



ANDRZEJ LULKA & PARTNERS
Law Firm



NIERUCHOMOŚCI W POLSCE NA PROGU 2024 ROKU – z lotu ptaka i okiem prawnika

CZ. 2

3. Zastrzyk paliwa dla rynku nieruchomości – tylko KPO, a może też REIT i PPP?

Wszyscy mówią o wpływie KPO na inwestycje infrastrukturalne. Pierwsze pieniądze z Krajowego Planu Odbudowy zaczną płynąć do Polski. Na początek będzie to kwota 5 miliardów euro zaliczki, której wypłata została zaakceptowana przez Komisję Europejską jeszcze za kadencji poprzedniego rządu (wypłata tej kwoty nie była uzależniona od spełnienia kamieni milowych, które były problematyczne dla uprzednio rządzącej ekipy). Obecny polski rząd złożył wniosek o wypłatę kolejnych środków - 7 mld euro, na które składa się prawie 2,8 mld euro bezzwrotnej dotacji i 4,2 mld euro pożyczki. Komisja Europejska ma dwa miesiące na przeanalizowanie wniosku. Przedmiotem analizy będzie m.in. to, czy Polska realizuje zawarte w KPO kamienie milowe (w szczególności zmiany dotyczące przywracania praworządności). Ww. zaakceptowane i wnioskowane kwoty to niewielka część kwoty przysługującej Polsce w ramach KPO, która aktualnie wynosi 59,82 mld euro (ponad 260 mld zł), w tym 25,28 mld euro (110,4 mld zł) w postaci dotacji i 34,5 mld euro (151 mld zł) w formie preferencyjnych pożyczek.

Pieniądze w ramach KPO mają zostać przeznaczone na pięć obszarów.

- odporność i konkurencyjność gospodarki,
- zielona energia i zmniejszenie energochłonności,
- transformacja cyfrowa,
- dostępność i jakość ochrony zdrowia,
- zielona i inteligentna mobilność.

W szczególności w odniesieniu do niektórych spośród ww. obszarów, uruchomienie KPO oznacza możliwość współfinansowania szeregu inwestycji infrastrukturalnych i innych budowlanych, których realizacją będą zainteresowani przedsiębiorcy z branży budowlanej. Prześledźmy zatem, jak wyglądają szczegółowe plany alokacji środków z KPO, przygotowane jeszcze przez poprzedniego Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, które wprost lub pośrednio dotyczą branży budowlanej:

1. aż 3,2 mld euro ma zostać przeznaczone na wymianę źródeł ciepła i efektywność energetyczną budynków w celu redukcji pyłów zawieszonych PM_{2,5}, czyli głównego składnika smogu w polskich miastach (Polska zgodnie z zaciągniętymi zobowiązaniami musi zredukować do 2030 r. emisję tych pyłów o 58 proc. względem 2005 r.);
2. innym celem, na który przewidziano znaczną część środków jest modernizacja linii kolejowych. W KPO przewidziano na to kwotę 2,4 mld euro (w tym 2,1 mld zł dotacji). Finansowanie to ma stać się elementem Krajowego Planu Kolejowego. O ile pieniądze z KPO ostatecznie popłyną do Polski, mają szansę trafić do kieszeni wykonawców realizujących kontrakty budowlane, specjalizujących się w infrastrukturze transportowej. Finansowanie powyższych inwestycji



ze środków Unii Europejskiej także wpisuje się w politykę zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych (CO₂);

3. na rozwój sieci internetowej przeznaczone zostanie 1,4 mld euro. Część z tej kwoty pochłonie budowa infrastruktury, w szczególności sieci szerokopasmowej;
4. środki z KPO mają finansować rozwój rynku aut elektrycznych. Na uruchomienie produkcji samochodów elektrycznych przewidziano 900 mln euro, natomiast za 264 mln euro ma zostać sfinansowana budowa punktów ładowania, budowa kompleksu instalacji zwiększających produkcję biopaliw II generacji, rozbudowa instalacji magazynowania biokomponentów oraz budowa fabryki ogniw fotowoltaicznych. Trudno przewidzieć, czy pomysły poprzedniego rządu w tym zakresie będą realizowane, ponieważ w przestrzeni medialnej były one krytykowane przez aktualne władze;
5. wsparcie realizacji Programu 100 Obwodnic zostanie sfinansowane z KPO kwotą 762 mln euro;
6. W sektorze energetyki, na sfinansowanie budowy morskich farm wiatrowych planuje się przeznaczyć 437 mln euro. Natomiast na rozbudowę sieci przesyłowych energetycznych ma zostać przeznaczone 329 mln euro.

Inwestycje finansowane z KPO mają też istotne znaczenie dla tego, czy inwestorzy zagraniczni pozostaną aktywni na polskim rynku. Według danych Polskiego Instytutu Ekonomicznego, w latach 2020-2022 bezpośrednie inwestycje zagraniczne stanowiły średnio 3,7 proc. polskiego PKB. To dużo. Na świecie, tylko Chile oraz Węgry mogą pochwalić się w tym okresie wyższą proporcją bezpośrednich inwestycji zagranicznych do PKB. PIE szacuje, że wskaźnik ten w roku 2023 może być nawet jeszcze wyższy. Położenie geograficzne oraz niskie koszty pracy w porównaniu z krajami Zachodniej Europy to dzisiaj główne przyczyny przewagi konkurencyjnej Polski. Jakie działania podjąć, aby utrzymać konkurencyjność i przyciągać inwestycje zagraniczne? Pomysłów jest wiele, a niektóre z nich dotyczą szeroko rozumianego sektora nieruchomości. Koszt wytworzenia energii w Polsce jest wysoki, również w porównaniu do państw Europy Zachodniej. Jest to efekt m.in. wieloletnich zaniedbań kolejnych rządów w transformacji sektora energetycznego, do której ostatecznie musi dojść ze względu na podjęte przez Polskę zobowiązania międzynarodowe. Wysokie ceny energii przekładają się na zwiększone ceny wytwarzanych w Polsce towarów i usług, co z kolei skutkuje zmniejszeniem konkurencyjności polskich eksporterów. Jeżeli w najbliższej przyszłości zabraknie determinacji we wdrażaniu transformacji energetycznej, polskie firmy mogą wypaść z łańcucha dostaw międzynarodowych korporacji, osłabnie także tempo ściągania do Polski nowych inwestycji. Wartość samych inwestycji energetycznych mających na celu wymianę źródeł energii elektrycznej z energetyki węglowej na odnawialne źródła energii to rząd wielkości kilkuset miliardów złotych. Znaczna część inwestycji będzie dofinansowywana ze środków UE. Dla przedsiębiorców z branży budowlanej powstanie duży rynek do zagospodarowania. Przeszkodami dla rozwoju projektów energetycznych, w tym projektów OZE, na które wskazują eksperci, jest malejąca liczba dobrze przygotowanych terenów inwestycyjnych oraz związana



z tym także konieczność rozbudowy sieci. Uzbrojenie terenu i zapewnienie niezbędnej infrastruktury to długotrwały proces, często kilkuletni. Dlatego trudno się dziwić, że potencjalny inwestor nie jest zainteresowany nabyciem gruntu, co do którego nie jesteśmy w stanie precyzyjnie określić, kiedy będzie on przygotowany do rozpoczęcia robót budowlanych. Eksperti zwracają uwagę, że niewiele publicznych gruntów, gotowych pod inwestycje, przekracza powierzchnię 50-100 ha. To duże ograniczenie dla wielkich inwestycji zagranicznych, o które również zabiegamy. W związku z powyższym, postuluje się dwa rozwiązania. Jednym z rozwiązań mogłoby być wejście przez strefy ekonomiczne i Polską Agencję Inwestycji i Handlu we współpracę z podmiotami prywatnymi i proponowanie pod inwestycje prywatnych gruntów. Innym rozwiązaniem mógłby być program rządowy mający na celu przygotowanie nowych terenów inwestycyjnych. Wspomaganie samorządów w tym zakresie wydaje się pożądane, bowiem jednostki samorządu terytorialnego nie zawsze są zdolne udźwignąć finansowo takie zadania. Co więcej, przygotowanie gruntu pod inwestycje zwiększyłoby jego wartość, a zatem Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego mogłyby dodatkowo zarobić na obrocie nieruchomościami.

Dla pobudzenia rozwoju rynku warto byłoby wykorzystać dwa obszary, które w Polsce należy ocenić jako deficytowe. Myślę tu o REIT-ach oraz PPP. Czym są REIT-y i czemu nie działają w Polsce? Profesjonalnym inwestorom pojęcie REIT-ów jest dobrze znane, natomiast, paradoksalnie, jest ono obce dla większości inwestorów indywidualnych, dla których właśnie instytucja ta została stworzona. REIT (z ang. Real Estate Investment Trust) to rodzaj funduszu inwestycyjnego, który przeznaczają środki finansowe indywidualnych inwestorów posiadających jednostki uczestnictwa w tym funduszu na nabycie różnego rodzaju nieruchomości (gruntów, budynków, w szczególności komercyjnych, magazynowych i mieszkalnych), przeznaczonych pod wynajem lub do dalszej sprzedaży. Tacy indywidualni inwestorzy zarabiają poprzez uzyskiwanie od REIT-u dywidendy w wysokości proporcjonalnej do wniesionego wkładu. REIT-y po raz pierwszy pojawiły się w Stanach Zjednoczonych w latach 60. XX wieku i tam też ich pozycja jest oczywiście najbardziej ugruntowana, jednak funkcjonują one też całkiem dobrze w wielu krajach europejskich, głównie Europy Zachodniej. Niewątpliwą zaletą tej formy inwestowania jest brak konieczności lokowania znacznej ilości środków (co umożliwia wejście na rynek inwestorów, których nie byłoby stać na samodzielne nabycie nieruchomości) oraz niewielkie ryzyko (REIT-y zazwyczaj dysponują szerokim portfolio posiadanych nieruchomości o różnym przeznaczeniu, co zmniejsza ryzyko utraty środków w przypadku kryzysu w jednej z branż). Dodatkowym plusem REIT-ów jest to, że inwestor nie musi dysponować znajomością rynku i procedur, ponieważ to fundusz organizuje i prowadzi cały proces, poczynając od nabycia nieruchomości, przez jej zabudowę, po wynajem lub sprzedaż oraz rozliczenie zysków. Ustawodawstwa państw, w których REIT-y faktycznie działają z sukcesem, przewidują również korzystne zasady opodatkowania, zarówno samych funduszy, jak i ich uczestników. Dlaczego więc w Polsce, mimo wielu ich zalet, REIT-y nie funkcjonują? Wydaje się, że podstawowym problemem jest brak wystarczającej silnej woli politycznej do wprowadzenia do polskiego systemu ram prawnych regulujących działania tej instytucji. Owszem, w 2016 r. rozpoczęły się prace legislacyjne, których skutkiem było powsta-



nie w 2018 r. projektu ustawy o firmach inwestujących w najem nieruchomości (FINN), jednak po I czytaniu na posiedzeniu Sejmu, projekt utknął w Komisji Finansów Publicznych, a zgodnie z zasadą dyskontynuacji prac legislacyjnych, projekt nie był prowadzony dalej po wyborach parlamentarnych w 2019 r. Zastanawiał również fakt, że projekt ustawy o FINN skupiał się na inwestowaniu w nieruchomości mieszkaniowe, podczas gdy na w portfelach inwestycyjnych REIT-ów na świecie dominują głównie nieruchomości komercyjne. Ta mentalna alokacja REIT-ów do inwestycji mieszkaniowych w połączeniu z, ogólnie mówiąc, niechęcią ówczesnego rządu do inwestycji zagranicznych w Polsce oraz obawą, że na rodzimy rynek wejdą podmioty zajmujące się hurtowym wykupem lokali mieszkalnych, co nie wpisywało się w założenia programowe rządu, spowodowały naturalną „śmierć” tego projektu. Podjęte w 2020 r. resortowe prace nad kolejnymi rozwiązaniami dotyczącymi tej kwestii nie przyniosły nawet efektu w postaci projektu ustawy – zostały storpedowane przez pandemię COVID-19 oraz przez rozłam polityczny w ekipie rządzącej. Czy istnieją zatem szanse, aby w najbliższym czasie drobni inwestorzy mogli korzystać w Polsce z dobrodziejstw tej instytucji? Trudno zakładać, że nastąpi to natychmiast, biorąc pod uwagę aktualną sytuację prawną i polityczną w Polsce. Obecna większość parlamentarna i rząd skupiają się bowiem na próbach odwrócenia części zmian prawnych wprowadzonych przez dotychczasowe władze i pozyskiwaniu środków unijnych. Na tym etapie, kwestia REIT-ów w Polsce nie będzie zapewne sprawą priorytetową. W związku z tym, krótkoterminowo, krajowym inwestorom pozostaje lokowanie środków na rynkach zagranicznych, w szczególności poprzez bezpośrednie nabywanie jednostek uczestnictwa w REIT-ach zagranicznych, inwestowanie w fundusze zorientowane na nabywanie udziałów w spółkach nieruchomościowych (tzw. ETF-y, Exchange Traded Fund) lub za pośrednictwem, niosących nadal zwiększone ryzyko, platform crowdfundingowych oraz bezpośrednio lub przez spółki JV, inwestycje w Polsce. Mając jednak na uwadze, przynajmniej deklarowane, nastawienie proliberalne, prorynkowe, proeuropejskie oraz otwartość na innowacje obecnej koalicji rządzącej, należy zakładać, że polskie REIT-y wrócą do debaty publicznej i parlamentarnej, a następnie wkroczą wreszcie triumfalnie do polskiego życia gospodarczego.

A co dalej z partnerstwem publiczno-prywatnym (PPP)? Iluż to już inwestorów, zwłaszcza ze starych państw Unii Europejskiej, chciało powielić w Polsce sukces projektów PPP z ich państw macierzystych i po okresie entuzjazmu i „bicia głową w mur” porzuciło plany takiej działalności w naszym kraju. Pomimo, że o partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP) słychać w polskim biznesie od blisko dwudziestu lat, nie doczekaliśmy się wielu przedsięwzięć zrealizowanych w tej formule. Pierwsza ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, obowiązująca od 7.10.2005 r. okazała się być kompletnym niewypałem i pozostała martwą ustawą, którą szybko zdecydowano się zastąpić nowym aktem prawnym. Aktualnie obowiązująca ustawa z 19.12.2008r. o PPP weszła w życie 27.2.2009 r. i uchyliła w całości pierwszą ustawę. Co ciekawe, od dnia wejścia w życie nowej ustawy o PPP, doczekała się ona siedmiu (!) tekstów jednolitych (zmian ustawy). Czy wzmożona aktywność legislacyjna spowodowała, że coś drgnęło z inwestycjami w formule PPP? Jest lepiej, ale do ideału daleko. Z Załącznika do uchwały nr 177 Rady Ministrów z dnia



25 września 2023 r. („Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego do roku 2030”), wynika, że od 2009 r. do końca 2022 r. zawarte zostały 174 umowy o PPP, których łączna wartość wyniosła 8,9 miliardów złotych. Biorąc pod uwagę kilkanaście lat obowiązywania ustawy o PPP i kilka bilionów złotych wydanych w tym okresie przez sektor publiczny na projekty infrastrukturalne, powyższe liczby wydają się marginalne. Co więcej, tylko część postępowań PPP kończy się wyborem partnera prywatnego. W latach 2009–2022 podmioty publiczne wszczęły 642 postępowania PPP, spośród których tylko 39% zakończyło się podpisaniem umów o PPP. Obok ustawy o PPP, pojęcie PPP można odnaleźć także w ustawie z 21.10.2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Od strony formalnoprawnej, PPP jest pewnego rodzaju umową w sprawie zamówienia publicznego. Współpraca podmiotu publicznego i prywatnego oparta na finansowym zaangażowaniu strony publicznej jest w praktyce albo zamówieniem publicznym, do którego należy stosować przepisy prawa zamówień publicznych albo koncesją, do której należy stosować przepisy ww. ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, chyba że w danym przypadku będzie miało miejsce wyłączenie stosowania ww. przepisów. Przykładowo, jeżeli zobowiązanie partnera prywatnego ma polegać wyłącznie na budowie obiektu budowlanego, za co przewidziana jest zapłata wynagrodzenia (zamówienie publiczne na roboty budowlane) albo prawo do pobierania opłat od użytkowników (koncesja na roboty budowlane), to do zawarcia takiej umowy nie znajdą zastosowania przepisy ustawy o PPP. Jeżeli natomiast współpraca podmiotu publicznego i prywatnego dodatkowo przewiduje podział zadań i ryzyk pomiędzy stronami przedsięwzięcia, w tym wniesienie wkładów własnych, a przedmiot współpracy będący wykonaniem robót budowlanych, dostaw lub usług, jest związany z zarządzaniem lub utrzymaniem składnika majątkowego, wówczas będziemy mieli do czynienia z PPP w rozumieniu ustawy o PPP. Co zatem odstrasza podmioty publiczne od odejścia od reżimu prawa zamówień publicznych na rzecz ustawy o PPP? Sama strona publiczna (w ww. Załączniku do uchwały nr 177 Rady Ministrów) wskazuje następujące przyczyny:

1. Niewystarczający poziom wiedzy i kompetencji w zakresie PPP wśród podmiotów publicznych;
2. Brak systemowego podejścia do uwzględniania formuły PPP jako sposobu realizacji zamierzeń inwestycyjnych;
3. Problemy podmiotów publicznych w zarządzaniu realizacją umowy o PPP;
4. Niewystarczający poziom wykorzystania formuły hybrydowej (priorytetyzacja wykorzystania finansowania bezzwrotnego do realizacji inwestycji w formule tradycyjnej);
5. Niewystarczający poziom konkurencji na rynku usług doradczych;
6. Wysoki koszt pozyskania finansowania wydatków na realizację projektu PPP;
7. Brak pewności (po stronie podmiotów publicznych) w zakresie klasyfikacji budżetowej zobowiązań publicznych z tytułu wynagrodzenia partnera prywatnego;
8. Brak systemowego podejścia do analizy inwestycji publicznych (na etapie realizacji) pod ką-



tem ich efektywności i value for money.

Załącznik przewiduje szereg działań, które należałoby podjąć, w celu usuwania zidentyfikowanych barier rynku PPP. Czas pokaże, czy bariery oraz metody ich usunięcia zostały zidentyfikowane w sposób trafny oraz czy wnioski pozostaną na papierze, czy przyczynią do spopularyzowania PPP w Polsce. Wszak to głównie od strony publicznej jako inicjatora przedsięwzięć zależy rozwinięcie tej formuły inwestowania w Polsce. Ocena przedsiębiorców prywatnych co do przyczyn małej liczby projektów PPP w Polsce częściowo pokrywa się ze stroną publiczną. Najczęściej wymienia się niezrozumienie formuły PPP przez przedstawicieli podmiotów publicznych, co skutkuje nierealnymi z biznesowego punktu widzenia, oczekiwaniami oraz brak know how w zakresie PPP, które de facto w całości musi być zapewnianie przez stronę prywatną.

4. Jednak istotna ewolucja, a nie rewolucja, w przepisach planistycznych i budowlanych

Kilkukrotnie próbowano przygotować i przeprowadzić całkowitą reformę oraz kodyfikację przepisów planistycznych/urbanistycznych oraz budowlanych. Póki co, planowaną rewolucję ustawodawca zastąpił, o szerokim zakresie, ale jednak ewolucją obowiązującego systemu.

Od ponad 3 miesięcy obowiązuje, w znacznej części, ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, która w znacznym stopniu przemodelowała obowiązujący w Polsce od kilkunastu lat system planowania przestrzennego. Przyjrzyjmy się zatem najważniejszym zmianom w przepisach. Najistotniejszą zmianą wydaje się być zastąpienie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy planem ogólnym. Podczas gdy studium nie było aktem prawa miejscowego i nie było wiążące przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy (zgodność ze studium była wymagana tylko w odniesieniu do planów miejscowych), plan ogólny jest aktem prawa miejscowego i jego postanowienia wiążą przy uchwalaniu planów miejscowych i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ponadto zgodnie ze znowelizowanymi przepisami, plan ogólny powinien określać strefy planistyczne (np. strefę wielofunkcyjną z zabudową mieszkaniową wielorodzinną, strefę usługową, strefę handlu wielkopowierzchniowego) oraz gminne standardy urbanistyczne, obejmujące gminny katalog stref planistycznych (określający m.in. profil funkcjonalny stref planistycznych, wartość maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy oraz wartość minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej) oraz mogące obejmować gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej (tj. do szkoły podstawowej oraz obszarów zieleni publicznej). W założeniu ustawodawcy, plany ogólne powinny zostać sporządzone do końca 2025 r., ponieważ z dniem 1 stycznia 2026 r., stracą moc obowiązujące studia. Wielu ekspertów i samorządowców podkreśla, że termin ten jest zbyt krótki, ze względu chociażby na stopień złożoności planu ogólnego oraz braki kadrowe urbanistów.



Zdaje się, że problem ten dostrzegł również prawodawca, który w słynnym już projekcie nowelizacji przepisów dotyczących OZE zamierzał przedłużyć ten termin do końca 2027 r. Nowelizacja w tym zakresie nie została przegłosowana, jednak należy się liczyć z tym, że postulat przedłużenia tego terminu zostanie w najbliższym czasie uwzględniony. Zmiany dotknęły też doskonale znanej inwestorom decyzji o warunkach zabudowy, określającej warunki realizacji inwestycji w przypadku braku planu miejscowego. Według znowelizowanych przepisów, decyzje WZ będą mogły być wydawane, co do zasady, tylko w odniesieniu do terenów położonych na tzw. obszarach uzupełnienia zabudowy, które mogą (ale nie muszą) być wyznaczone w planie ogólnym. Jak wskazaliśmy powyżej, podstawą wydania decyzji o warunkach zabudowy mają być postanowienia planu ogólnego, co oznacza, że jeżeli plan ogólny nie zostanie sporządzony lub nie przewiduje on wyznaczenia obszaru uzupełnienia zabudowy, nie będzie możliwe uzyskanie decyzji WZ. Dodatkowo, nowe przepisy ograniczają „termin ważności” decyzji WZ, który ma wynosić 5 lat od dnia, w którym decyzja stała się prawomocna (po tym okresie decyzja wygaśnie). Aby uniknąć powyższych ograniczeń, należy uzyskać prawomocną decyzję WZ do końca 2025 r. Wszystkie te czynniki spowodowały, że od kilku miesięcy mamy do czynienia ze szturmem inwestorów na urzędy gmin i miast, wydające ww. decyzje, a postępowania administracyjne w tych sprawach trwają miesiącami. Jedynie niewielkim pocieszeniem dla inwestorów w tej sytuacji jest ograniczenie maksymalnego zasięgu tzw. obszaru analizowanego wyznaczanego w toku postępowania o wydanie decyzji WZ do 200 metrów.

Oczekiwana przez inwestorów nowością jest szczególna forma planu miejscowego (a więc aktu miejscowego), zintegrowany plan inwestycyjny (ZPI), pozwalający na realizację inwestycji głównej (np. zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej) oraz inwestycji uzupełniającej (np. sieci uzbrojenia terenu, przedszkola, szkoły). ZPI jest uchwalany na wniosek inwestora przez radę gminy, a w ramach całej procedury zawierana jest pomiędzy gminą a inwestorem umowa urbanistyczna, w której inwestor zobowiązuje się na rzecz gminy do realizacji inwestycji uzupełniającej, a może też przyjąć na siebie inne zobowiązania, np. przekazania gminie nieruchomości stanowiących część przedmiotu inwestycji głównej. Założeniem ustawodawcy wprowadzającego to narzędzie planistyczne był rozwój partnerstwa inwestycyjnego pomiędzy gminami, jako podmiotami publicznymi oraz innymi inwestorami prywatnymi, co ma przyczynić się do efektywniejszego realizowania inwestycji, np. mieszkaniowych czy komercyjnych, które często były niemożliwe do zrealizowania z uwagi na nieposiadanie odpowiednich środków finansowych przez gminę. W ramach nowelizacji wprowadzono także przepisy, na podstawie których ma powstać Rejestr Urbanistyczny. Rejestr ten ma zacząć funkcjonować od 2026 r., a nieodpłatny dostęp do niego ma zostać zapewniony każdemu za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W rejestrze mają być zamieszczane dane wynikające np. z uchwał o przystąpieniu do sporządzania aktów planowania przestrzennego oraz samych aktów planowania przestrzennego, wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także samych decyzji oraz wyroków sądów administracyjnych dotyczących decyzji o warunkach zabudowy i zagospo-



darowania terenu oraz aktów planowania przestrzennego. Ustawa nowelizująca reguluje również kwestie partycypacji społecznej w procedurze przygotowania aktów planowania przestrzennego, polegające m.in. na umożliwieniu udziału interesariuszom planowania i zagospodarowania przestrzennego w tej procedurze, w tym przez wypowiedanie się, składanie wniosków lub uczestnictwo w konsultacjach społecznych. Nowe przepisy umożliwiają m.in. składanie wniosków do projektu aktu planowania przestrzennego za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej oraz regulują szczegółowo kwestie prowadzenia konsultacji społecznych.

Prawnicy, architekci i inżynierowie budownictwa są już przyzwyczajeni do faktu, że z każdym kolejnym rokiem w życie wchodzi bardziej lub mniej istotne zmiany przepisów prawa budowlanego. Nie inaczej jest również w tym roku, aczkolwiek tym razem zmiany nie dotyczą podstawowego aktu prawnego regulującego prowadzenie robót budowlanych, jakim jest ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, które wchodzi w życie 1 kwietnia 2024 r. Zmiany te są kluczowe zwłaszcza dla architektów, którzy będą musieli je uwzględnić na etapie projektowania obiektów budowlanych. Ich celem, w założeniu Ministra Rozwoju i Technologii, ma być walka z tzw. patodeweloperką, a zatem nowe przepisy dotyczą głównie inwestycji mieszkaniowych, a w szczególności wielorodzinnych. Przyjrzyjmy się zatem kluczowym zapisom znowelizowanego rozporządzenia. Ogólną zasadą ma być to, że budynki mieszkalne wielorodzinne mające więcej niż 4 kondygnacje nadziemne, muszą być zlokalizowane w odległości nie mniejszej niż 5 metrów od granicy działki budowlanej, na której mają być usytuowane. Dotychczasowe odległości wynosiły, odpowiednio, 4 i 3 metry, w zależności od tego, czy ściana zwrócona do tej granicy miała drzwi lub okna. Dodatkowo, budynki produkcyjne lub magazynowe o powierzchni zabudowy przekraczającej 1000 m² nie będą mogły być zlokalizowane w odległości mniejszej niż 30 metrów od ściany istniejącego na innej działce budowlanej budynku mieszkalnego lub projektowanego na innej działce budowlanej budynku mieszkalnego, dla których istnieje ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę albo zostało dokonane zgłoszenie budowy, co do którego nie został wniesiony sprzeciw.

Dobłą wiadomością, może nie dla deweloperów, ale zapewne przynajmniej dla rodzin z dziećmi, jest wprowadzenie obowiązku wykonania placu zabaw dla dzieci, jeżeli liczba mieszkań w danej inwestycji przekracza 20. Ponadto place te muszą być również dostępne dla osób ze szczególnymi potrzebami i ogrodzone, a co najmniej 30% powierzchni placu zabaw musi znajdować się na terenie biologicznie czynnym. Rodziny te oraz osoby spędzające czas aktywnie powinny być również zadowolone z faktu, że w nowych budynkach wielorodzinnych musi znaleźć się pomieszczenie gospodarcze (budynek, wiata lub altana) na potrzeby przechowywania rowerów i wózków dziecięcych, o powierzchni co najmniej 15 m². Kolejną, przynajmniej w założeniu, dobrą wiadomością dla wszystkich mieszkańców jest obowiązek zapewnienia miejsca rekreacyjnego w przypadku budowy zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych, w którym liczba



mieszkań przekracza 20. Zmiany ucieszą również osoby ceniące sobie prywatność i ciszę. Jeżeli bowiem nasz balkon i balkon sąsiada z bloku znajduje się na jednej płycie balkonowej, deweloper musi zapewnić między tymi balkonami pełne oddzielenie pionowe w postaci stałej przegrody, zapewniającej komfort użytkowania i o odpowiedniej przepuszczalności światła. Dodatkowo, wymagania akustyczne jak dla przegród między lokalami mieszkalnymi w budynku mieszkalnym wielorodzinnym wprowadzone zostały również w odniesieniu do ścian wewnętrznych i stropów oddzielających lokale mieszkalne w budynku mieszkalnym jednorodzinnym. Do rozporządzenia wprowadzono definicję publicznie dostępnego placu, którym jest ogólnodostępny teren służący rekreacji, komunikacji, pełniący także funkcję reprezentacyjną, odpowiednio oznaczony w planie miejscowym lub, w przypadku jego braku, w ewidencji gruntów i budynków. W odniesieniu do tego rodzaju terenów o powierzchni powyżej 1000 m² wprowadzono zasadę, że co najmniej 20% jego powierzchni należy urządzić jako teren biologicznie czynny, jeżeli wyższy procent nie wynika z ustaleń planu miejscowego. Na marginesie warto również zwrócić uwagę na to, że nowe lokale użytkowe w budynkach będą musiały mieć powierzchnię co najmniej 25 m². Powyższe zmiany nie dotyczą zamierzeń budowlanych, wobec których przed 1 kwietnia 2024 r., m.in., złożono wnioski o pozwolenie na budowę, została wydana decyzja o pozwoleniu na budowę lub zostało dokonane zgłoszenie budowy. W tym zapewne należy upatrywać zwiększoną w ostatnim czasie liczbę wniosków kierowanych do organów administracji architektoniczno-budowlanej dotyczących robót budowlanych w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Wydaje się, że powyższe zmiany powinny zwiększyć komfort użytkowania nowopowstających terenów mieszkaniowych, przy czym, jak to zwykle bywa przy zmianach przepisów narzucających pewne ograniczenia co do możliwości zabudowy terenów, należy liczyć się z kolejnym wzrostem cen mieszkań na rynku, obowiązki wynikające ze zmiany przepisów będą generować, z jednej strony, zwiększone koszty a, z drugiej strony, mogą zmniejszyć ilość PUM osiąganego w ramach danej inwestycji. Zdarzą się również przypadki, w których, wbrew intencji autorów zmienionych przepisów, planowane inwestycje w ogóle nie zostaną zrealizowane, ponieważ konieczność spełnienia wymogów wynikających ze zmienionych przepisów uczyni takie inwestycje nierentownymi.

5. Rok 2024. Czy to koniec reprivatyzacji?

Od dziesięcioleci w debacie publicznej pojawiały się apele o uchwalenie ustawy reprivatyzacyjnej. Tymczasem, problem ten poprzednia większość sejmowa postanowiła załatwić „tylnymi drzwiami”. We wrześniu ubiegłego roku weszła w życie ustawa nowelizująca Kodeks postępowania administracyjnego, radykalnie ograniczająca możliwość stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych wydanych z rażącym naruszeniem prawa. Przyjęte w ramach nowelizacji rozwiązania, a w szczególności przepisy ją wprowadzające, odnoszące się do postępowań administracyjnych trwających w chwili wejścia w życie noweli, wzbudziły liczne kontrowersje, przede wszystkim natury konstytucyjnej. Ponadto, chociaż zmiana ta objęła swoim zakresem każdego



rodzaju decyzje administracyjne, to przede wszystkim uderzyła w możliwość wzruszania PRL-owskich decyzji nacjonalizacyjnych (wywłaszczeniowych). Z tego właśnie powodu zmiana ta doprowadziła także do zachwiania stosunków dyplomatycznych pomiędzy Polską a Izraelem. Zostawiając jednak na boku relacje międzynarodowe, ograniczmy się do stwierdzenia, że nadchodzący rok powinien udzielić odpowiedzi na nurtujące pytanie, raz po raz podnoszone w przestrzeni publicznej. Mianowicie, czy ta nowelizacja to definitywny game over dla reprivatyzacji w ogóle, i to nie tylko „dzikiej” reprivatyzacji. Jak to zwykle bywa, zdania na ten temat są podzielone. Zagłębiając się jednak w wypowiedzi medialne można odnieść wrażenie, że owa rozbieżność wynika z różnego pojmowania takich pojęć jak „reprivatyzacja” czy „postępowania reprivatyzacyjne”. Przyjmując, że pojęcia te obejmują czynności nakierowane jedynie na restytucję, czyli odzyskanie znacjonalizowanego majątku w naturze, to tak, ww. nowelizacja KPA w zasadzie zamknęła reprivatyzację z dnia na dzień. Przesądza o tym znowelizowany KPA wyraźnie wskazując, że nie wszczyna się postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło trzydzieści lat. Z kolei w odniesieniu do postępowań już wszczętych, a niezakończonych w sposób ostateczny przed wejściem w życie nowelizacji, ustawa zmieniająca przewiduje ich umorzenie z mocy prawa. W tym przypadku (może nadal z pewnymi znakami zapytania) mogą odetchnąć z ulgą podmioty będące we władaniu znacjonalizowanego majątku, często o znacznej wartości, którego właścicielem pozostaje wciąż Skarb Państwa, np. użytkownicy wieczyści, nawet jeżeli nie są chronieni ręką wiary publicznej ksiąg wieczystych.

Natomiast, jeżeli znaczenie reprivatyzacji rozciągamy także na działania zmierzające do uzyskania odszkodowania za pozbawienie majątku w sposób sprzeczny z prawem, sprawa nie jest już tak oczywista. Istota problemu tkwi bowiem w odpowiedzi na pytanie, czy istnieje możliwość skutecznego dochodzenia od Skarbu Państwa odszkodowania za znacjonalizowanie majątku niezgodnie z prawem mimo braku uzyskania decyzji stwierdzającej, że decyzja nacjonalizacyjna została wydana z rażącym naruszeniem prawa, która to decyzja stanowi prejudykat do dochodzenia roszczeń na podstawie art. 4171 § 2 KC. Skoro bowiem (jak wspomniano powyżej) obecne regulacje KPA nie pozwalają w praktyce wszcząć postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej, a wszczęte postępowania umorzyły się z mocy prawa, to nie ma możliwości pozyskania jakiegokolwiek rozstrzygnięcia w tym zakresie, w tym również stwierdzającego, że decyzja nacjonalizacyjna została wydana z naruszeniem prawa. Jest to bowiem jeden z rodzajów rozstrzygnięć (obok stwierdzenia nieważności lub odmowy stwierdzenia nieważności), który zapada w ramach postępowania nadzorczego, a skoro nie ma takiego postępowania, nie zostanie wydana również w nim żadna decyzja. Innymi słowy, aby organ mógł stwierdzić, że decyzja nacjonalizacyjna została wydana z naruszeniem prawa, należy wszcząć postępowanie o stwierdzenie jej nieważności. KPA nie przewiduje odrębnego postępowania w tym zakresie. Prezentowane są dwojakiemu rodzaju rozwiązania tej problematycznej kwestii. Według pierwszego z nich, w obliczu braku możliwości pozyskania odpowiedniego prejudykatu,



droga do uzyskania odszkodowania w oparciu polskie procedury została zamknięta. Zainteresowanym pozostaje jedynie dochodzenie odszkodowania od Państwa Polskiego przed sądami europejskimi. Ciekawy natomiast jest drugi pogląd, powołujący się na art. 77 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że ustawa nie może zamykać drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw oraz ogólny przepis przewidujący odpowiedzialność Skarbu Państwa za tzw. bezprawie (działanie lub zaniechanie) przy wykonywaniu władzy publicznej, tj. art. 417 § 1 KC. Nie wdając się w szerokie rozważania natury prawnej, łączna analiza tych dwóch przepisów prowadzi do, zdaje się słusznego, wniosku, iż skoro zainteresowana osoba nie jest w stanie pozyskać prejudykatu w postaci decyzji stwierdzającej wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa, a przyczyna tkwi w braku odpowiedniej procedury, to kwestia ta powinna być zbadana przez sąd cywilny, w ramach postępowania o odszkodowanie. Inna koncepcja zakłada natomiast wytoczenie powództwa wobec Skarbu Państwa o odszkodowanie na podstawie art. 417 § 3 KC za brak wydania decyzji administracyjnej w wyniku przewlekłości postępowania nadzorczego, które w naszych realiach potrafią trwać kilkanaście lat (!). Z tej ścieżki procedowania będą mogły skorzystać jednak jedynie te osoby, które podjęły czynności zmierzające do pozyskania prejudykatu, czyli zdążyły wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej. Z uwagi na dodatkowe okoliczności może ona wydać się jednak mniej korzystna dla zainteresowanego, w szczególności z powodu konieczności uzyskania prejudykatu w postaci decyzji stwierdzającej przewlekłość postępowania nadzorczego. Należy mieć bowiem na uwadze, że w tego typu sprawach długi okres prowadzenia postępowania nadzorczego nie wynika tylko z opieszałości organów. Zwykle są to bardzo skomplikowane postępowania, w których występują ogromne trudności w pozyskiwaniu archiwalnego materiału dowodowego, który często podlegał częściowemu zniszczeniu (tzw. brakowaniu), pojawia się konieczność ustalenia czy nie doszło do zaspokojenia roszczeń w ramach układów indemnizacyjnych, co z kolei wiąże się z koniecznością pozyskiwania informacji z innych Państw, za pośrednictwem ambasad. Są to niezwykle czasochłonne czynności. Wreszcie element prozaiczny. Często sami zainteresowani składają wnioski o przedłużenie terminu zakończenia postępowania. Może się zatem okazać, że suma wszystkich ww. okoliczności spowoduje, że o przewlekłości postępowania nadzorczego w rozumieniu przepisów prawa, nie może być mowy.

Podsumowując nowelizacja KPA z pewnością nie skończyła z reprivatyzacją „raz na dobre”. Co prawda zwrot znacjonalizowanego majątku w naturze będzie niemożliwy, jednak z pewnością będziemy obserwować batalie odszkodowawcze pomiędzy zainteresowanymi a Skarbem Państwa, czy to z wykorzystaniem ścieżki „europejskiej” czy przed polskimi sądami cywilnymi. Oczywiście, część osób odpuści. Chociażby z uwagi na koszty, które będzie trzeba ponieść, jak np. opłata od pozwu, która może wynieść nawet 200.000 zł. Bez prejudykatu w postaci stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej konieczne będzie więc dwukrotne (a może nawet i kilkukrotne) wzięcie ryzyka przegrania procesu i poniesienia jego kosztów, które występuje zawsze. Zważywszy, że problem reprivatyzacji dotyczy osób fizycznych, przysłowiowych „Kowalskich”, jawi się



to jako nie lada decyzja biznesowa. Last but not least. W całym całej dotychczasowej części tego tekstu nie wspomnieliśmy o „drobnym” fakcie, mianowicie o zaskarżeniu omawianej nowelizacji KPA do Trybunału Konstytucyjnego. Celowo. Od chwili zaskarżenia tych przepisów do TK (pod koniec 2021 r.), Trybunał nie podjął żadnych czynności, które zwiastowałyby rychłe zajęcie się tą sprawą. I w najbliższym czasie nie należy się tego spodziewać, z uwagi na trwający od wielu miesięcy pat w tej instytucji. Kiedyś to jednak nastąpi, a ewentualny wyrok TK stwierdzający niekonstytucyjność omawianej nowelizacji k.p.a. może okazać się prawdziwą puszką Pandory.



POBIERZ CZ. 1

**NIERUCHOMOŚCI W POLSCE NA PROGU 2024 ROKU –
z lotu ptaka i okiem prawnika**

