacjom społecznym. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie później niż w terminie 3 dni od otrzymania wniosku inwestora zamieszcza go wraz z dołączonymi do niego dokumentami na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy, a jeżeli gmina nie ma strony BIP, na stronie internetowej gminy, określając formę, miejsce i termin składania uwag do wniosku. Uwagi do wniosku wnosi się w postaci papierowej lub elektronicznej w terminie 21 dni od dnia zamieszczenia wniosku na stronie BIP właściwej gminy. Projekt uchwały o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wraz z uwagami przedkładany jest radzie gminy.

Koncepcja jest ważnym dokumentem procedury, ponieważ pozwala na zapoznanie się z przyszłą ewentualną realizacją. W tym kontekście za szczególnie przydatny uznać można wymóg załączenia wizualizacji projektu inwestycji. Konsultacje publiczne umożliwiają zapoznanie się przez wszystkich zainteresowanych z przyszłą inwestycją. Jak wskazano, zagwarantowana jest także możliwość wyrażenia swojego stanowiska poprzez złożenie uwagi. Niestety specustawa mieszkaniowa nie określa, w jaki sposób rada gminy ma rozpatrzyć uwagi. Ze względu na brak regulacji przyjmuje się, że uwagi nie mogą być podstawą rozstrzygnięcia w sprawie inwestycji. Jest to niewątpliwie istotny mankament tej procedury. Skoro procedura konsultacji jest prowadzona, to powinna być również zapewniona możliwość, aby jej wyniki mogły być uwzględnione przy rozstrzygnięciu o zgodzie na lokalizację inwestycji. W przeciwnym razie uczestnicy konsultacji mogą mieć w tym przypadku trafne spostrzeżenia, że ich trud nie ma wpływu na treść przyszłego rozstrzygnięcia. Taka sytuacja z pewnością demotywuje do aktywności prospołecznej. Poza tym przeczy celowi regulacji. Można więc sformułować postulat, aby dokonać nowelizacji przepisów specustawy w tym zakresie i jasno postanowić, że wyniki konsultacji społecznych są jedną

z przesłanek rozstrzygnięcia o zgodzie na lokalizację. Wtedy mielibyśmy dobry przykład procedury dającej możliwość współpracy administracji, także inwestora ze społeczeństwem. W toku tej procedury powinna być też zapewniona możliwość modyfikacji koncepcji inwestycji, tak aby w miarę możliwości uzyskać jak największy krąg akceptacji dla jej realizacji.

Można jednak postrzegać owe konsultacje tylko jako formę zabezpieczenia możliwości zebrania i przekazania informacji od społeczeństwa, z reguły inwestor prowadzi bowiem rozmowy z organem decyzyjnym. W niemieckiej nauce prawa administracyjnego pisze się w tym kontekście o tzw. nieformalnych sposobach działania administracji¹⁴. Autor zwraca uwagę, że doktryna dostrzegала rzeczywistość funkcjonowania administracji np. w odniesieniu do określenia warunków realizacji inwestycji budowlanej. Zatem w rzeczywistości często bywa tak, że określane nie są one jednostronnie przez władzę publiczną, lecz kształtowane są w żmudnym procesie wymiany informacji, uwag, formułowanych oczekiwań itp. Autor wskazuje również, że nie jest to nic nowego. Jako przykład podaje budowę niemieckiej infrastruktury w czasach pierwszej rewolucji przemysłowej w XIX w. Powstawała ona w ścisłej kooperacji między administracją państwową zarządzającą infrastrukturą a prywatnymi dysponentami kapitału. Powstanie obszaru przemysłowego zagłębie Ruhry jest historycznym przykładem współpracy organów państwa i przemysłowców. Bez stymulacji procesów modernizacyjnych przez ówczesną administrację pruską proces ten nie byłby możliwy¹⁵. To, co zdaniem autora jest nowe we współczesnych czasach, to tempo i kompleksowość naukowego, technicznego i ekonomicznego rozwoju, które stawia wysokie wyzwania wobec administracji publicznej odnośnie do przetwarzania informacji i zdolności kierowniczych. W tym kontekście jako przykład nieformalnego działania administracji podawany jest udział zainteresowanych w procesie kształtowania treści rozstrzygnięcia¹⁶. Dlatego autor, podobnie jak inni przedstawiciele doktryny niemieckiej, jest zdania, że dialog i konsensus to kluczowe elementy kompleksowego procedowania organów administracji publicznej¹⁷. Tego rodzaju współpraca przynosi oczywiście korzyści jak oszczędność czasu, gdy np. projekt inwestycji może być zawczasu dostosowany do wymagań akceptowalnych dla partnerów.

Jednocześnie zwraca się uwagę, że poszukiwanie konsensusu może kamuflować słabości decyzyjne. Zagroženiem dla procesów współpracy są zjawiska korupcji oraz zdejmowanie z siebie decyzyjności, a w ślad za tym odpowiedzialności po stronie organów administracji publicznej. Inną wadą jest potencjalna próba

¹⁴ U. Battis, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Heidelberg 1997, s. 250.

¹⁵ *Ibidem*, s. 251.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*, s. 254. Także: R. Pitschas, *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren, Strukturprobleme, Funktionsbedingungen und Entwicklungsperspektiven eines konsensualen Verwaltungsrechts*, München 1990.

obchodzenia przepisów prawa, pokrzywdzenie pozycji innych podmiotów, tzw. osób trzecich, i braki w transparentności procesu decyzyjnego¹⁸.

Dodać trzeba, że także akt administracyjny podjęty w procesach kooperacyjnych i po znalezieniu konsensusu pozostaje rozstrzygnięciem władczym. Tym samym organy administracji ponoszą odpowiedzialność za jego treść, która powinna być demokratycznie legitymowana oraz kontrolowana sądownie¹⁹.

Nieformalne działania administracji nie mają wiążącego charakteru i na tym polega ich istota²⁰. W przeciwnym przypadku mielibyśmy do czynienia z umową administracyjną, decyzją wstępną (promesą) albo obietnicą administracji. W związku z tym stronom nie przysługuje roszczenie o wywiązanie się z ustaleń z konsultacji albo pokrycie ewentualnie wynikających z tego tytułu szkód²¹.

Jeśli chodzi o dopuszczalność nieformalnych działań administracji, to wolno stwierdzić, że nie są one *per se* niedozwolone. Nie ma *numerus clausus* dopuszczalnych form działań administracji. Można nawet wskazać podstawy prawne do podejmowania takich działań, jak choćby obowiązujące na gruncie postępowania administracyjnego zasady dogłębnego wyjaśnienia sprawy i wysłuchania stron. Przy czym owo wysłuchanie powinno polegać na intelektualnym przetworzeniu zgłaszanych kwestii, nie zaś – jak to niestety bywa – przybierać formę bezrefleksyjnego zbierania stanowisk stron. Podstawą prawną tego typu działań administracji jest także zasada załatwienia sprawy zgodnie z interesem publicznym oraz słusznym interesem strony. Niewątpliwie rzeczowe konsultacje ułatwiają osiągnięcie tego rezultatu²².

O ile nie ma zakazu prowadzenia nieformalnych działań administracji, w tym konsultacji, to jednak ograniczają je przepisy prawa²³. Strony mogą dojść tylko do porozumienia o treści zgodnej z prawem (to granica materialnoprawna). Również od strony proceduralnej za prawny obowiązek organu uznać należy wysłuchanie wszystkich stron. W tym kontekście jako gwarancję tego uprawnienia można poczytywać ustawowy wymóg konsultacji publicznych. Z praktyki wiadomo, że podmiotem najczęściej prowadzącym nieformalne konsultacje jest inwestor. Tym samym wskazana procedura zapewnia również prawa społeczeństwu. Koreluje z tym opisywane zagadnienie braku materialnoprawnego wymogu uwzględnienia wyników tych konsultacji. W kontekście nieformalnych działań administracji uwagi te można traktować jako wypowiedzi dotyczące projektu inwestycji mieszkaniowej, w których można zwrócić uwagę np. na jego wady i zalety w odniesieniu

¹⁸ H. Maurer, Ch. Waldhoff, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, s. 471.

¹⁹ U. Battis, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, s. 254; G. Lübke-Wolff, *Das Kooperationsprinzip – Rechtsgrundsatz oder Deckmantel des Vollzugsdefizits im Umweltrecht?* [w:] *Natur und Recht* 1989, s. 295–302.

²⁰ H. Maurer, Ch. Waldhoff, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, s. 472.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*, s. 471.

²³ *Ibidem*, s. 472.

do treści przepisów prawa. Chodzi tu więc o sposób zbierania informacji. W tym ujęciu nawet bez przepisu prawa, który zobowiązywałby organ do uwzględniania wyników konsultacji (w znaczeniu materialnoprawnym rozumianym tak, że wyniki te mogłyby być podstawą do określania wymagań wobec inwestycji np. ze względu na określone obawy społeczeństwa), kierując się zasadą praworządności, powinien on skorzystać z zawartych w uwagach informacji i jeżeli okażą się w jego ocenie zasadne, ukształtować odpowiednio treść decyzji.

Nieformalne działania administracji najczęściej przybierają formę konsultacji z obywatelem, przedsiębiorcą przed wydaniem decyzji. Można je przyporządkować do tzw. faktycznych działań administracji²⁴. W obszarze inwestycji budowlanych polegają one często na omówieniu warunków prawnych realizacji inwestycji, w szczególności na ustaleniu kształtu inwestycji, który odpowiada wymogom prawa, a tym samym umożliwia administracji wydanie pozytywnego rozstrzygnięcia. Najczęściej spotykamy takie sytuacje w przypadku dużych projektów inwestycyjnych. One z natury rzeczy generują dużo wątpliwości odnośnie do zgodności projektowanych rozwiązań z wymaganiami prawnymi. Aczkolwiek konsultacje mogą i powinny być prowadzone także w przypadku mniejszych inwestycji.

Współpraca przy podejmowaniu uchwały

Jeżeli inwestor spełnia jednoznaczne wymagania określone specustawą mieszkaniową, to pozostaje kwestia oceny wniosku przez radę przy podejmowaniu uchwały. W orzecznictwie prezentowany jest częsty pogląd, że rozstrzygnięcie to ma charakter uznaniowy. Przykładowo w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2020 r.²⁵ czytamy: „Nawet spełnienie wszystkich przesłanek określonych w art. 7 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1496) nie obliguje rady gminy do podjęcia pozytywnej uchwały w przedmiocie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Ustawodawca wyraźnie przyjmuje uznaniowy charakter tego aktu, stwierdzając, że rada gminy «bierze pod uwagę» wskazane w przepisie okoliczności wynikające ze studium, a nie przykładowo, po stwierdzeniu zgodności ze studium podejmuje uchwałę o lokalizacji inwestycji”. Podobnie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 6 września 2019 r.²⁶ stwierdzono: „Także w razie ziszczenia się przesłanek określonych w art. 7 ust. 4 ustawy z 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących rada gminy

²⁴ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 2009, s. 181.

²⁵ Sygn. II SA/Wr 797/19.

²⁶ Sygn. II SA/Lu 403/19.

nie ma obowiązku podjęcia pozytywnej uchwały w przedmiocie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Wskazane w tym przepisie przesłanki mają bardzo ogólny charakter, a ich zastosowanie ma zasadniczo charakter uznaniowy”. Takie samo stanowisko zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 5 listopada 2020 r.²⁷ Abstrahując od tego, czy te orzeczenia są trafne, niewątpliwie prezentowana w nich interpretacja przepisów specustawy mieszkaniowej otwiera pole do współpracy inwestora z organami gminy. Skoro bowiem rada gminy może uznaniowo rozstrzygać w przedmiocie uchwały, to niewątpliwie skłania inwestora do podejmowania niesformalizowanych działań służących pozyskaniu przychylności dla projektowanej przez niego inwestycji. Istotne znaczenie może tu mieć choćby koncepcja zamierzenia, o której była już mowa, od której można oczekiwać, że wykaże atrakcyjność inwestycji. W kontekście uznaniowego podejmowania uchwały znaczenia mogą również nabrać uwagi pozyskane w wyniku konsultacji społecznych. Jak wspomniano, przepisy specustawy nie określają wpływu tych uwag na rozstrzygnięcie rady. Jednak sprzeciw społeczny może ukierunkować radę gminy na podjęcie uchwały odmownej, tak jak z kolei akceptacja społeczna może się przyczynić do wyrażenia zgody na lokalizację inwestycji.

Podsumowanie

W oparciu o przedstawione formy współpracy można stwierdzić, że na gruncie omawianej regulacji występują różne typy współpracy podmiotów zaangażowanych w proces podejmowania uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Jeden to taki, gdy gmina, działając jednostronnie, władczo zmienia treść studium, aby umożliwić lokalizację inwestycji. Drugi przypadek to taki, gdy zawierane jest porozumienie. Tym razem mamy do czynienia z działaniem dwustronnym. Przedmiotowa specustawa zawiera podstawy prawne do podejmowania współpracy w tej formie w dużo szerszym zakresie niż jest to w przypadku ogólnych reguł procesu inwestycyjno-budowlanego. Można jeszcze odnotować współpracę rozumianą w ten sposób, że gmina w ramach władzy dyskrecjonalnej, którą zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych dysponuje, podejmuje uchwałę o zgodzie na lokalizację inwestycji mieszkaniowej. Istotne znaczenie mogłaby mieć współpraca inwestora, gminy i społeczeństwa w ramach konsultacji publicznych. Tu jednak problemem jest brak regulacji, która zabezpieczałaby wpływ wyników tych konsultacji na treść uchwały rady gminy. W pewnym stopniu łagodzi ten mankament przyjmowane w orzecznictwie uznaniowe rozstrzygnięcie w sprawie uchwały. Wolno przyjąć, że w ramach tego uznania kwestia oceny inwestycji przez społeczeństwo może mieć znaczenie. Współpraca zinstytucjo-

²⁷ Sygn. II SA/Po 17/20.

nalizowana występuje tylko w przypadku zawierania porozumienia. Natomiast w pozostałych przypadkach istota współpracy polega na uznaniu potrzeb inwestora i społeczeństwa oraz wyjściu im naprzeciw. Rzecz jasna, takie działanie organów gminy musi mieć podstawę prawną w tym znaczeniu, że musi odpowiadać interesowi publicznemu. Tylko gdy organy te stwierdzą, że lokalizacja inwestycji w danym miejscu jest pożądana i odpowiada na potrzeby społeczne, powinny podejmować współpracę tego rodzaju. Współpraca w każdym z omawianych przypadków stanowi przejaw dążenia gminy do realizacji celów określonych w specustawie. Podstawowe dopuszczalne na gruncie omawianej regulacji formy współpracy można z teoretycznoprawnego punktu widzenia postrzegać jako realizację tzw. *Zwei-Stufen-Lehre* oraz przypadek nieformalnych działań administracji (*informelles Verwaltungshandeln*). Współcześnie ze względu na szybki i skomplikowany rozwój różnych dziedzin życia i niestety nieprzystosowaną administrację publiczną (także niedofinansowaną) współpraca wydaje się koniecznością. Służy wszystkim partnerom tego procesu. Inwestora chroni przed utratą czasu i pieniędzy, zaś organom władzy pomaga podejmować trafne decyzje.

Bibliografia

- Battis U., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Heidelberg 1997.
Detterbeck S., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2019.
Lübbe-Wolff G., *Das Kooperationsprinzip – Rechtsgrundsatz oder Deckmantel des Vollzugsdefizits im Umweltrecht?* [w:] *Natur und Recht* 1989.
Maurer H., Waldhoff Ch., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2017.
Ochendowski E., *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 2009.
Pitschas R., *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren, Strukturprobleme, Funktionsbedingungen und Entwicklungsperspektiven eines konsensualen Verwaltungsrechts*, München 1990.
Schlieffen von K., Haaß S., *Grundkurs Verwaltungsrecht*, Paderborn, 2019.
Szewczyk M. [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.

Streszczenie

Przedmiotem artykułu są rozważania dotyczące współpracy pomiędzy społeczeństwem, inwestorem oraz władzami gminy przy określaniu warunków prawnych lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowej. Prowadzone są one na gruncie tzw. specustawy mieszkaniowej z dnia 5 lipca 2018 r. W artykule przedstawiono możliwe formy współpracy. Możliwości takie występują w kilku obszarach, m.in. przy zawieraniu porozumienia dotyczącego infrastruktury społecznej i technicznej. Inny przykład to uwzględnienie głosów społeczeństwa przy dyskrecjonalnym rozstrzygnięciu o zgodzie na lokalizację inwestycji, a za jeszcze inny sposób współpracy można uznać stworzenie przez gminę warunków do zastosowania przepisów specustawy, np. poprzez zmianę ustaleń studium, jeśli byłoby to konieczne. W efekcie rozważań sformułowano wnioski dotyczące niesformalizowanych,

a także formalnych form współdziałania wyżej wskazanych partnerów przy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowej. W opracowaniu odwołano się do dorobku doktryny niemieckiej dotyczącej tej tematyki.

Słowa kluczowe: specustawa mieszkaniowa, współpraca gmin z inwestorami i społeczeństwem, lokalizacja i realizacji inwestycji mieszkaniowej, uchwała rady gminy dotycząca inwestycji mieszkaniowej

COOPERATION OF THE COMMUNE, INVESTOR AND THE SOCIETY ON THE IMPLEMENTATION OF A HOUSING INVESTMENT BASED ON THE SPECIAL PURPOSE FLAT CONSTRUCTION ACT – AS AN EXPAMPLE OF APPLICATION IN ADMINISTRATION OF THE “TWO-STEP THEORY” AMD INFORMAL WAYS OF OPERATION

Summary

The subject of the article are considerations regarding the cooperation between the society, the investor and the commune authorities in determining the legal conditions for the location and implementation of a housing investment. Considerations are conducted on the basis of the so-called Special Purpose Flat Construction Act of 5 July 2018. The article presents possible forms of cooperation. Such possibilities exist in several areas, i.e.: when concluding an agreement on social and technical infrastructure, another example is taking into account the voices of the society in discretionary decision on the consent to the location of the investment, and yet another way of cooperation can be considered the creation by the commune of conditions for the application of the provisions of the special act, for example, by changing The Study of Determinants and Trends in Spatial Development findings as necessary. As a result of the considerations, conclusions were formulated regarding informal as well as formal forms of cooperation of the above-mentioned partners in the location and implementation of a housing investment. The article refers to the achievements of German doctrine on this subject.

Keywords: Special Purpose Flat Construction Act, cooperation of communes with investors and the society, location and implementation of a housing investment, resolution of the commune council regarding a housing investment