

Opinia

dotycząca projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących

Przedmiotem opinii jest projekt z dnia 15 marca 2018 r. ustawy *o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących*. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że powyższy projekt zawiera szereg nieścisłości i niejasności interpretacyjnych, które powodują, że nie sposób jednoznacznie określić jego wpływu na sytuację rodzinnych ogrodów działkowych. Z pewnością można jednak uznać, że projekt ma charakter polityczny, którego celem jest przyspieszenie realizacji jednego z flagowych programów rządowych pt. „mieszkanie +”. Rząd przy okazji realizacji jednej z obietnic wyborczych wprowadza chaos w ugruntowanym procesie planistycznym miast. Czytając powyższy projekt nie sposób nie uznać, że był on pisany w pośpiechu, bez właściwych analiz i przemyśleń.

W zakresie najważniejszych uwag do projektu należy wymienić następujące kwestie:

- Celem ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących – zgodnie z uzasadnieniem projektu – jest *„redukcja barier prawnych, które ograniczają rozwój mieszkalnictwa, w tym w szczególności dostępność mieszkań dla osób o przeciętnych i niskich dochodach”*. Faktycznie – co wynika z analizy projektu ustawy, jego celem jest uproszczenie procesu inwestycyjnego w zakresie budowy mieszkań (na co wskazują uproszczone tryby wydawania decyzji, krótkie terminy i kary administracyjne). Jednak ma to być w interesie nie tylko grup społecznych o najniższych dochodach, lecz również dla ludzi o wyższych dochodach w ramach przedsięwzięć realizowanych przez deweloperów.

Biorąc pod uwagę wcześniejsze doświadczenia PZD, a w szczególności działania podejmowane przez deweloperów w celu pozyskania gruntów ROD na budowę mieszkań i biur, projektowane rozwiązania prawne mają prawo niepokoić Związek i działkowców, że grunty ogrodów będą pozyskiwane pod tego typu inwestycje.

- W art. 2 pkt 2 projektu wskazano, iż inwestorem jest podmiot zamierzający realizować lub realizujący inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą.

Zatem może to być każdy podmiot, także nie posiadający jeszcze tytułu prawnego do gruntu np. deweloper, który w łatwy i szybki sposób może doprowadzić do wyrażenia zgody na realizację inwestycji mieszkaniowej wbrew postanowieniom miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Niepokojące jest, że w projekcie ustawy nie ma mowy o sposobach nabycia tytułu prawnego do gruntu przez inwestora, kiedy to uzyska on już wszystkie wymagane zgody i będzie mógł realizować inwestycję mieszkaniową lub towarzyszącą.

- Art. 2 ust. 3 projektu ustawy definiuje, do jakich inwestycji mieszkaniowych będzie miała zastosowanie ustawa. Zgodnie z nim, uproszczone zasady przygotowania i realizacji inwestycji będą miały zastosowanie do inwestycji mieszkaniowych, polegających na „budowie, przebudowie lub zmianie sposobu użytkowania, w wyniku którego mają powstać nie mniej niż 2 budynki mieszkalne wielorodzinne o łącznej liczbie lokali mieszkalnych nie mniejszej niż 50 lub nie mniej niż 25 budynków mieszkalnych jednorodzinnych wraz z urządzeniami budowlanymi z nimi związanymi oraz roboty budowlane niezbędne do obsługi oraz prawidłowego wykonania tych prac”. Zakres inwestycji mieszkaniowych, do których można będzie stosować uproszczoną procedurę związaną z jej realizacją jest więc bardzo szeroki.

Oznacza, to że z ustawy będzie mogło skorzystać bardzo wiele firm deweloperskich, które zajmują się budową mieszkań i to nie tylko budynków wielorodzinnych (które nie muszą być dużymi wielolokalowymi inwestycjami), ale i domków jednorodzinnych.

- Pomieszczenia w budynkach realizowanych na podstawie w/w ustawy nie będą musiały być przeznaczone wyłącznie na cele mieszkaniowe. Część z nich (do 20%) będzie mogła zostać przeznaczona na cele usługowe i handlowe (art. 3). Dodatkowo wyłączono z w/w powierzchni handlowo-usługowej powierzchnię przeznaczoną na opiekę zdrowotną, działalność edukacyjną, oświatową, sportową, związaną z prowadzeniem placówek pomocy.

Wynika z tego, że projekt ustawy nie został przygotowany wyłącznie w celu redukcji deficytu mieszkań, ale i zwiększenia rynku nieruchomości pod sprzedaż komercyjną.

- Inwestycja mieszkaniowa realizowana według uproszczonej procedury określonej w projekcie ustawy musi spełniać określone standardy (art. 11 - 13) tj. musi być zlokalizowana na terenie zapewniającym:
 - a. dostęp do drogi publicznej, do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i energetycznej,
 - b. ma określoną odległość do szkół i przedszkoli (do 3000 m), do przystanku (do 1000 m) czy też placówek usług handlowych (do 1000 m).

Spełnienie powyższych wymogów może nastąpić w oparciu o infrastrukturę istniejącą lub projektowaną (np. łącznie z inwestycją).

To wskazuje, że celem projektodawcy jest co do zasady lokalizowanie inwestycji mieszkaniowych na terenach zapewniających dobrą infrastrukturę techniczną i społeczną, którą w większości przypadków zapewniają tereny miejskie, w tym w dużych aglomeracjach miejskich. Potwierdza to również treść art. 9 ust. 2 projektu ustawy, który wyłącza w stosunku do gruntów rolnych na terenach miast (jakimi są tereny ROD) ochronę wynikającą z przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. – o ochronie gruntów rolnych i leśnych, z której korzystają ogrody działkowe na podstawie art. 5 ustawy o ROD. Ochrona, której pozbawione zostały grunty ROD w miastach będzie polegać przede wszystkim na ograniczeniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne. O tym samym stanowi art. 35, który wyłącza ochronę gruntów rolnych, w tym ROD do terenów również poza miastami.

To oznacza, że ewentualne skutki rozwiązań prawnych zawartych w/w projekcie ustawy dotkną rodzinne ogrody działkowe położone przede wszystkim w dużych miastach. Nie należy się bowiem spodziewać, że inwestorzy będą zainteresowani tworzeniem nowej infrastruktury technicznej i społecznej, na którą trzeba przeznaczyć duże środki finansowe.

- W projekcie ustawy, inwestycje mieszkaniowe nie zostały zaliczone do inwestycji celu publicznego. Jako cel publiczny nie zostały również wprowadzone do art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
Oznacza to, że nie będzie możliwe wywłaszczenie (za odszkodowaniem) PZD i działkowców z nieruchomości zajmowanych przez ogrody działkowe na cel, jakim są inwestycje mieszkaniowe.
- W zamian za to stworzono inny mechanizm umożliwiający nadanie inwestycjom mieszkaniowym szczególnego charakteru. Ten mechanizm został wprowadzony do art. 6 i 7 projektu ustawy. Zgodnie z art. 6 projektu,

w przypadku, gdy miejscowy plan nie przewiduje inwestycji mieszkaniowej albo będzie ona niezgodna z ustaleniami miejscowego planu, inwestor w drodze uproszczonej procedury planistycznej będzie mógł wystąpić do rady gminy o zgodę na realizację tej inwestycji, mimo sprzeczności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wójt, burmistrz i prezydent miasta niezwłocznie po wpłynięciu wniosku (wraz z wymaganymi dokumentami) ma obowiązek zamieścić jego treść na stronie BIP danej gminy. Wniosek zostanie następnie poddany konsultacjom społecznym i opiniowaniu przez część organów, które zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym są uprawnione do wyrażania opinii w zakresie planu miejscowego nowo uchwalanego lub zmienianego. Następnie, rada gminy będzie podejmowała uchwałę w sprawie zgody na realizację inwestycji mieszkaniowej (ma 60 dni na wrazenie zgody lub odmowę), która będzie doręczana inwestorowi. Rada Gminy podejmując decyzję w tej sprawie ma obowiązek kierowania się wyłącznie potrzebami mieszkaniowymi na jej terenie, a nie np. celami ogrodów wynikającymi z ustawy o ROD. Jeżeli na obszarze objętym zamiarem realizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej nie będzie obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, inwestor będzie zobowiązany do wystąpienia z wnioskiem o zgodę do organu wykonawczego gminy, który to będzie podejmował decyzję w tej sprawie (art.7). Do inwestycji mieszkaniowej nie będzie stosować się ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 20 ust.1).

Powyższa uchwała rady gminy czy też decyzja organu wykonawczego gminy stanowi swoistą zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z wyłączeniem procedury określonej w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. – o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Możliwość prowadzenia inwestycji na podstawie uchwały rady gminy/decyzji organu wykonawczego stanowi przejaw ignorancji odnośnie wcześniejszych decyzji dotyczących polityki przestrzennej miasta czy gminy, które były uchwalone przez rady i które miały być realizowane w oparciu o powyższe plany. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są pewną gwarancją wskazującą jakie przedsięwzięcia planowane są na danym terenie. Uchwalenie powyższych przepisów spowoduje, że takiej gwarancji w przyszłości z pewnością zabraknie. Wyłączenie inwestycji mieszkaniowych spod ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzi

jedynie chaos planistyczny oraz może zagrozić rodzinnym ogrodom działkowym w ich dalszym, prawidłowym istnieniu i funkcjonowaniu.

- Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o ROD likwidacja na cel niepubliczny (komercyjny, w tym pod budownictwo mieszkaniowe) może mieć miejsce jedynie w przypadku zaistnienia następujących przesłanek: PZD nabył prawo do gruntu nieodpłatnie, właściciel nieruchomości wystąpi z żądaniem likwidacji ROD, a funkcjonowanie ROD jest sprzeczne z zapisami w mpzp. Przepis ten gwarantuje ochronę nie tylko tym ROD, gdzie w mpzp teren przeznaczony jest pod zieleni działkową, ale także tym ROD, które położone są na gruntach, gdzie nie ma mpzp bądź jest tylko studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Przekładając to na powierzchnię ROD, to z badania dotyczącego ROD w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przeprowadzonego w 2016 roku w PZD wynika, iż łączna powierzchnia ROD ujęta w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jako zieleni działkowa (dalej: „ZD”) wynosi 15 757,4114 ha, co stanowi **39,32 %** powierzchni ROD w całym kraju. Łącznie 354 408 działek rodzinnych ujętych jest w mpzp jako ZD, co stanowi 39,25 % wszystkich działek rodzinnych funkcjonujących w kraju.

W wyniku analizy treści projektu ustawy, trudno jednoznacznie stwierdzić, jaki charakter będzie miała uchwała w sprawie zgody na realizację inwestycji mieszkaniowej (wbrew ustaleniom miejscowego planu). Powstają wątpliwości, czy będzie ona jednoznaczna ze zmianą planu czy też nie będzie powodowała zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (tylko będzie eliminowała wymagania określone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawie prawo budowlane co do konieczności zgodności planowej inwestycji w zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo z „dobrym sąsiedztwem” i innymi warunkami koniecznymi do uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, której przedłożenie jest konieczne przy uzyskaniu pozwolenia na budowę). To samo dotyczy decyzji organu wykonawczego.

Trudno też jednoznacznie przesądzić, czy posiadanie tej zgody będzie umożliwiało przeprowadzenie likwidacji ROD pod inwestycje mieszkaniową lub towarzyszącą, gdy ROD jest ujawniony w miejscowym planie albo takiego planu nie ma. To samo dotyczy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Wątpliwości w tym zakresie powstają zwłaszcza w świetle art. 9 projektu, który stanowi, że ilekroć w odrębnych przepisach realizacja inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej uzależniona jest od zgodności

lub nienaruszania przeznaczenia lub sposobu wykorzystywania nieruchomości wynikającego z mpzp lub studium, wymóg ten uważa się za spełniony, poprzez uzyskanie zgody w formie uchwały rady gminy na realizację powyższej inwestycji (mpzp obowiązuje) bądź decyzji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (brak mpzp).

W świetle powyższego, można uznać, że tereny rodzinnych ogrodów działkowych przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod zieleni działkową oraz tereny, gdzie nie obowiązują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są potencjalnie zagrożone dokonywaniem m.in. przez deweloperów szybkich zmian w polityce przestrzennej gminy poprzez umożliwianie na tych terenach budowy inwestycji mieszkaniowych bądź towarzyszących. Wyrażenie zgody przez radę gminy na realizację tych inwestycji (wbrew ustaleniom miejscowego planu) będzie stanowiło otwarcie możliwości do późniejszego wystąpienia o likwidację ROD. To czy likwidacja będzie dopuszczalna będzie zależało od przyjmowanej wykładni art. 6, 7 oraz 9 projektu ustawy, która w związku z nieprecyzyjnymi przepisami może być dokonywana na niekorzyść ROD.

- W kontekście **art. 6** projektu ustawy należy zwrócić uwagę, na jeszcze inne postanowienia. Mimo, iż projekt ustawy przewiduje możliwość składania uwag do wniosku o wyrażenie zgody na realizację inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej sprzecznej z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to termin ten wynosi nie więcej niż 21 dni. Odmierna regulacja występuje w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie termin ten nie może być krótszy niż 21 dni.

Daje to jedynie iluzoryczną możliwość odniesienia się do wniosku, gdyż termin jest bardzo krótki, zwłaszcza, że informacja o wniosku inwestora zostaje zamieszczona na stronie internetowej BIP gminy, co oznacza codzienne badanie czy taki wniosek nie został zamieszczony, aby nie przeoczyć terminu do złożenia uwag.

- Natomiast w kontekście **art. 7** projektu ustawy należy za niebezpieczne uznać to, że na terenach, dla których nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego będzie możliwość szybkiego wyrażenia zgody na realizację inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej tylko na podstawie decyzji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta wydanej w terminie 60 dni od dnia złożenia wniosku. Taki wniosek inwestora nawet nie jest upubliczniany, zatem brak jest możliwości odniesienia się do

przeznaczenia terenów pod inwestycje mieszkaniową bądź towarzyszącą. Decyzja ta nawet nie leży w gestii rady gminy – jak w przypadku wyrażenia zgody na inwestycję mieszkaniową, gdzie mpzp zakłada inne przeznaczenie terenu – tylko wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, który nie musi zasięgać niczyjej opinii.

Pozbawia to rodzinne ogrody działkowe (jak i innych zainteresowanych), jakiegokolwiek wpływu na decyzję organu wykonawczego w zakresie realizacji inwestycji mieszkaniowych na terenach, dla których nie uchwalono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

- Projekt ustawy wprowadza w wielu miejscach nieprecyzyjne zapisy, które pozwalają na różne, często odmienne, interpretacje. Przykładem może być choćby art. 13 projektu, który zakłada przeprowadzenie przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji mieszkaniowej przez inwestora publicznego konkursu urbanistyczno – architektonicznego dla terenu, na którym powyższa inwestycja ma być zlokalizowana.

Brak uszczegółowienia jak miałby wyglądać przedmiotowy konkurs i jaki jest faktyczny cel tego konkursu, może budzić wątpliwości co do rzeczywistej chęci uzyskania opinii publicznej na temat koncepcji urbanistyczno – architektonicznej w danej miejscowości, w tym opinii PZD i działkowców.

- Usprawnieniu realizacji inwestycji mieszkaniowych ma służyć procedura uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Taka decyzja ma być wydawana przez wojewodę, na wniosek inwestora. Przy czym inwestorem – co wynika z definicji w art. 2 pkt. 2 - nie musi być właścicielem nieruchomości. Aby uzyskać decyzję, inwestor musi wystąpić z wnioskiem, do którego musi załączyć szereg dokumentów, w tym wymagane opinie. Ten sam wniosek będzie mógł dotyczyć również inwestycji towarzyszących. Decyzja o lokalizacji inwestycji będzie musiała zostać wydana w ciągu 45 dni od złożenia wniosku. Zanim jednak zostanie wydana, musi zostać przeprowadzone postępowanie administracyjne, w którym zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt. 2, stronami będą inwestor, jak i właściciele, użytkownicy wieczysti, osoby, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości objętych wnioskiem (czyli nieruchomości, na których planowana jest inwestycja mieszkaniowa). Stroną mają być również właściciele, użytkownicy wieczysti, osoby, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości i w stosunku do których decyzja o lokalizacji ma wywołać skutki określone w art. 32 ust. 1 lub art. 34 ust.1. Chodzi tu o sytuacje, kiedy

to w celu zrealizowania zamierzenia mieszkaniowego konieczne będzie ograniczenie tych podmiotów w korzystaniu z nieruchomości sąsiadujących z inwestycją, celem założenia i przeprowadzenia ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów, o których mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami czyli mediów. Będzie to dotyczyło również PZD - jeśli na nieruchomości zajmowanej przez ROD będzie konieczne przeprowadzenie mediów niezbędnych do korzystania z inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej.

PZD będzie stroną postępowania dotyczącego wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej tylko wówczas, gdy będzie posiadał do gruntu ROD prawo użytkowania, użytkowania wieczystego albo własność. Problem powstanie, gdy tytuł prawny PZD do gruntu ROD będzie nieuregulowany, gdyż w takiej sytuacji – mimo, iż na ww. terenie będzie funkcjonował ROD – działania zmierzające do wydania decyzji będą przeprowadzone z pominięciem opinii ROD i PZD. Posiadanie statusu prawnego strony postępowania jest kluczowym czynnikiem posiadania wpływu na przebieg postępowania i ochronę praw. Posiadając status strony w tym postępowaniu PZD będzie zawiadamiany o wszczęciu postępowania, będzie również mógł odwołać się od decyzji (termin na rozpatrzenie odwołania – 21 dni).

- Zgodnie z art. 19 projektu ustawy, decyzja o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej będzie określała m.in. rodzaj inwestycji, granice terenu objętego inwestycją, minimalną i maksymalną liczbę lokali mieszkalnych itd. Decyzja będzie ważna 3 lata (od dnia uzyskania przez nią ostateczności). W tym czasie musi zostać wydane pozwolenie na budowę na rzecz inwestora. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej będzie miała to znaczenie, że jej ustalenia będą wiążące dla organu wydającego pozwolenie na budowę (art. 21 ust. 1). Decyzja ta nie będzie rodziła praw do terenu ani nie będzie stanowiła tytułu prawnego, a tym samym naruszała prawa własności i uprawnień osób trzecich (art. 21 ust. 2). Przedmiotowa decyzja będzie mogła być wydana więcej niż jednemu inwestorowi (art. 21 ust. 3).

Z powyższego wynika, że decyzja o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej będzie odpowiednikiem obecnie obowiązującej w prawie budowlanym decyzji o warunkach zabudowy. Nie będzie ona miała skutku takiego jak inne decyzje wydane na podstawie spec ustaw tj., że z dniem uzyskania przez nią waloru ostateczności, PZD straci tytuł prawny do gruntu ROD objętego zakresem tej decyzji. W związku z tą decyzją

o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, teren ROD może być poddawany analizie pod kątem możliwości realizacji na nim w/w przedsięwzięcia budowlanego.

- Niezależnie od wniosku o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej będzie można wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji towarzyszących (art. 26 ust.1). Pod pojęciem „inwestycji towarzyszących” należy rozumieć w szczególności: inwestycje w zakresie budowy, przebudowy, remontu sieci uzbrojenia terenu, drogi publiczne, obiekty infrastruktury publicznego transportu zbiorowego, obiekty infrastruktury społecznej w szczególności placówki opieki nad dziećmi do lat 3, przedszkola, szkoły, placówki wsparcia dziennego, placówki opieki zdrowotnej, dziennego domu pomocy, obiektów służących działalności pożytku publicznego, obiekty sportu i rekreacji, tereny zielni urządzonej, o ile służą obsłudze mieszkańców budynków będących przedmiotem inwestycji mieszkaniowej. Procedura wydawania decyzji jest zbliżona do wydania decyzji o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Przy czym jest możliwość, aby realizacja infrastruktury towarzyszącej była wykonywana przez inwestora w porozumieniu z jednostką samorządu terytorialnego.

Wprowadzenie uproszczonego trybu również w zakresie realizacji inwestycji towarzyszących może stanowić zagrożenie dla ogrodów działkowych. W przypadku budowy mieszkań w sąsiedztwie ROD powstanie możliwość realizacji inwestycji towarzyszących (przedszkoli, szkół, obiektów sportowych) potencjalnie również na terenie ROD.

- Dla rodzinnych ogrodów działkowych znaczenie na pewno będą miały zapisy projektu ustawy dotyczące ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w związku z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (art. 32-37). W przypadku, gdy inwestor będzie chciał przeprowadzić przez sąsiednią nieruchomość ciągi, przewody, urządzenia i obiekty, o których mowa w art. 124 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami tj. ciągi drenażowe, przewody i urządzenia służące do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzenia łączności publicznej i sygnalizacji, a także inne podziemne, naziemne lub nadziemne obiekty i urządzenia niezbędne do korzystania z tych przewodów i urządzeń, będzie musiał przeprowadzić rokowania w zakresie zgody na ograniczenie korzystania z nieruchomości z właścicielami i użytkownikami wieczystymi (z katalogu wyłączone zostały więc osoby, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości, na których mają być zlokalizowane inwestycje czy też posiadacze danej

nieruchomości) (art. 32 ust. 1). Jeżeli w/w podmiot w drodze rokowań nie wyrazi zgody na ograniczenie jego sposobu korzystania z nieruchomości, inwestor składając wniosek o pozwolenie na budowę będzie musiał załączyć oświadczenie o przeprowadzonych rokowaniach i braku zgody właściciela lub użytkownika wieczystego na ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, nie odnosząc się do podmiotów mających inne prawa rzeczowe do nieruchomości. (art. 32 ust. 2).

Ta instytucja podobna jest w swoich skutkach do czasowego zajęcia terenu, które obowiązuje w PZD np. kiedy to inwestor podpisuje z Okręgiem PZD umowę związaną z udostępnieniem terenu pod budowę np. naziemnej sieci elektrycznej. Problemem będzie sytuacja, kiedy PZD nie będzie posiadał prawa użytkowania, własności czy też użytkowania wieczystego do gruntu ROD. Wówczas nie będą prowadzone ze Związkiem rokowania w sprawie uzyskania zgody na ograniczenie korzystania z nieruchomości. W tej sytuacji udostępnienie nieruchomości pod realizację doprowadzenia mediów do inwestycji będzie następowało w drodze pozwolenia na budowę, nawet wbrew woli PZD i działkowców.

- Zgodnie z art. 32 ust. 3 i 4, za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości będzie przysługiwało właścicielom, użytkownikom wieczystym oraz osobom, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe (*czyli nie będzie przysługiwało posiadaczom*) – odszkodowanie w wysokości uzgodnionej z inwestorem. Jeżeli wysokości odszkodowania nie uda się ustalić w drodze rokowań, właściciel, użytkownik wieczysty albo osoba, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości będzie mogła zwrócić się wojewody z wnioskiem o ustalenie wysokości odszkodowania. W świetle tych zapisów, problemem będzie, gdy PZD nie uzyskał jeszcze decyzji z art. 75 lub 76 ustawy o ROD potwierdzającej prawo użytkowania do gruntu, gdyż procedura jest w toku. W takiej sytuacji PZD będzie pozbawiony prawa do ww. odszkodowania. Analogiczna sytuacja będzie miała miejsce, gdy mimo, iż na terenie znajduje się ROD, PZD nie legitymuje się tytułem prawnym do gruntu. Poza tym, ten tryb uzyskania odszkodowania – w przypadku nieudanych rokowań – bardzo przesunie w czasie wypłatę odszkodowania. Musi być bowiem najpierw złożony wniosek, aby mogło zostać wszczęte postępowanie w tej sprawie. Lepszym rozwiązaniem byłoby, gdyby postępowanie w sprawie odszkodowania było wszczynane

przez wojewodę z urzędu tj. w momencie powzięcia przez niego wiadomości, że rokowania nie przyniosły rezultatu.

- Po zakończeniu działań uzasadniających ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, inwestor będzie zobowiązany do niezwłocznego przywrócenia nieruchomości do stanu pierwotnego (lub w określonych przypadkach - zapłaty odszkodowania, ustalonej w decyzji wydawanej przez wojewodę) – **art. 32 ust. 6 -9**. Odszkodowanie to będzie należało się: właścicielom, użytkownikom wieczystym i osobom, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe.

Zatem w przypadku, gdy po pracach związanych z doprowadzeniem mediów zasilających inwestycję mieszkaniową okaże się, że nie jest możliwe przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego lub spowoduje to nadmierne trudności lub koszty albo w trakcie udostępnienia nieruchomości powstały szkody nie objęte odszkodowaniem związanym z ograniczeniem możliwości korzystania z nieruchomości to wówczas o odszkodowanie będzie mógł wystąpić wyłącznie PZD legitymujący w/w tytułami prawnymi. Odszkodowania nie otrzyma PZD, jeżeli nie posiada tytułu prawnego do nieruchomości. Ale przede wszystkim odszkodowania nie otrzymają działkowcy, którzy nie będą stroną postępowania odszkodowawczego.

- Decyzja o odszkodowaniu wydana przez wojewodę będzie ostateczna. Oznacza to, że nie będzie od niej przysługiwało odwołanie do organu wyższej instancji czy też sądu administracyjnego. Strona niezadowolona z treści decyzji będzie mogła wnieść odwołanie do sądu powszechnego. Ponadto, wniesienie takiego powództwa nie wstrzyma wykonania decyzji (**art. 32 ust.10**).

W przypadku, kiedy PZD nie będzie zadowolony z wysokości ustalonego odszkodowania m.in. związanego z brakiem możliwości przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego będzie musiał wystąpić na drogę postępowania cywilnego. Z praktyki wiadomym jest, że takie postępowania trwają latami i związane są z długotrwałym postępowaniem dowodowym. Jednak przede wszystkim są kosztowne. Administracyjnoprawny tryb uzyskania rekompensaty za utracone mienie jest lepszy, bo sprawniejszy.

- Przy ograniczeniach w korzystaniu z nieruchomości w związku z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, problemem dla rodzinnych ogrodów działkowych, w szczególności tych, gdzie PZD posiada jedynie tytuł użytkowania bądź tytuł prawny nie został uregulowany, może

być **art. 33** projektu. Ww. przepis zakłada możliwość wystąpienia przez właściciela bądź użytkownika wieczystego (*nie dotyczy osób o ograniczonych prawa rzeczowych albo posiadaczy*) do inwestora o nabycie w drodze umowy prawa własności bądź użytkowania wieczystego nieruchomości lub jej części, która z uwagi na założenie lub przeprowadzenie ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów niezbędnych do korzystania z inwestycji mieszkaniowej, uniemożliwia dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości.

Może to doprowadzić do sytuacji, w której Związek posiadając jedynie prawo użytkowania do gruntu ROD, bądź mając nieuregulowaną sytuację prawną, po wybudowaniu przez inwestora ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów niezbędnych do korzystania z inwestycji mieszkaniowej, zostanie pozbawiony możliwości korzystania z pewnej części nieruchomości w sposób zgodny z jego dotychczasowym przeznaczeniem, ale nie będzie miał uprawnienia do złożenia wniosku o likwidację tej części ROD i uzyskania odszkodowania za infrastrukturę ogrodową. W szczególności będzie to problem dla działkowców, którzy na powyższym terenie mają działki. Działkowcy ci nie otrzymają odszkodowania za majątek ani za prawo do gruntu. Inwestor nie będzie również zobowiązany do zapewnienia gruntu zamiennego na odtworzenie ROD.

- Projekt w **art. 38 ust. 1** zakłada natychmiastową wykonalność decyzji administracyjnych wydawanych w związku z realizacją inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej. Istotą natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnych jest to, że decyzja staje się od razu wykonalna i jednocześnie stanowi tytuł egzekucyjny, a wniesienie odwołania od takiej decyzji w terminie nie wstrzymuje możliwości wykonywania tej decyzji przez podmiot, który ją uzyskał. Zatem inwestor może przystąpić do realizacji dalszych etapów inwestycji. Zgodnie z art. 108 § 1 KPA rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. Zatem zasadniczo taki rygor nadaje się w sytuacjach wyjątkowych po przeanalizowaniu konkretnej sytuacji. Natomiast w projekcie założono od razu, że każdej decyzji wydawanej na podstawie ww. przepisów odgórnie będzie nadawany powyższy rygor.

Stwarza to dla podmiotów (np. takich jak ROD), zainteresowanych innym rozstrzygnięciem, problem w skutecznym dochodzeniu swoich interesów, gdyż decyzja i tak staje się natychmiast wykonalna.

- Od decyzji, które zapadną w postępowaniach administracyjnych związanych z przygotowaniem i realizacją inwestycji mieszkaniowych i towarzyszących (projekt nie precyzuje których) będzie można złożyć odwołanie (art. 38 ust.2). To odwołanie, poza wskazaniem, że nie zgadzamy się z treścią decyzji będzie musiało zawierać dodatkowe elementy tj. zarzuty odnoszące się do decyzji, określać istotę i zakres żądania oraz wskazywać dowody na jego poparcie.

Powyższe, dodatkowe wymogi w odwołaniu od decyzji np. o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej spowodują większą trudność w kwestionowaniu treści decyzji, a tym samym ograniczą wpływ ROD i działkowców na ewentualne rozstrzygnięcie sytuujące inwestycję mieszkaniową na terenie ROD.

OCENA:

- 1) Projekt ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących jest nieprecyzyjny, niespójny i chaotyczny. Jest sporządzony przede wszystkim w celu odformalizowania i przyspieszenia procesu inwestycyjnego w zakresie budownictwa mieszkaniowego realizowanego na skalę ogólną, przez deweloperów. Tylko częściowo ma służyć realizacji programów rządowych związanych z mieszkaniem dla młodych rodzin z dziećmi, dla osób o niskich dochodach. Ma objąć całą Polskę, a zwłaszcza nieruchomości o dobrej infrastrukturze technicznej i społecznej, czyli działki w dużych miastach.
- 2) Rodzinne ogrody działkowe, których grunty będą związane z terenem, na którym ma być realizowana inwestycja mieszkaniowa będą musiały zadbać o to, aby PZD uczestniczył w niekorzystnych procedurach i postępowaniach administracyjnych związanych z wydaniem decyzji o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, decyzji o lokalizacji infrastruktury towarzyszącej, decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji odszkodowawczych, a także związanych z wydawaniem zgód, o których mowa w art. 6 i 7 projektu ustawy. Zwłaszcza musi uczestniczyć w procedurze związanej z ograniczeniem możliwości korzystania z terenów ROD w celu przeprowadzenia przez nich ciągów, urządzeń i obiektów przesyłowych (celem zasilenia budynków mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących) tj. w rokowaniach lub postępowaniach administracyjnych związanych z ustaleniem odszkodowania

oraz wykupem części gruntów, które nie nadają się do prawidłowego funkcjonowania.

- 3) Dla rodzinnych ogrodów działkowych może być niebezpieczny szczególnie zapis wynikający z art. 6 i 7 projektu ustawy, który daje możliwość realizacji inwestycji mieszkaniowej na terenie, który w miejscowym planie ma przeznaczenie „zieleni działkowa” albo gdy nie obowiązuje taki plan. Projekt ustawy nie zakłada „wywłaszczenia” nieruchomości zajmowanych przez rodzinne ogrody działkowe w celu realizacji inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących. Istnieje jednak ryzyko, że w sytuacji, gdy gmina/Skarb Państwa jako właściciele gruntu ROD będą występowali o likwidację ROD na cel mieszkaniowy, który jest niezgodny z planem miejscowym wskazując, że dysponują zgodą, o której mowa w art. 6 projektu ustawy będą mogli skutecznie zlikwidować ogród. To samo dotyczy sytuacji, gdy dla terenu ogrodu nie ma planu, a właściciel gruntu dysponuje zgodą, o której mowa w art. 7 projektu ustawy.
- 4) Szczególnie istotne znaczenie ustawa będzie miała dla ROD, które nie mają uregulowanej sytuacji prawnej, bądź procedura potwierdzania prawa użytkowania PZD do gruntów na podstawie art. 75 i 76 ustawy o ROD nie została jeszcze zakończona. W takiej sytuacji Związek będzie pozbawiony możliwości zareagowania w odpowiednim czasie na toczącą się procedurę zmierzającą do wydania decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej czy inwestycji towarzyszącej, gdyż nie będzie miał o niej w ogóle wiedzy. To samo dotyczy innych postępowań, w których PZD nie będzie stroną.
- 5) Rozwiązania prawne zawarte w projekcie ustawy godzą w interes działkowców. W przypadku wystąpienia szkód na terenie ROD związanych z przeprowadzeniem mediów w celu zasilenia inwestycji mieszkaniowej, działkowcy nie uzyskają żadnego odszkodowania. To samo dotyczy sytuacji, gdy pozostały teren ROD nie będzie nadawał się do dalszego korzystania. Działkowcy nie będą stroną żadnego z postępowań związanych z realizacją inwestycji mieszkaniowych i towarzyszących. Będą mieli bardzo ograniczony wpływ na to, że ich tereny będą przeznaczane na budownictwo mieszkaniowe.

WNIOSKI:

- 1) Projekt ustawy pomija całkowicie ustawę z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, a przecież ROD położone są głównie w miastach i to dużych, gdzie występuje brak wolnych terenów. Zatem są to tereny objęte szczególnym zainteresowaniem m.in. deweloperów. Budzi to

niepokój, gdyż projekt jest nieprecyzyjny i nie wyklucza w przyszłości likwidacji ROD pod budownictwo mieszkaniowe. Zatem wydaje się zasadne, aby projekt ustawy zawierał zapisy dające ochronę rodzinnym ogrodom działkowym, które służą nie tylko działkowcom i ich rodzinom, ale także wszystkim mieszkańcom, co zapewnia ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych.

- 2) Nie powinno wprowadzać się do polskiego ustawodawstwa rozwiązania prawnego, polegającego na odstępstwie od zasady, że przedsięwzięcie realizowane na danym terenie musi być zgodne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Projektodawca powinien zrezygnować z tych zapisów, które spowodują chaos w polityce przestrzennej. Plan miejscowy pełni bardzo ważną rolę, jest oznaką stabilizacji. Gminy, w których funkcjonują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są odbierane przez podmioty gospodarcze jako lokalizacje atrakcyjne inwestycyjnie, w perspektywie długoterminowej. Dlatego też w przypadku realizacji inwestycji mieszkaniowej powinna odbywać się ona w zgodzie z miejscowym planem. W przypadku, gdy przeznaczenie tego terenu jest sprzeczne z inwestycją, plan winien być zmieniony w procedurze wynikającej z ustawy o planowaniu i zagospodarowania przestrzennym tj. w trybie zmiany planu, którą można byłoby ewentualnie na ten cel uprościć.
- 3) Nie powinno wprowadzać się do polskiego systemu prawnego zasady, że można kogoś w trybie administracyjnym ograniczyć w możliwości korzystania z nieruchomości w celu umożliwienia realizacji celu komercyjnego na nieruchomości sąsiedniej. Takie zapisy godzą w konstytucyjny porządek prawny. Nie powinno być tak, że cel niepubliczny usprawiedliwia ograniczenie podmiotu w korzystaniu z jego własności czy też w wykonywaniu innego prawa do nieruchomości. Uzasadnionym byłoby ograniczenie możliwości korzystania z gruntu, gdyby było to potrzebne do realizacji na terenie sąsiadującym celu publicznego – drogi, wału przeciwpowodziowego, budowy szpitala. W tej sytuacji powstaje uzasadniona wątpliwość, dlaczego PZD i działkowcy mają obawiać się o swoje mienie tj. czy nie zostanie utracone lub zniszczone tylko dlatego, że w okolicy ma być budowane osiedle mieszkaniowe dla osób niekoniecznie najbiedniejszych.
- 4) W przypadku, gdyby projektodawca nie wycofał się z w/w rozwiązań prawnych, w projekcie ustawy powinny zostać zawarte następujące regulacje:

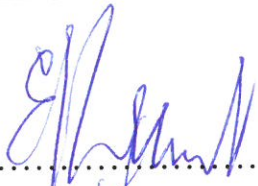
- a) wydłużony termin składania uwag do projektu uchwały rady gminy dotyczącej zgody na realizację tej inwestycji mieszkaniowej wbrew zapisom planu miejscowego,
- b) wprowadzona możliwość składania uwag do projektu decyzji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta dotyczącej zgody na realizację inwestycji mieszkaniowej, tam, gdzie nie ma miejscowego planu,
- c) rada gminy podejmując decyzje powinna nie tylko kierować się potrzebami mieszkaniowymi, ale również brać pod uwagę inne potrzeby mieszkańców, w tym związane z wypoczynkiem, rekreacją, które zapewnią rodzinne ogrody działkowe,
- d) decyzja wójta, burmistrza lub prezydenta miasta dotycząca zgody na realizację tej inwestycji mieszkaniowej, tam, gdzie nie ma miejscowego planu powinna zostać zastąpiona uchwałą rady gminy, która jest aktem prawa miejscowego,
- e) postępowania związane ustaleniem odszkodowania w przypadku ograniczania możliwości korzystania z nieruchomości powinny być wszczynane z urzędu, kiedy to nie jest możliwe uzyskanie odszkodowania w drodze rokowań,
- f) zapewniona możliwość uzyskania odszkodowania w drodze administracyjnoprawnej, a nie odsyłanie na drogę cywilnoprawną, która jest kosztowna i długotrwała,
- g) rygor natychmiastowej wykonalności nie powinien być nadawany z automatu wszystkim decyzjom określonym w projekcie ustawy. Powinna być uszanowana ogólna zasada postępowania administracyjnego, że przed upływem terminu do wniesienia odwołania nie wykonuje się decyzji, które podlegają zaskarżeniu. Wyjątki w tym zakresie powinny mieć uzasadnienie,
- h) zachowane dotychczasowe zasady w zakresie zasad odwoływania się od niekorzystnych decyzji administracyjnych. Wprowadzanie dodatkowych wymogów pozbawia PZD i działkowców możliwości skutecznego kwestionowania niekorzystnych rozstrzygnięć.
- i) PZD powinien być stroną wszystkich postępowań związanych z przygotowaniem i realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz towarzyszących dotyczących gruntu ROD. W szczególności, tam gdzie Związek nie jest w stanie wykazać się tytułem prawnym do nieruchomości. W przypadku likwidacji ROD lub szkód w majątku PZD powinien mieć zapewnione prawo do uzyskania odszkodowania,
- j) działkowcy powinni być stroną wszystkich postępowań związanych z uzyskaniem odszkodowania za mienie na działkach w ROD. Powinni

mieć zapewnione zgodnie z ustawą o ROD - prawo do odszkodowania, jak również możliwość otrzymania działek w odtwarzanym ROD, gdy konieczna będzie likwidacja ROD lub jego części.

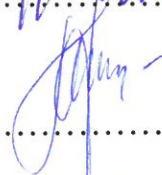
- 5) Z jednej strony projekt ustawy jest niekorzystny dla PZD, ROD i działkowców. Z drugiej strony, stwarza możliwość rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych, zwłaszcza w dużych miastach, przy boku nowych osiedli mieszkaniowych. Byłoby to możliwe, gdyby projektodawca zaliczył rodzinne ogrody działkowe do „inwestycji towarzyszących”, których realizacja również korzysta z wielu uproszczeń tak jak realizacja inwestycji mieszkaniowych. Do takich inwestycji zostały zaliczone w projekcie ustawy m.in. „tereny zieleni urządzonej”. Gdyby do art. 2 ust. 4 zostały również dopisane rodzinne ogrody działkowe, mogły by na stałe zagościć w krajobrazie miast. W szczególności, że jak pokazuje rzeczywistość tworzenie nowych ogrodów działkowych i ich rozwój jest potrzebny i pożądanym w miastach. Na działki w ROD czekają zwłaszcza młode rodziny z dziećmi, do których w ostatecznym rozrachunku trafią mieszkania deweloperów wybudowane w oparciu chociażby o wyżej proponowane rozwiązania prawne.

**KRAJOWY ZARZĄD
POLSKIEGO ZWIĄZKU DZIAŁKOWCÓW**

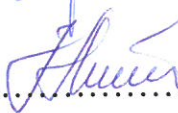
1. Eugeniusz Kondracki – Prezes PZD

.....

2. Tadeusz Jarzębak - Wiceprezes PZD

.....

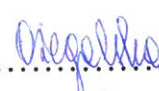
3. Zdzisław Śliwa - Wiceprezes PZD

.....

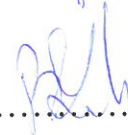
4. Stanisław Zawadka - Wiceprezes PZD

.....

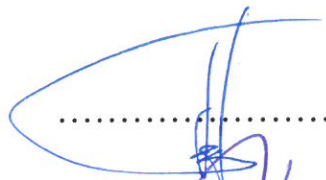
5. Izabela Ożegalska - Sekretarz PZD

.....

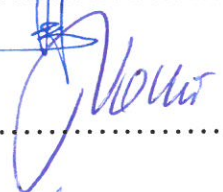
6. Barbara Korolczuk - Skarbnik PZD

.....

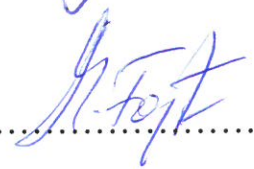
7. Piotr Gadzikowski - Członek

.....


8. Józef Noski - Członek

.....


9. Maria Fojt – Przewodnicząca Krajowej
Komisji Rewizyjnej

.....


Warszawa, dnia 27 marca 2018 r.