



Minister
Rozwoju

Data: 04 października 2020
Znak sprawy: DPR-IV.720.30.2020

Pani
Marlena Happach
Dyrektor Biura Architektury
i Planowania Przestrzennego
Urzędu Miasta Stołecznego
Warszawy

Dotyczy: przepisów ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2020 r. poz. 219)

Szanowna Pani Dyrektor,

w odpowiedzi na pismo z dnia 9 lipca 2020 r. dotyczące wyjaśnienia szczegółowych przepisów ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, zwanej dalej "ustawą", przekazuję następujące informacje.

Ad 1. Art. 5 ust. 4 ustawy

4. Warunek niesprzeczności ze studium nie dotyczy terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane.

Przywołana regulacja wprowadza wyjątek od zasady, który to wyjątek, zgodnie z aksjomatami wykładni prawa, podlega wykładni zawężającej. Intencją prawodawcy było ułatwienie przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych na terenach, które w przeszłości pełniły wskazane funkcje, które to jednak funkcje zatraciły się wraz z biegiem czasu. W opisanym przypadku, gdy wskazany teren, w przeszłości przemysłowy, aktualnie pełni funkcję usługową (biurową), a więc doznał przekształcenia funkcjonalnego, art. 5 ust. 4 ustawy nie znajduje zastosowania.

Pomocniczo należy również odwołać się do uzasadnienia do projektu specustawy: *Warunek niesprzeczności ze studium nie będzie dotyczył terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub po usługach pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane. Takie rozwiązanie ma na celu umożliwienie wykorzystania pod budownictwo mieszkaniowe takich terenów, na których z uwagi na ich funkcje nie jest to obecnie możliwe, pomimo że funkcje te nie są na tych terenach już realizowane.*

Jeżeli chodzi o ustalenie, że dane tereny miały być w przeszłości wykorzystywane jako tereny produkcyjne, to należy wziąć pod uwagę literalne brzmienie art. 5 ust. 4 ustawy, w którym jest mowa właśnie o ich „wykorzystywaniu”, a nie „przeznaczeniu”, które wynikałoby z aktów planowania przestrzennego. Jest to bardzo istotna wskazówka interpretacyjna, albowiem wobec braku innych wyraźnych wytycznych ustawodawcy,

Y

należy wziąć pod uwagę faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości w celach produkcyjnych. Oznacza to, że analizowane tereny nie musiały być w ten sposób oznaczone w katastrze nieruchomości, jak również sposób ich określonego wykorzystywania nie musiał wynikać z ustaleń obowiązującego dla nich planu miejscowego, czy z funkcji przewidzianej w studium. Inaczej mówiąc określony sposób wykorzystywania nieruchomości rzeczywiście miał miejsce „w przeszłości”, jednak obecnie ten sposób wykorzystywania nieruchomości ustał (a zatem „stał się przeszłością”).

Chociaż ustawodawca wprost nie określa „jak daleko” należy sięgać w przeszłość, to jednak ze względów celowościowych (przeciwdziałanie nadużywaniu art. 5 ust. 4 ustawy w celu ominięcia ustaleń studium, które pełni kluczową rolę w kształtowaniu polityki przestrzennej gminy) należy przyjąć, że powinno wziąć się pod uwagę ostatnią formę zorganizowanego władania gruntem.

Rozstrzygające jest kryterium faktycznego korzystania z nieruchomości. Organ gminy powinien wziąć pod uwagę i porównać fakt „wcześniejszego wykorzystywania” oraz fakt „obecnego niewykorzystywania” terenu planowanej lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Przykładowo, jeżeli dany teren był wykorzystywany na cele produkcyjne, a następnie stanowił nieużytek albo teren zielony (wskutek zadrzewienia), to możliwa jest lokalizacja na tym terenie inwestycji mieszkaniowej w trybie specustawy. Realizacja inwestycji na terenach spełniających wskazane kryteria jest możliwa nawet w przypadku sprzeczności ze studium.

Termin "produkcyjność", w kontekście "terenów produkcyjnych" wymienionych w art. 5 ustawy można rozumieć zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności (PKD) wprowadzoną Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. 251 poz.1885 ze zm.), która jest umownie przyjętym, hierarchicznie usystematyzowanym podziałem zbioru rodzajów działalności gospodarczej, jakie realizują jednostki (podmioty gospodarcze). Klasyfikacja ta może być pomocna przy ocenie użytkowania (wykorzystywania) terenu.

Pod pojęciem "produkcyjności" w rozumieniu PKD ("Przetwórstwo przemysłowe") nie mieści się działalność ogrodnicza, rolnicza ("Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo") ani też składowanie odpadów ("Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją").

Pomocniczo w toku ustalania sposobu wykorzystywania nieruchomości w przeszłości można odwołać się do takiego ich przeznaczenia wynikającego z przepisów planu miejscowego bądź z funkcji określonych w studium. Ustalenie wskazanych dokumentów planistycznych nie mogą być jednak rozstrzygające (powinny stanowić wskazówkę), albowiem przy realizacji inwestycji mieszkaniowych nie trzeba ich uwzględniać.

Ad 2. Art.12 ust.1 ustawy

Ilekcroć w odrębnych przepisach realizacja inwestycji mieszkaniowej uzależniona jest od zgodności lub nienaruszania przeznaczenia lub sposobu wykorzystywania nieruchomości wynikającego z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wymóg ten uważa się za spełniony w zakresie wynikającym z ustalenia lokalizacji, o której mowa w art. 7, oraz uzgodnienia, o którym mowa w art. 10 i art. 11. - czy te przepisy mogą być podstawą do uznania inwestycji mieszkaniowej za spełniającą wymogi zabudowy śródmiejskiej?

Zgodnie z obowiązującym Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunkach technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1065 ze zm., dalej: rozporządzenie) przez pojęcie

„zabudowa śródmiejska” należy rozumieć: *zgrupowanie intensywnej zabudowy na obszarze śródmieścia, określonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu miejscowego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (§ 3 pkt 1 rozporządzenia).*

Analiza normatywna powołanej definicji nakazuje przyjąć, iż pojęcie zabudowy śródmiejskiej ma charakter morfologiczny (gdyż chodzi w nim o relacje przestrzenne pomiędzy budynkami, a dokładniej ich „intensywne zgrupowanie”), a nie funkcjonalny (gdyż żaden przepis rozporządzenia nie wiąże zabudowy śródmiejskiej z kategorią „przeznaczenia” lub „wykorzystania” terenu). Innymi słowy określenie obszaru dopuszczalnej zabudowy śródmiejskiej w aktach planistycznych zawiera się w zakresie sposobu zagospodarowania i zabudowy terenu, a nie jego przeznaczenia. Dodatkowo (por. wyjaśnienia do pyt. 1) o fakcie terminologicznego utożsamiania kategorii „wykorzystania” terenu z „przeznaczeniem” przez ustawodawcę, a zatem o jej charakterze funkcjonalnym, świadczy brzmienie art. 37 ust. 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293, 471 i 1086 ze zm.). Zatem przywołany w pytaniu przepis ustawy nie może być podstawą do uznania inwestycji za spełniającą wymogi rozporządzenia Ministra Infrastruktury w kontekście zabudowy śródmiejskiej.

Ustalając lokalizację inwestycji mieszkaniowej w trybie ustawy, rada gminy szczegółowo określa jej parametry (art. 8 ust. 1 ustawy), w tym sposób zagospodarowania i zabudowy terenu. Treść tej uchwały obejmuje wszystkie odpowiednie elementy zakresu planu miejscowego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Co więcej, katalog ustaleń uchwały lokalizacyjnej jest od nich szerszy i bardziej szczegółowy. Oznacza to w szczególności, że rada gminy może określić, iż inwestycja zostanie zakwalifikowana jako zabudowa śródmiejska.

W przypadku, gdy obszar zabudowy śródmiejskiej został określony w studium w sposób spełniający wymagania rozporządzenia, warunek niesprzeczności uchwały ze studium (art. 5 ust. 3 ustawy) należy rozumieć w ten sposób, że rada gminy nie może pozwolić na realizację inwestycji odpowiadającej warunkom technicznym dla zabudowy śródmiejskiej poza tym obszarem (z zastrzeżeniem ust. 4 patrz niżej). Określenie obszaru zabudowy śródmiejskiej w studium ma charakter zero-jedynkowy. Inwestycja mająca charakter zabudowy śródmiejskiej poza obszarem wyznaczonym w studium jest z nim spreczna.

Zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy *warunek niesprzeczności ze studium nie dotyczy terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane.* Zatem na tych terenach rada gminy może zdecydować o lokalizacji inwestycji o charakterze zabudowy śródmiejskiej pod warunkiem, że istniejący na tym obszarze sposób zagospodarowania i zabudowy można określić jako zgrupowanie intensywnej zabudowy na obszarze śródmieścia. Innymi słowy spełniony jest „warunek morfologiczny” definicji zabudowy śródmiejskiej z rozporządzenia. „Warunek formalny” określenia zabudowy śródmiejskiej w studium lub planie miejscowym nie jest w tym przypadku wymagany z uwagi na brzmienie art. 5 ust. 3 i 4 ustawy. Skoro ustawodawca dopuszcza lokalizowanie inwestycji na wymienionych czterech kategoriach terenów bez względu na zapisy studium i planu miejscowego, to również dotyczy to określenia zabudowy śródmiejskiej.

Pomocniczo można wskazać, że konstrukcja definicji zabudowy śródmiejskiej oparta jest na dwóch składowych, warunku faktycznego umiejscowienia inwestycji na tym obszarze śródmieścia, który jest zgrupowaniem intensywnej zabudowy oraz decyzji rady gminy. Zatem zaprezentowana wykładnia nie narusza istoty definicji, gdyż podjęcie

uchwały o lokalizacji inwestycji jest kompetencją rady gminy. Co więcej, biorąc pod uwagę fakt, że ustawa została uchwalona po wejściu w życie zmian w rozporządzeniu wprowadzających obecną definicję zabudowy śródmiejskiej nie można uznać, iż brak wskazania w definicji zabudowy śródmiejskiej uchwały o lokalizacji przesądza o niemożności określenia zabudowy śródmiejskiej niezależnie od ustaleń studium.

Analogicznie należy postępować w przypadku, gdy studium nie określa obszaru zabudowy śródmiejskiej. Warunek niesprzeczności ze studium w tym zakresie należy rozpatrywać w kontekście całokształtu dokumentu, który zazwyczaj przedstawia wytyczne dotyczące określenia zabudowy śródmiejskiej w planach miejscowych będące warunkami, które również będą miały zastosowanie do uchwały o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

Ad 3. Art. 3 ustawy

Jakich obiektów dotyczy ograniczenie powierzchni użytkowej przeznaczonej na działalność handlową lub usługową do 20% powierzchni użytkowej mieszkań?

Zgodnie z art. 3 ustawy: *Działalność handlową i usługową można realizować w ramach: 1) wyodrębnionej części inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej, 2) samodzielnego obiektu budowlanego o powierzchni sprzedaży nie większej niż 2000 m² – pod warunkiem że powierzchnia użytkowa przeznaczona na działalność handlową lub usługową nie przekroczy 20% powierzchni użytkowej mieszkań.*

Przedmiotowa regulacja, wprowadzająca ograniczenia dotyczące działalności handlowej i usługowej prowadzonej w inwestycjach projektowanych i realizowanych w trybie specustawy mieszkaniowej, nie definiuje pojęcia „działalności handlowej i usługowej”. Należy jednak, ustalając treść wskazanych pojęć, mieć na względzie brzmienie art. 2 pkt 3 ustawy. Według powołanego przepisu, przez inwestycję towarzyszącą należy rozumieć: *inwestycję w zakresie budowy, zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy: sieci uzbrojenia terenu w rozumieniu art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2019 r. poz. 725, 730 i 1309), 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.*

Wykładnia językowo-logiczna art. 3 w związku z art. 2 pkt 3 ustawy nakazuje traktować pojęcie „działalności handlowej i usługowej” odrębnie od działalności typu edukacyjnego czy medycznego. Ustawodawca daje temu jasno wyraz traktując, w obrębie kategorii „inwestycji towarzyszących”, oddzielnie: z jednej strony „obiekty budowlane przeznaczone na działalność handlową i usługową”, zaś z drugiej strony „obiekty działalności kulturalnej”, „obiekty opieki nad dziećmi”, „przedszkola”, „szkoły” czy choćby „placówki opieki zdrowotnej”. Tym samym do powierzchni usługowej i handlowej nie zalicza się powierzchni usług edukacyjnych, zdrowia, opieki społecznej, itp. realizowanych w ramach inwestycji towarzyszących.

Ad 4. Art. 4 pkt 13

Czy w związku z zapisem wprowadzonym w art. 4 pkt 13 ustawy:

W przypadku gdy inwestycje mieszkaniowe lub inwestycje towarzyszące mają być prowadzone na tym samym obszarze co inwestycje, o których mowa w: (...) 13) ustawie z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (Dz. U. poz. 630) – organ prowadzący procedurę może żądać od inwestora

odpowiedniego oświadczenia, że nie zachodzi kolizja z inwestycjami w sektorze naftowym?

Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 630) dokonała nowelizacji specustawy mieszkaniowej w zakresie art. 4. Zmiana polegała na:

- dodaniu do powołanego przepisu pkt. 13 o następującej treści: „13) ustawie z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (Dz. U. poz. 630)”;
- modyfikacji części wspólnej powołanego przepisu poprzez nadanie jej następującego brzmienia: „inwestycje, o których mowa w pkt 1-13, mają pierwszeństwo przed inwestycjami mieszkaniowymi lub inwestycjami towarzyszącymi”.

Intencją prawodawcy było rozbudowanie, w związku z uchwaloną ustawą, katalogu inwestycji cieszących się pierwszeństwem w realizacji przed inwestycjami mieszkaniowymi, o których mowa w przedmiotowej ustawie. Istotnie brak jest stosownej zmiany w art. 7 ust.8 pkt 2 i w związku z tym organ prowadzący postępowanie nie może na tej podstawie żądać od inwestora oświadczenia, że nie zachodzi kolizja lokalizacji inwestycji mieszkaniowej z inwestycjami, o których mowa w art. 4 pkt 1-13 ustawy. Nie oznacza to, że brak oświadczenia jest równoznaczny z prawem do realizacji inwestycji mieszkaniowej kolidującej z inwestycją w sektorze naftowym. Organ musi, korzystając z innych środków dowodowych ustalić, czy nie zachodzi kolizja.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Robert Nowicki
Podsekretarz Stanu

[podpisano elektronicznie]

