PRAWO

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

Praca zbiorowa

SPECUSTAWA MIESZKANIOWA

Z WYJAŚNIENIEM RZĄDOWYM

Ułatwienia w realizacji inwestycji mieszkaniowych

REKOMENDUJE
INFORLEX

SPECUSTAWA MIESZKANIOWA

Z WYJAŚNIENIEM RZĄDOWYM

Ułatwienia w realizacji inwestycji mieszkaniowych

INFOR
Zał. R. Pleńkowski w 1987 r.

Praca zbiorowa

SPECUSTAWA MIESZKANIOWA

Z WYJAŚNIENIEM RZĄDOWYM

Ułatwienia w realizacji inwestycji mieszkaniowych

REKOMENDUJE
INFORLEX

Grupa INFOR PL

Prezes Zarządu
Ryszard Pieńkowski

Dyrektor Centrum Wydawniczego
Marzena Nikiel

Zespół redakcyjny:
Agnieszka Oleksiak – redaktor prowadzący
Agnieszka Zuchowicz – redaktor graficzny
Agnieszka Wójcik – korekta

Publikację polecają eksperci

© Copyright by INFOR PL S.A.
Warszawa 2018

INFOR PL S.A.
01-042 Warszawa, ul. Okopowa 58/72
www.infor.pl

Biuro Obsługi Klienta
01-042 Warszawa, ul. Okopowa 58/72
tel. 22 761 30 30, e-mail: bok@infor.pl
Infolinia: 0 801 626 666
Księgarnia internetowa: www.sklep.infor.pl
Profesjonalne księgarnie stacjonarne w kraju oraz księgarnie internetowe

Druk: MCP

Publikacja jest chroniona przepisami prawa autorskiego. Wykonywanie kserokopii bądź powielanie inną metodą oraz rozpowszechnianie bez zgody Wydawcy w całości lub części jest zabronione i podlega odpowiedzialności karnej.

ISBN: 978-83-8137-370-8

Spis treści

Wprowadzenie 7

USTAWA z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. 2018 r. poz. 1496) 17

Rozdział 1. Przepisy ogólne 19

Rozdział 2. Przygotowanie i realizacja inwestycji mieszkaniowych 25

Rozdział 3. Standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych 41

Rozdział 4. Przygotowanie i realizacja inwestycji towarzyszących 47

Rozdział 5. Postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących 51

Rozdział 6. Ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w związku z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących 59

Rozdział 7. Zmiany w przepisach obowiązujących 67

Rozdział 8. Przepisy przejściowe i końcowe 89

Komentarze Ekspertów 93

Specustawa mieszkaniowa – ochrona ładu przestrzennego w rękach gmin . . . 93

Specustawa mieszkaniowa: siedem problemów, o których teraz się mówi 97

Indeks rzeczowy 107

Wprowadzenie

Cel ustawy i narzędzia do jego realizacji

Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących[1] stanowi krok w kierunku ograniczania barier administracyjno-prawnych w zakresie budowy mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach. Ustawa jest narzędziem umożliwiającym redukcję deficytu mieszkań i doprowadzenie do sytuacji, w której podstawowe parametry określające poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych nie będą odstawały od przeciętnych wartości rozwiniętych krajów Unii Europejskiej. Należy mieć bowiem na uwadze, iż przez wiele lat podstawowym problemem polskiego mieszkalnictwa był statystyczny niedobór mieszkań, rozumiany jako różnica między liczbą mieszkań ogółem i liczbą gospodarstw domowych, oraz statystyczny deficyt mieszkaniowy, rozumiany jako różnica pomiędzy liczbą zamieszkałych mieszkań i liczbą gospodarstw domowych. Według szacunków, na koniec 2015 r. statystyczny deficyt mieszkaniowy wynosił ok. 867 tys. (Narodowy Program Mieszkaniowy przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 września 2016 r.). Dla eliminacji tego deficytu zasadniczą kwestią jest konieczność redukcji barier prawnych, które ograniczają rozwój mieszkalnictwa, w tym w szczególności dostępność mieszkań dla osób o przeciętnych i niskich dochodach, co możliwe jest tylko poprzez usprawnienie procesu przygotowania inwestycji, w szczególności w zakresie pozyskiwania terenu, a także wzmocnienie organów administracji w zapewnieniu większej skuteczności procesu wydawania decyzji administracyjnych.

Oprócz mieszkaniowych deficytów ilościowych, w kraju występują znaczące deficyty jakościowe mieszkań (gospodarstwa domowe zajmują mieszkania o niskim stanie technicznym, niedostatecznym wyposażeniu w instalacje lub przeludnione), jak i deficyty jakości samych zespołów zabudowy (brak adekwatnej obsługi komunikacyjnej, w tym dostępu do transportu publicznego, brak dostępu do niezbędnych usług, w tym usług społecznych, do których zaliczyć należy również tereny rekreacyjne). Pomimo stopniowej poprawy warunków mieszkaniowych ludności w Polsce, opisane wyżej parametry

[1] Wyjaśnienia rządowe do regulacji wprowadzanych ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. poz. 1496) zaczerpnięto z uzasadnienia projektu ustawy zamieszczonego na stronach Sejmu RP w druku nr 2667. Omawiana ustawa weszła w życie 22 sierpnia 2018 r.

określające te warunki są nadal spełniane w stopniu niższym niż w rozwiniętych krajach Unii Europejskiej. Poprawa podstawowych wskaźników mieszkaniowych wymaga zatem inwestycji w budownictwo spełniające współczesne wymogi dla zabudowy mieszkaniowej.

Głównym założeniem ustawy jest wprowadzenie regulacji umożliwiających znaczące przyspieszenie przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, co nastąpi w oparciu o doświadczenia podobnych regulacji z innych gałęzi gospodarki, w których zamieszczenie w osobnym akcie prawnym regulacji poświęconych wyłącznie przygotowaniu oraz realizacji określonego rodzaju inwestycji wpłynęło pozytywnie na przyspieszenie procesów inwestycyjnych. Celem ustawy jest przyjęcie rozwiązań upraszczających i usprawniających procedury administracyjne związane z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Ustawa zakłada również wprowadzenie szczególnych zasad lokalizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, których celem jest przyspieszenie przebiegu procesu inwestycyjnego. Redukcja obciążeń administracyjnoprawnych związanych z realizacją ww. inwestycji pozwoli na ograniczenie istotnych ryzyk inwestycyjnych, a tym samym zwiększy możliwość przygotowania takich inwestycji oraz ich przeprowadzenia w sposób sprawny i efektywny. Trzeba zauważyć, iż na koszty budowy istotny wpływ mają regulacje dotyczące procesu inwestycyjno-budowlanego, powodujące wydłużenie okresu przygotowawczego do realizacji inwestycji oraz na sam przebieg budowy.

Z ustawy będą mogły korzystać wszelkie podmioty realizujące inwestycje mieszkaniowe, o ile tylko spełnią standardy przewidziane w ustawie. Jednocześnie ustawa nie wyłącza możliwości przygotowania lub realizacji całości lub części inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących na zasadach ogólnych określonych w odrębnych przepisach.

Należy podkreślić, iż polityka mieszkaniowa w zakresie instrumentów finansowania bazowała w ostatnich 10 latach na programach wspierających co do zasady wyłącznie nabywanie mieszkań na własność (program „Mieszkanie dla młodych"), przy jednoczesnym zupełnym wycofaniu się państwa z bezpośredniego wsparcia społecznego budownictwa czynszowego (likwidacja Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w 2009 r.). W związku z tym działania wymienione w ustawie powinny koncentrować się na likwidacji deficytów ilościowych w segmencie mieszkań dostępnych cenowo oraz rozwoju budownictwa na wynajem. Dla realizacji powyższego zaprojektowano redukcję barier prawnych, które ograniczają rozwój mieszkalnictwa, zwłaszcza w kontekście dostępności mieszkań dla osób o przeciętnych i niskich dochodach.

Obejmuje to zasady lokalizowania inwestycji mieszkaniowych, funkcjonowania systemu planowania przestrzennego, w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, realizację procesów budowlanych, wymagania dotyczące zapewnienia niezbędnej infrastruktury technicznej i społecznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu, jak również możliwość wpływania na podaż gruntów pod budownictwo mieszkaniowe.

Jaki problem jest rozwiązywany ustawą

Ustawa jest narzędziem umożliwiającym redukcję deficytu mieszkań i doprowadzenie do sytuacji, w której podstawowe parametry określające poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych nie będą odstawały od przeciętnych wartości rozwiniętych krajów Unii Europejskiej. Należy mieć bowiem na uwadze, iż przez wiele lat podstawowym problemem polskiego mieszkalnictwa był statystyczny niedobór mieszkań, rozumiany jako różnica między liczbą mieszkań ogółem a liczbą gospodarstw domowych, oraz statystyczny deficyt mieszkaniowy, rozumiany jako różnica pomiędzy liczbą zamieszkanych mieszkań a liczbą gospodarstw domowych. Dla eliminacji tego deficytu zasadniczą kwestią jest konieczność redukcji barier prawnych, które ograniczają rozwój budownictwa mieszkaniowego. Ograniczenia te wpływają na mniejszą dostępność mieszkań dla osób o przeciętnych i niskich dochodach. Ich eliminacja możliwa jest m.in. poprzez usprawnienie procesu przygotowania inwestycji. Zwiększenie podaży gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe może się przyczynić do zwiększenia liczby mieszkań przeznaczonych również dla osób o przeciętnych i niskich dochodach. Ponadto wzmocnienie organów administracji w zapewnieniu większej skuteczności procesu lokalizacji inwestycji mieszkaniowych oraz wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę może znacząco przyspieszyć i ułatwić realizację budownictwa mieszkaniowego.

Jednym z najważniejszych problemów polityki mieszkaniowej w Polsce jest brak dostępnych mieszkań dla osób, których dochody są zbyt wysokie, aby ubiegać się o mieszkania gminne i jednocześnie zbyt niskie, aby zaciągnąć kredyt na zakup własnego mieszkania. Według danych zawartych w Narodowym Programie Mieszkaniowym szacuje się, że w podobnej sytuacji jest ok. 40% społeczeństwa, w tym głównie młode osoby rozpoczynające karierę zawodową. Problemem w ich sytuacji jest nie tylko niska wysokość dochodów (niższa niż w innych grupach wiekowych), ale również forma zatrudnienia (umowy o pracę na czas określony, umowy zlecenia lub umowy o dzieło).

Komercyjny rynek mieszkaniowy nie wygenerował dotąd segmentu mieszkań na wynajem, dostępnych dla wyżej zdefiniowanej grupy społeczeństwa. Na niszową skalę działają przede wszystkim prywatni inwestorzy instytucjonalni oferujący najem mieszkań w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Za prekursorskie w zakresie budowania tej formy najmu można uznać działania Banku Gospodarstwa Krajowego (inwestycje funduszy inwestycyjnych BGK, których aktywa są zarządzane przez BGK Nieruchomości SA). Aby wzmocnić ten sektor rynku i zapewnić odpowiednią liczbę mieszkań, niezbędne są jednak inwestycje innych podmiotów działających zarówno na zasadach społecznych (towarzystwa budownictwa społecznego, spółdzielnie mieszkaniowe), jak i rynkowych (np. deweloperzy).

Zwiększenie podaży gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe, wprowadzenie przepisów dotyczących najmu instytucjonalnego wraz z instrumentami wsparcia finansowego (dopłaty do czynszów) przewidzianymi w projekcie ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania może przyczynić się do zwiększenia liczby mieszkań przeznaczonych również dla osób o przeciętnych i niskich dochodach.

Oprócz deficytów ilościowych w kraju występują znaczące deficyty jakościowe mieszkań oraz deficyty jakości samych zespołów zabudowy. Podstawowymi problemami w tym zakresie są:

1) brak adekwatnej obsługi komunikacyjnej osiedli mieszkaniowych, w tym dostępu do transportu publicznego;
2) brak dostępu do niezbędnych usług, w tym usług społecznych, do których zaliczyć należy również tereny rekreacyjne;
3) niedostateczne wyposażenie terenów pod nową zabudowę oraz istniejącego zasobu mieszkaniowego w infrastrukturę techniczną.

Pomimo stopniowej poprawy warunków zamieszkania ludności w Polsce, opisane wyżej problemy nie są niwelowane w wystarczającym stopniu, w porównaniu z rozwiniętymi krajami Unii Europejskiej. Poprawa podstawowych wskaźników mieszkaniowych wymaga zatem inwestycji w budownictwo spełniające współczesne wymogi dla zabudowy mieszkaniowej. Docelowo problem mieszkaniowy może być również udziałem osób starszych, które stanowią coraz większy odsetek społeczeństwa. Doświadczenia krajów zachodnio- i północnoeuropejskich wskazują, że ta grupa osób będzie generowała popyt na mieszkania na wynajem, gdzie zamieszkiwanie jest połączone z zapewnieniem dodatkowych usług opiekuńczych.

Oprócz powyższych, problemem jest także efektywność realizacji inwestycji, na którą negatywny wpływ mają:

1) ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nieodpowiadające potrzebom społeczności lokalnych w powiązaniu z brakiem realizacji tych planów, wynikającym np. z braku niezbędnej infrastruktury technicznej i społecznej;
2) wydłużenie czasochłonności procesu inwestycyjno-budowlanego przy realizacji inwestycji mieszkaniowych spowodowane koniecznością uzyskiwania wielu odrębnych rozstrzygnięć, w powiązaniu z przedłużaniem poszczególnych postępowań administracyjnych, widocznym szczególnie np. na etapie ustalania warunków zabudowy.

Aktualnie z ogólnej liczby planów miejscowych (pokrywających 31,6% powierzchni kraju) połowa to plany uchwalone na podstawie ustawy z 2003 r., druga połowa to plany uchwalone między 1995 r. a 2003 r. Oznacza to, że w ciągu 15 lat na podstawie obowiązujących przepisów ustawy uchwalono plany jedynie dla ok. 16% powierzchni kraju, co daje średnio przyrost 1% pokrycia kraju rocznie – w uproszczeniu pokazuje to tempo przyjmowania prawa miejscowego. W ocenie PAN zarówno wskaźnik, jak też tempo jego wzrostu są wciąż niezadowalające. Nie ma też podstaw, aby sądzić, że w najbliższych latach sytuacja w tym zakresie poprawi się na obszarze znacznej części kraju. Na podstawie „Analizy stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2015 r." (opracowanej przez Polską Akademię Nauk, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania) problemem jest stosunkowo długi czas sporządzania planów, w jednej trzeciej przypadków dłuższy niż 3 lata (odsetek ten niestety od kilku lat wzrasta i jest wysoki zwłaszcza w miastach na prawach powiatu – 46,6% w 2015 r. od kilku lat z tendencją rosnącą).