

SŁAWOMIR PAWŁOWSKI\*

## ***Lex developer* – analiza porównawcza projektu pierwotnego specustawy mieszkaniowej z ostatecznie uchwaloną ustawą**

### **Wprowadzenie**

Tak zwane „pozytywne” doświadczenia z budowy dróg publicznych z wykorzystaniem ustaw ułatwiających ich realizację skłoniły prawodawcę do coraz częstszego sięgania po ten szczególny rodzaj aktów normatywnych, zwanych dziś powszechnie specustawami<sup>1</sup>. Ich specyfika przejawia się w tym, że po pierwsze, w sposób znaczący odbiegają od unormowań zawartych w ustawach o randze *lex generalis*, na podstawie których realizuje się inwestycje celu publicznego, tj. w Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>2</sup>, Ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>3</sup> oraz Ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>4</sup>. Po drugie, trudno je uznać za klasyczne *lex specialis*, gdyż nie modyfikują one jednego, czy też maksymalnie kilku rozwiązań zawartych w *lex generalis*, ale są to wielokrotnie odrębne, kompletne regulacje, które często wyłączają zastosowanie ustaw głównych. Stąd też zasadnie nazywa się je specustawami. O ich „popularności” świadczy fakt,

---

\* Sławomir Pawłowski, prof. UAM dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: womir@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-2060-6638>.

<sup>1</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy ogłoszonego 11 VII 2006 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 854/V kadencja, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/archiwum> (dostęp: 11 VI 2020).

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 293 ze zm., dalej „u.p.z.p.”.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1186 ze zm.

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 65 ze zm., dalej „u.g.n.”.

że od momentu uchwalenia Ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych<sup>5</sup>, której tytuł już trzy lata później został zmieniony, by mogła ona mieć zastosowanie do wszystkich kategorii dróg publicznych, do chwili obecnej uchwalono kilkanaście specustaw inwestycyjnych.

Ponadto początkowa ostrożność sięgania po ten wyjątkowy instrument minęła, a ustaw tego typu uchwała się coraz więcej, przy czym zamiast określać rodzaj inwestycji celu publicznego, w ostatnim czasie w tytule ustawy wskazuje się konkretny cel, np. Centralny Port Komunikacyjny, przekop Mierzei Wiślanej czy pogłębienie kanału żeglugowego między Świnoujściem a Szczecinem – wraz z podaniem głębokości tego kanału (sic!). Zachodzą tu poważne wątpliwości, czy są to ciągle akty stanowienia prawa czy też już jego stosowania.

Śmiałość sięgania po ten instrument doprowadziła do uchwalenia Ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących<sup>6</sup>, którą ze względu na swój charakter i zakres normowania *prima facie* także należy zaliczyć do tej grupy, choć nie bez zastrzeżeń. Pojawia się wręcz pytanie, czy właściwszą potoczną nazwą tego aktu będzie termin „specustawa mieszkaniowa” czy też „lex deweloper”. Elementem różniącym tę ustawę od innych specustaw jest między innymi to, że inwestycje mieszkaniowe nie są inwestycjami celu publicznego w rozumieniu art. 6 u.g.n.<sup>7</sup> Sugeruje to, że w obecnym brzmieniu akt ten stanowi raczej nową kategorię specustaw.

Asumpt do napisania tego artykułu dały znaczące rozbieżności pomiędzy tekstem złożonym do prac sejmowych, tj. projektem specustawy mieszkaniowej z dnia 15 marca 2018 r. (dalej „projekt”)<sup>8</sup>, a ostatecznie uchwaloną ustawą. Tym samym oprócz metody analityczno-prawnej wykorzystana zostanie również metoda historyczna.

<sup>5</sup> Dz.U. 2003 Nr 80, poz. 721.

<sup>6</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 219, dalej „u.u.r.i.m.t.”.

<sup>7</sup> Niemniej ustawa ta próbuje się wpisać w przyjęty 27 IX 2016 r. przez Radę Ministrów „Narodowy Program Mieszkaniowy”, zwany potocznie „Mieszkanie+”. Sugeruje to także uzasadnienie do u.u.r.i.m.t., w którym stwierdza się m.in., że jej celem jest redukcja barier prawnych ograniczających rozwój mieszkalnictwa, w szczególności dostępności mieszkań dla osób o przeciętnych i niskich dochodach (druk sejmowy nr 2667/VIII kadencja, s. 1). Jest to jednak pusta deklaracja, niezajdująca potwierdzenia normatywnego – ustawa w żadnym miejscu nie uwzględnia wskazanych grup społecznych.

<sup>8</sup> Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12309302/katalog/12496178#12496178> (dostęp: 15 V 2020).

## 1. Zakres władztwa przestrzennego

Jednym z największych zarzutów stawianych projektowi z marca 2018 r. była znacząca modyfikacja przepisów z zakresu planowania przestrzennego i tym samym bezpośrednia ingerencja we władztwo planistyczne gminy.

Co do zasady, podobnie jak specustawy inwestycyjnie *sensu stricto*, art. 20 ust. 1 projektu wyłączał stosowanie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednocześnie jednak projekt zawierał alternatywne rozwiązania. Autorzy przedstawili mianowicie zupełnie nową regulację w zakresie instrumentów prawnych planowania przestrzeni przy realizowaniu tego typu inwestycji, co stawia między innymi pytanie o głębokość dopuszczalnej ingerencji w kompetencje organów gminy w tym zakresie. Koncepcja ta została podtrzymana w uchwalonej ustawie z kilkoma modyfikacjami, w tym z jedną naczelną: nie wyłącza ona możliwości realizacji inwestycji mieszkaniowej czy towarzyszącej na zasadach ogólnych, tj. na podstawie Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. Niemniej idea skorzystania z drogi uproszczonej przyświeca obu wersjom.

Przede wszystkim podkreślić należy, że w pierwotnej koncepcji gmina miała zostać istotnie ograniczona w możliwości decydowania o realizacji takiej inwestycji. W projekcie za najistotniejsze pod tym względem należy uznać art. 6–7 oraz art. 14. Pierwsze dwa normowały ogólną instytucję zgody na takie przedsięwzięcie, którą uznać należy za element współdziałania w znaczeniu *sensu largo*, czyli nie w trybie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>9</sup>. Zasadnie przy tym z jednej strony rozróżniono sytuację, w której na terenie będącym przedmiotem wniosku obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania terenu i nie dopuszczał inwestycji mieszkaniowej. W takich okolicznościach inwestor miał wystąpić z wnioskiem o wyrażenie zgody na jej realizację do właściwej miejscowo rady gminy. Oznaczałoby to, że wobec zaistniałej sprzeczności *prima facie* ostatecznie to rada gminy miała decydować w ogólności o dopuszczalności takiej inwestycji, przy czym za punkt odniesienia miał być brany „stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy”. Z kolei art. 7 projektu normował sytuację, w której plan taki nie obowiązywał. Wtedy organem właściwym miał być wójt, który w drodze decyzji mógłby taką zgodę wyrazić, biorąc pod uwagę

---

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 256 ze zm.), dalej „k.p.a.”.

te same wytyczne, a więc w odrębnym ogólnym postępowaniu jurysdykcyjnym.

Najważniejsza dla określenia zakresu władztwa planistycznego gminy w projekcie jest ostateczność przesądzenia o stanie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Z jednej strony obiektywne przesądzenie o niespełnieniu tej przesłanki, czyli wykazanie policzalnych potrzeb mieszkaniowych, oznaczałoby, że sprzeciw rady gminy byłby skutecznie wzruszalny, tzn. np. uchwałę rady gminy wyrażającą brak takiej zgody można by z powodzeniem skarżyć do sądu administracyjnego. W konsekwencji pozycja gminy mogłaby zostać całkowicie zmarginalizowana. Z drugiej strony na zagadnienie to można spojrzeć także w inny sposób i zadać pytanie, czy rozstrzygnięcia organów gminy, w tym uchwały rady gminy, analogicznie do aktów administracyjnych indywidualnych, mają charakter związany lub uznaniowy, a jeśli tak, to w jakim zakresie i co z tego wynika.

Nim zostanie udzielona odpowiedź na to pytanie, należy wskazać, że powyższa przesłanka materialna w zmodyfikowanej postaci znalazła się również w uchwalonej ustawie. Obecnie rada gminy „bierze pod uwagę stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy” (art. 7 ust. 4 *in fine* u.u.r.i.m.t.). Przepis ten został zatem znacząco rozwinięty poprzez uwzględnienie przy ocenie proponowanej inwestycji także „możliwości rozwoju gminy”, które nadto powinny być potwierdzone ustaleniami studium. Na gruncie tego przepisu zapadło już kilka orzeczeń, które nie pozostawiają wątpliwości co do tego, że to gmina jest ostatecznym decydentem. W jednym z najnowszych wyroków stwierdzono, że nawet w wypadku ziszczenia się przesłanki z art. 7 ust. 4 u.u.r.i.m.t. rada gminy nie ma obowiązku podjęcia pozytywnej uchwały w przedmiocie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Wskazane przesłanki mają bowiem bardzo ogólny charakter, a ich zastosowanie ma zasadniczo charakter uznaniowy<sup>10</sup>. Podobne stanowisko wyartykułowano we wcześniejszych orzeczeniach. W szczególności o uznaniowym charakterze uchwały świadczy zwrot: „bierze pod uwagę” okoliczności wynikające ze studium. Nadto podjęcie uchwały o lokalizacji inwestycji nie następuje po stwierdzeniu zgodności ze studium<sup>11</sup>. Wykładnia

<sup>10</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Lublinie z 6 IV 2019 r., sygn. II SA/Lu 403/19, LEX nr 2736752.

<sup>11</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z 5 IX 2019 r., sygn. II SA/Sz 643/19, LEX nr 2725407.

językowa całego art. 7, a zwłaszcza ust. 10, 12 i 14, pozwala także na wskazanie innych determinant granic uznania administracyjnego<sup>12</sup>.

Ze względu na lakoniczne, a przy tym węższe, ograniczone do jednej zmiennej, ujęcie podstaw do wyrażenia zgody bądź jej odmowy w projekcie nie ma już takiej jednoznacznej pewności, szczególnie w świetle przytoczonych orzeczeń, że to gmina byłaby ostatecznym decydem. Jest to tym bardziej złożone, jeśliby wziąć pod uwagę również współczesny dorobek doktryny w przedmiocie postrzegania uznania administracyjnego i jego ograniczania<sup>13</sup>. Z pewnością nie można się zgodzić z faktem, że w demokratycznym państwie prawa organy administracji publicznej mogą działać arbitralnie.

Ostatecznie zatem należy dojść do wniosku, że ewentualny sprzeciw organów gminy wobec planowanej inwestycji mieszkaniowej mogłyby nie oznaczać definitywnego jej zablokowania. Ma to tym bardziej doniosłe znaczenie, że wyrażanie zgody na jej realizację według projektu miało przebiegać dwuetapowo, odmiennie niż obowiązuje to obecnie. W pierwszej kolejności to właściwe organy gminy ze względu na stan pokrycia obszaru gminy planami miejscowymi miały wyrazić zgodę, która stanowić miała warunek *sine qua non* dla wydania decyzji lokalizacyjnej *sensu stricto* przez odpowiedni organ administracji rządowej.

Zaprezentowany pokrótce tryb stanowi istotne odstępstwo od przyjętego ostatecznie modelu wydawania rozstrzygnięcia w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej, gdzie to stanowisko organów gminy jest decydujące. W projekcie mianowicie ewentualne

---

<sup>12</sup> W wyroku WSA w Gliwicach z 6 VI 2019 r., sygn. II SA/GI 112/19, LEX nr 2714052, stwierdzono m.in., że „Granice zewnętrznych uznania, jakie przysługuje radzie gminy podejmującej uchwałę lokalizacyjną, należy także poszukiwać w instrumentach wskazanych w art. 7 ust. 10 (uwagi do wniosku), art. 7 ust. 12 (opinie do wniosku) oraz art. 7 ust. 14 (uzgodnienie wniosku) ustawy z 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Instrumenty te mają różną moc oddziaływania na losy wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji, przy czym dwa pierwsze (uwagi i opinie) są niewiążące, natomiast uzgodnienie (brak uzgodnienia) determinuje możliwość pozytywnego załatwienia wniosku”.

<sup>13</sup> Zob. np.: M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983; J. Orłowski, *Uznanie administracyjne w prawie podatkowym*, Gdańsk 2005; W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 5, s. 42–54; A. Szot, *Słuszność a uznanie administracyjne*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2011, nr 15, s. 175–182; M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Institucje prawa administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2010; K. Gębała, *Uznanie administracyjne w systemie prawa niemieckiego*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 1, s. 73–82.

udzielenie zgody miało kończyć udział gminy w procesie wydawania rozstrzygnięcia lokalizacyjnego. Zgodnie bowiem z trzecim z powołanych na wstępie tego punktu przepisów, tj. art. 14 ust. 1 projektu, ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej miano przekazać organom administracji rządowej, w pierwszej instancji wojewodzie, w drugiej ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Rozwiązanie to mocno zbliżało projekt do klasycznych specustaw, w których zintegrowane decyzje wydaje terenowy organ administracji rządowej.

Powyższe rozwiązanie, czyli wydawanie decyzji lokalizacyjnej co do zasady przez wojewodę, można uznać z jednej strony za zgodne z wzorcem ukształtowanym w dotychczasowych specustawach. Co więcej, z tego punktu widzenia *prima facie* wydawałoby się to wręcz celowe. Okazuje się jednak, że takie wnioskowanie nie jest w pełni uzasadnione. Obowiązujące specustawy inwestycyjne dotyczą bądź regionalnych inwestycji liniowych przebiegających przez wiele gmin, powiatów, a niekiedy i województw (drogi publiczne i kolejowe, budowle przeciwpowodziowe, sieci przesyłowe), bądź inwestycji zlokalizowanych co prawda w konkretnym miejscu, ale o ogólnopaństwowym, a nie lokalnym charakterze (lotniska użytku publicznego, Centralny Port Komunikacyjny, gazoport w Świnoujściu, energetyka jądrowa, przekop Mierzei Wiślanej itp.). Tymczasem inwestycje mieszkaniowe nie wpisują się w ten wzorec, gdyż nie stanowią inwestycji celu publicznego w znaczeniu formalnym i materialnym<sup>14</sup>. *A contrario* są to inwestycje prywatne, komercyjne, które zyskały odrębną regulację. I właśnie ten aspekt – brak działania w pierwszej kolejności, w sposób niewątpliwie pierwszoplanowy na rzecz interesu publicznego, potencjalnie dostępnego dla każdego, powoduje, że przekazanie tego rozstrzygnięcia wojewodzie samo w sobie było dyskusyjnym rozwiązaniem.

Uwzględniając powyższe, za jak najbardziej słuszne uznać należy przyjęte finalnie rozwiązanie, które pozostawiło wszystkie uprawnienia w tym zakresie gminie, co w dużej mierze przypisuje się konsultacjom społecznym, w których krytycznie odniesiono się do proponowanych rozwiązań<sup>15</sup>. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.u.r.i.m.t. w przypadku zamiaru

<sup>14</sup> Zob. więcej S. Pawłowski, *Specustawa mieszkaniowa a inne specustawy. Podobieństwa i różnice*, w: *Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawników i urbanistów*, pod red. J.H. Szlachetki, Gdańsk 2019, s. 237–248.

<sup>15</sup> K. Rostkowska, *Idą duże zmiany prawa w mieszkaniówce. Prezent od rządu dla deweloperów?*, www.bankier.pl, 15 V 2018 (dostęp: 8 V 2020).

realizacji inwestycji mieszkaniowej inwestor występuje, za pośrednictwem wójta (burmistrza, prezydenta miasta), z wnioskiem o ustalenie lokalizacji inwestycji do właściwej miejscowo rady gminy. I to właśnie ten organ podejmuje uchwałę w sprawie ustalenia lokalizacji tej inwestycji lub o odmowie takiej lokalizacji.

## 2. Charakter prawny rozstrzygnięcia lokalizacyjnego

Jak już wspomniano w poprzednim punkcie, wydanie rozstrzygnięcia w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w przepisach projektu miało przebiegać dwuetapowo, odmiennie niż obecnie. W pierwszej kolejności zgody udzielać miały odpowiednie organy gminy w zależności od tego, czy na procedowanym obszarze obowiązywał plan miejscowy, który nie przewidywał takiej inwestycji, czy też brak było tego planu. Dopiero po zajęciu stanowiska przez organy gminy decyzję miał wydawać wojewoda. Tym samym rozstrzygnięcia organów gminy należałoby traktować jako zajęcie wiążącego stanowiska w odrębnym postępowaniu administracyjnym, warunkującym wydanie aktu administracyjnego, a więc jako rozstrzygnięcie zależne<sup>16</sup>, a nie jako współdziałanie na gruncie art. 106 k.p.a.<sup>17</sup>

Odnosnie do pierwszego etapu na uwagę zasługuje następująca kwestia. Z art. 6 i 7 projektu wynika, że niezależnie od tego, czy rozstrzygnięcie podejmowałaby rada gminy czy wójt, w istocie byłyby one identyczne co do treści (byłaby nią zgoda na realizację inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej), ale różne co do formy prawnej. Uwzględniając zatem fakt, że co do zasady rada gminy podejmuje uchwały, które będąc aktami prawa miejscowego lub aktami kierownictwa wewnętrznego<sup>18</sup>, w założeniu mają być aktami zawierającymi normy generalne i abstrakcyjne, pojawia się pytanie, czy rzeczywiście zgoda rady wpisuje się w ten wzorzec. *Prima facie* jest to tym bardziej skomplikowane, że alternatywą dla tych uchwał, niejako substytutem, miało być rozstrzygnięcie organu wykonawczego gminy,

<sup>16</sup> Por. E. Szewczyk, *Współdziałanie organów administracji publicznej a decyzje zależne na przykładzie unormowań dotyczących planu ruchu zakładu górniczego*, „Studia Prawa Publicznego” 2019, nr 2, s. 76, 87–89.

<sup>17</sup> A. Wróbel, *Art. 106*, w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 591.

<sup>18</sup> A. Wierzbicka, *Art. 14 u.s.g.*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX/el. 2018, pkt 1.

które niewątpliwie, dotycząc sfery zewnętrznej, przyjęłoby postać decyzji administracyjnej. Zostało to *expressis verbis* wyrażone w art. 7 ust. 2 projektu *in principio*: „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta podejmuje decyzję w sprawie zgody [...]”. Nadto zaakcentować należy, że akty administracyjne indywidualne wyróżnia tzw. podwójna konkretność<sup>19</sup>. Uwzględniając jednocześnie reguły rządzące zasadami budowy struktur administracji publicznej – w szczególności charakter zadań przekazywanych do właściwości organów kolegialnych, procedujących w trybie sesyjnym, których celem jest m.in. wytyczanie przyszłych kierunków zadań, w tym planowanie, oraz organów monokratycznych skupiających się na wykonawstwie, bieżącym administrowaniu<sup>20</sup> – w pierwszym wejściu nie sposób racjonalnie pogodzić tych alternatywnie przypisanych, identycznych przedmiotowo kompetencji, gdyż zgoda rady gminy jawi się jako akt stosowania prawa.

Przyjęcie kierunku interpretacji, że uchwała rady gminy ma identyczny charakter jak decyzja wójta, jest tym bardziej uzasadnione, że w obu rozstrzygnięciach załącznikami do wniosku są te same dokumenty, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1–7 projektu, tj. dokumenty dotyczące:

1. określenia granic terenu objętego wnioskiem, przedstawionych na kopii mapy zasadniczej lub, w przypadku jej braku, na kopii mapy ewidencyjnej, przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmującej teren, którego wniosek dotyczy, i obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać, w skali 1:1000 lub większej;
2. określenia planowanej minimalnej i maksymalnej powierzchni użytkowej mieszkań;
3. określenia planowanej minimalnej i maksymalnej liczby lokali mieszkalnych;
4. określenia zmian w dotychczasowym sposobie zagospodarowania i uzbrojeniu terenu;
5. analizy powiązania inwestycji mieszkaniowej z uzbrojeniem terenu;
6. charakterystyki inwestycji mieszkaniowej, obejmującej określenie:
  - a. zapotrzebowania na wodę, energię oraz sposobu odprowadzania lub oczyszczania ścieków, a także innych potrzeb w zakresie uzbrojenia terenu, jak również sposobu zagospodarowywania odpadów,

<sup>19</sup> Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 283.

<sup>20</sup> Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2002, s. 70–72.



b. planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, przedstawione w formie opisowej i graficznej,

c. charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji mieszkaniowej oraz danych charakteryzujących jej wpływ na środowisko;

7. wskazania nieruchomości, według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej, jeżeli została założona, na których mają być zlokalizowane obiekty objęte inwestycją mieszkaniową.

Mimo wskazanych powyżej zastrzeżeń ostatecznie należy jednak przyjąć, że rada gminy mogłaby zostać uprawniona do wydania zgody, której bliżej jest do aktu indywidualnego. Aby jednak zrozumieć złożoność takiej sytuacji, należy sięgnąć w pierwszej kolejności do poglądów doktryny i judykatury dotyczących kwestii charakteru prawnego wszystkich potencjalnie możliwych rozstrzygnięć rady gminy. I tak w piśmiennictwie podnosi się, że mogą one mieć różny charakter, co przejawia się w tym, iż uprawnienia rady gminy mogą między innymi polegać zarówno na stanowieniu aktów prawa miejscowego, jak i na wydawaniu aktów indywidualnych o nadaniu honorowego obywatelstwa gminy<sup>21</sup>. Szerzej na ten temat wypowiada się R. Hauser, podnosząc, że uchwała rady gminy stanowi formę wyrażania woli lub prezentowania merytorycznego stanowiska. W konsekwencji jej uchwały zależnie od swej treści mogą być jedną z wielu form działania administracji: aktem prawa miejscowego, działaniem zewnętrznym lub wewnętrznym, generalnym lub indywidualnym, władczym lub niewładczym<sup>22</sup>. Traktowanie uchwał w tak różnorodny sposób jest konsekwencją tego, że forma uchwały jest podstawowym sposobem uzewnętrzniania stanowiska rady, nawet jeśli nie wynika to wprost z przepisu prawa<sup>23</sup>. Podobne poglądy prezentowane są w orzecznictwie<sup>24</sup>. Stąd, przyjmując za punkt

<sup>21</sup> Z. Leoński, *Zarys prawa...*, s. 165.

<sup>22</sup> R. Hauser, *Orzecznictwo sądownoadministracyjne w sprawach samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3, s. 39.

<sup>23</sup> A. Wierzbicka, *op. cit.*

<sup>24</sup> Na przykład w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 V 2006 r., sygn. II GSK 39/06, LEX nr 236397, podniesiono, że „Uchwała jest po prostu typową formą wyrażania woli lub prezentowania merytorycznego stanowiska przez organ kolegialny administracji publicznej – a takim organem jest niewątpliwie rada gminy – w sprawach zastrzeżonych ustawowo do jego właściwości. W formie uchwały rada gminy może więc ustalać zarówno przepisy prawa miejscowego, jak też wydawać indywidualne akty administracyjne (decyzje lub postanowienia), jeżeli przepisy szczególne dają jej takie

wyjścia stanowisko, że uchwała rady gminy jest taką formą działania kolegiального organu samorządowego, której wynikiem jest akt woli podjęty w trakcie posiedzenia (sesji), w drodze głosowania, zmierzający do rozstrzygnięcia określonej sprawy publicznej o charakterze lokalnym będącej przedmiotem obrad, najczęściej ze skutkiem wiążącym<sup>25</sup>, oraz uwzględniając poprzednie uwagi, należy stwierdzić, że możliwość wyrażenia przez radę gminy zgody na realizację inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej nie jawi się już jako działanie tak niezwykle. Mieści się, podobnie jak wiele innych uchwał rady gminy, w grupie aktów prawnych, dla których wydania niezbędne jest ustalenie stanu faktycznego<sup>26</sup>, a więc w grupie aktów stosowania prawa.

Powyższe rozważania, uznając legalność przypisania analizowanej kompetencji radzie gminy, nie odpowiadają jednak na pytanie, jaką formę prawną działania przybiera taka uchwała. Przed udzieleniem ostatecznej odpowiedzi należy zauważyć, że problematyka charakteru prawnego uchwały rady gminy w sprawie inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej nie znika w uchwalonej ostatecznie ustawie, można wręcz powiedzieć, że powraca ze zdwojoną siłą. Obecnie bowiem rozstrzygnięcie o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i towarzyszących podejmuje rada gminy, a nie wojewoda. W konsekwencji dosłownie wszystko to, co w projekcie ustawy miało być załatwiane w drodze decyzji administracyjnej głównego terenowego organu administracji rządowej, decyzji zintegrowanej, ostatecznie, przy zachowaniu tożsamości treści, przyjmuje postać uchwały organu kolegiального. Tym samym uchwała ta, zgodnie z art. 25 u.u.r.i.m.t., m.in. wiąże organ wydający pozwolenie na budowę, nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich, które to informacje obligatoryjnie zamieszcza się w jej treści<sup>27</sup>. Nadto w odniesieniu do określonego terenu

---

kompetencje, może postanawiać o przystąpieniu np. do porozumienia lub związku komunalnego, może wreszcie uchwalać przypisane do jej zadań inne akty lub dokumenty o charakterze nienormatywnym – jak np. uchwała w sprawie przyjęcia Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych”.

<sup>25</sup> Zob. A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 48–49.

<sup>26</sup> Zob. K. Właźlak, *Art. 14*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, LEX/el. 2013, pkt 1 *in fine*.

<sup>27</sup> Przesądzenie o tym jest artykułowane w odrębnym punkcie uchwały lokalizacyjnej, zob. np. § 14 uchwały Nr XI.102.2019 Rady Miasta Mińsk Mazowiecki z dnia 30 IX 2019 r. w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej zlokalizowanej przy ul. Łąkowej w Mińsku Mazowieckim (Dz.Urz. Woj. Mazow. 2019, poz. 11722).

rada gminy może podjąć więcej niż jedną uchwałę, a ilekroć w ustawie Prawo budowlane jest mowa o decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, rozumie się przez to także uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej (art. 25 ust. 1–5 u.u.r.i.m.t.). Szczególnie to ostatnie przesądzenie podkreśla jej bliskie związki z decyzją administracyjną. Jednocześnie uchwała o ustaleniu lokalizacji podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co sprawia, że przynajmniej pod względem formalnym mogłaby być traktowana jako akt prawa miejscowego. Jednakże odmiennie niż w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie przesądza się, że plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, w u.u.r.i.m.t. brak zastrzeżenia, że uchwała taka jest przepisem prawa powszechnie obowiązującego.

W kwestii przesądzenia jej charakteru prawnego wątpliwości nie ma M. Szewczyk, który mimo wielu podobieństw do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zalicza ją do ogólnych aktów stosowania prawa, zwanych też aktami administracyjnymi generalnymi<sup>28</sup>. Ogólne akty stosowania prawa (generalne akty administracyjne) charakteryzują się tym, że stanowią środek prawny pozostający w dyspozycji podmiotów wykonujących administrację publiczną, a także mają wszystkie cechy indywidualnego aktu administracyjnego z wyjątkiem cechy określania adresata (adresatów) tego aktu w sposób indywidualny. Stąd „na istotę generalnego aktu administracyjnego składają się: 1) jego przynależność do prawnych form stosowania, a nie stanowienia prawa, i to prawa administracyjnego materialnego oraz 2) charakter poszczególnych elementów struktury słownej norm postępowania kreowanych przy użyciu tej formy działania, który sprawia, że normy postępowania zawarte w takim akcie mają charakter norm generalno-konkretnych”<sup>29</sup>.

W powyższe wpisuje się analizowana uchwała lokalizacyjna, a także zgoda rady gminy z projektu, w których adresat nie jest wskazany indywidualnie, tj. np. z imienia i nazwiska. Tym samym z tej uchwały może „skorzystać” każdy, nie tylko wnioskodawca, a więc potencjalnie każdy inwestor, gdyż jej adresat wskazany jest w sposób generalny. Jednocześnie jednak uchwała ta ma się odnosić do konkretnej inwestycji

<sup>28</sup> M. Szewczyk, *Charakter prawny uchwały rady gminy w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszących*, w: *Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy...*, s. 53.

<sup>29</sup> E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 91–92.

mieszkańcовой. M. Szewczyk dowodzi też, że uchwała w sprawie inwestycji mieszkaniowej i towarzyszącej przypomina w istocie decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego<sup>30</sup>. Oznacza to, że uchwała ta należy do tzw. „decyzji przedmiotowych”, a więc aktów odnoszących się do rzeczy. Wprawdzie jest ona wydawana na wniosek, to jednak nadaje publicznoprawny status określonemu obszarowi. Z uchwały tej może skorzystać każdy, podobnie jak z planu miejscowego może skorzystać każdy inwestor, który uzyska prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Samo zainicjowanie podjęcia tej uchwały nie przesądza o jej charakterze.

Podsumowując, struktura uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji celu publicznego lub mieszkaniowej przedstawia się następująco: adresat został wskazany generalnie, sytuacja w sposób konkretny, a zachowanie w sposób konkretno-abstrakcyjny<sup>31</sup>.

Powyższe implikuje pytanie, czy także decyzja wojewody w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej miałaby charakter aktu generalnego. Wobec istotnych podobieństw do uchwały lokalizacyjnej rady gminy możliwości takiej nie można wykluczyć. Decyzję wojewody, z pewnymi ograniczeniami, można by zaliczyć również do tzw. przedmiotowych aktów administracyjnych w tej części, w której nadaje publicznoprawny status nieruchomościom nimi objętym. Nie musi temu stać naprzeciwko fakt, że jej wydanie miałoby być warunkowane zainicjowaniem postępowania administracyjnego przez konkretnego wnioskodawcę. Należałoby się natomiast zastanowić, czy ze względu na wszczęcie postępowania na wniosek oraz co do zasady wskazywanie w decyzjach administracyjnych ich adresatów decyzja taka miałaby w tej części charakter osobisty. Należy nadmienić, że w projekcie brak przepisu o możliwości jej przeniesienia, tak jak ma to miejsce w przypadku decyzji o warunkach zabudowy, co sugerowałoby z jednej strony, że czynić tego nie można, z drugiej natomiast można by twierdzić, że przesądzenie o tym jest zbędne, podobnie jak w przypadku decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego z u.p.z.p.<sup>32</sup> Jednocześnie decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej miała być wydawana więcej niż jednemu inwestorowi i nie miała rodzić praw do terenu oraz naruszać prawa

<sup>30</sup> M. Szewczyk, *Charakter prawny uchwały...*, s. 50.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 52.

<sup>32</sup> Z. Leoński, M. Kruś, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 371.

własności i uprawnień osób trzecich. Powyższe rozważania ogniskują się w przesądzeniu, czy decyzja wojewody byłaby aktem *stricte* rzeczowym czy aktem osobowo-rzeczowym<sup>33</sup>.

### 3. Inne różnice

#### 3.1. Zasady wycinki drzew i krzewów

Podczas konsultacji społecznych poważne zastrzeżenie wzbudziło rozwiązanie zaproponowane w art. 22 ust. 3 projektu. Przepis ten w ogólności miał umożliwiać ułatwiony tryb usuwania drzew lub krzewów znajdujących się na nieruchomościach objętych decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w zakresie niezbędnym do realizacji tej inwestycji. Zaproponowane rozwiązanie sprowadzało się do tego, że rozstrzygnięcie przyzwalające na wycinkę miało być zawarte w decyzji o pozwoleniu na budowę, która tym samym stawała się decyzją zintegrowaną, co skutkowało przyspieszeniem rozpoczęcia inwestycji. Kluczowym punktem spornym był jednak szczegółowy przepis, w myśl którego mimo obowiązku zachowania rygorów wynikających z rozdziału 4 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody rozstrzygnięcie wojewody w tym przedmiocie miało następować wyłącznie po uzgodnieniu z wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta, które miało nastąpić w ciągu 14 dni. Gdyby tego nie uczyniono w tym okresie, wniosek inwestora traktowano by jako uzgodnienie. Takie rozwiązanie można by potraktować jako zniesienie państwowego nadzoru nad wycinką zieleni, przede wszystkim w miastach, które to dobro i tak w ostatnim czasie zostało poważanie nadszarpnięte, w szczególności Ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach<sup>34</sup>. Tym samym projekt również wpisywał się w postawę eksploatacyjną, która środowisko traktuje jako zasób służący rozwojowi gospodarczemu. Tymczasem wycinka w mieście drzew, które pełnią w nim wiele funkcji, jest szczególnie dotkliwa.

Dopuszczenie likwidacji terenów zielonych na wnioski inwestora przewidziano także w uchwalonej ustawie, kwestia ta została jednak

---

<sup>33</sup> W sprawie ich rozróżnienia zob. A. Matan, *Akt administracyjny „osobowo-rzeczowy” – zagadnienie następstwa prawnego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2008, R. VII/VIII, s. 113–115 (<https://www.sbc.org.pl/dlibra/show-content/publication/edition/20182?id=20182>, dostęp: 13 V 2020).

<sup>34</sup> Dz.U. 2016, poz. 2249.

uregulowana bardziej rygorystycznie, gdyż pojawiły się elementy reglamentacji administracyjnoprawnej. Po pierwsze, w art. 32 ust. 3 u.u.r.i.m.t. do organów uzgadniających dodano wojewódzkiego konserwatora zabytków, jeśli zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów dotyczyłoby nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków. Tutaj na zajęcie stanowiska również wyznaczono 14 dni od dnia otrzymania wniosku właściwego organu, przy czym niezajęcie stanowiska w tym terminie traktuje się jako uzgodnienie. Po drugie, w ust. 5 omawianego przepisu szczególnej ochronie poddano drzewa lub krzewy z terenu nieruchomości stanowiącej park, ogród albo inną formę zaprojektowanej zieleni wpisaną do rejestru zabytków. Ich usunięcie wymaga pozwolenia, o którym mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 albo pkt 11 Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>35</sup>. Tym samym ostatecznie wprowadzono kwalifikowane mechanizmy ochronne w sprawie zachowania zaprojektowanych terenów zielonych, które mają szczególny, publicznoprawny status. Niewątpliwie jest to krok we właściwym kierunku. Warto nadmienić, że chociaż sama problematyka powszechnej ochrony zieleni miejskiej pojawiła się w polskim systemie prawnym dopiero w Ustawie z dnia 3 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>36</sup>, to jednak już w latach trzydziestych ubiegłego stulecia podnoszone były głosy w sprawie potrzeby pielęgnowania i doniosłości tego dobra<sup>37</sup>.

### 3.2. Intensywność zabudowy

W pierwotnie proponowanych przepisach inwestycja mieszkaniowa miała w sposób wyraźnie zauważalny przyczyniać się do powstania większej liczby samodzielnych lokali mieszkalnych. Przede wszystkim świadczy o tym sama jej definicja, która w słowniczku projektu obejmowała budowę, przebudowę lub zmianę sposobu użytkowania, w wyniku której miały powstać nie mniej niż dwa budynki mieszkalne wielorodzinne o łącznej liczbie lokali mieszkalnych nie mniejszej niż 50 lub nie mniej niż 25 budynków mieszkalnych jednorodzinnych wraz

<sup>35</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 282.

<sup>36</sup> Dz.U. 1980 Nr 3, poz. 5.

<sup>37</sup> A. Wodniczko, *Zieleń miast z punktu widzenia ochrony przyrody*, „Ochrona Przyrody” 1930, R. 10, s. 34 i n.; W. Szafer, *Ochrona przyrody a postulaty higieny społecznej*, „Ochrona Przyrody” 1933, R. 13, s. 16 i n.

z urządzeniami budowlanymi z nimi związanymi. Tymczasem w przyjętych rozwiązaniach liczby te wydatnie zmniejszono, niemalże o połowę, tj. liczbę lokali do 25, a budynków mieszkalnych do 10. Mimo że są to parametry minimalne, to jednak niewątpliwie wpływają bezpośrednio na wielkość inwestycji.

O ile powyższe wyróżnienie stanowi o minimalnych parametrach, to o parametrach maksymalnych stanowi liczba dopuszczalnych kondygnacji, która jest drugim kryterium mającym wpływ na wielkość inwestycji. W tym zakresie również dostrzegalne są znaczące odmienności. W projekcie ustawy, w art. 11 ust. 7 określono limity wysokości budynków, które przedstawiały się następująco:

1. poza miastami oraz w miastach, w których liczba mieszkańców nie przekracza 30 000 mieszkańców – nie miały być wyższe niż 3 kondygnacje nadziemne;

2. w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 30 000 mieszkańców i nie przekracza 100 000 mieszkańców – nie miały być wyższe niż 4 kondygnacje nadziemne.

Z kolei w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000 mieszkańców, ograniczeń, o których mowa w pkt 1 i 2, miano nie stosować, co doprowadza do jednoznacznego wniosku, że w tych przypadkach brak było limitu wysokości.

Natomiast obecnie art. 17 ust. 1 pkt 6 u.u.r.i.m.t. stanowi, że budynki objęte inwestycją mieszkaniową:

1. poza miastami oraz w miastach, w których liczba mieszkańców nie przekracza 100 000 mieszkańców – nie mogą być wyższe niż 4 kondygnacje nadziemne;

2. w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000 mieszkańców – nie mogą być wyższe niż 14 kondygnacji nadziemnych.

Powyższe stanowi kolejny przykład doniosłych zmian, jakie nastąpiły w stosunku do pierwotnych założeń.

### **3.3. Zajęcie stanowiska przez organy eksperckie (uzgodnienia, opinie)**

Kolejne, znaczące rozwiązanie zaproponowane w projekcie dotyczyło zmarginalizowania pozycji wielu specjalistycznych organów uzgadniających inwestycję mieszkaniową lub towarzyszącą, w tym wojewódzkiego konserwatora zabytków, co wprost nawiązywało do rozwiązań

stosowanych w specustawach<sup>38</sup>. Zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 11 projektu decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej miała określać m.in. warunki wynikające z potrzeb ochrony zabytków. W tym zakresie na etapie wniosku o wyrażenie zgody przez gminę wójt miał wystąpić do organów, o których mowa w art. 17 ust. 6 u.p.z.p., o wydanie opinii. Należy nadmienić, że w art. 17 ust. 6 u.p.z.p. wyróżnia się odpowiednio punkty „a”, „b” i „c”, organy opiniujące, uzgadniające i wyrażające zgodę na procedowane rozwiązania projektu planu miejscowego, adekwatnie do właściwości ich działania. Na szczególną uwagę zasługuje pkt „b”, w którym wymienia się kilkanaście specjalistycznych organów uzgadniających, takich jak wspomniany konserwator zabytków, dyrektor urzędu morskiego czy właściwe organy nadzoru górniczego. W praktyce miało to oznaczać, podobnie jak w specustawach, przyspieszenie wydawania ostatecznego rozstrzygnięcia i jednocześnie zmarginalizowanie znaczenia ich stanowiska ze względu na niewiążący charakter, jaki przypisuje się opinii. Kwestia ta została dostrzeżona i poprawiona w obowiązującej ustawie, choć nie w sposób generalny, ale punktowo. W art. 7 ust. 14 pkt 2 stwierdza się mianowicie, że wójt występuje o uzgodnienie wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji do wojewódzkiego konserwatora zabytków<sup>39</sup>. Przyjęte rozwiązanie należy ocenić jednoznacznie pozytywnie ze względu na doniosłość chronionego dobra, jakim są zabytki.

## Podsumowanie

Analiza porównawcza projektu pierwotnego specustawy mieszkaniowej z ostatecznie uchwalonym aktem prawnym jednoznacznie dowodzi, że o ile sam zamiysł wprowadzenia do systemu prawnego regulacji, która miała uprościć i przyspieszyć realizację inwestycji mieszkaniowych, nie uległ zmianie, to znaczące modyfikacje objęły warstwę ustrojową. Objawia się to przede wszystkim w tym, że planowana początkowo znacząca ingerencja we władztwo planistyczne gminy w zakresie bezpośrednich rozstrzygnięć lokalizacyjnych została zaniechana, co ocenić należy jednoznacznie pozytywnie. Początkowe pomysły – by decyzję w tym

---

<sup>38</sup> Zob. np. art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. f i in. Ustawy z dnia 10 IV 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1474 ze zm.).

<sup>39</sup> Por. ust. 14 art. 7 u.u.r.i.m.t. z ust. 13, w którym wylicza się organy opiniujące.



przedmiocie, która byłaby w istocie decyzją zintegrowaną, wydawał terenowy organ administracji rządowej oraz dotyczące uproszczonego trybu procedowania – mogły wywołać uzasadnione przekonanie, że ustawa ta stanowić miała szczególne ułatwienie dla deweloperów. Wrażenie to pogłębiał brak limitu wysokości budynków w metropoliach czy uproszczone zasady wycinki drzew w tkance miejskiej. Zapewne z tego też powodu początkowo projekt zyskał niebyt pochlebny nazwę „lex developer”. Przekazanie głównych uprawnień wojewodzie mogło bowiem grozić realizacją doraźnej polityki administracji centralnej z pominięciem struktur zdecentralizowanych, które to rozstrzygnięcia w istotny sposób by ich dotyczyły. Niemniej pozostanie przy potocznym tytule ustawy może być o tyle uzasadnione, że jej adresatem są przede wszystkim inwestorzy prywatni, którzy działają zasadniczo z pobudek komercyjnych. Należy się wszakże cieszyć z tego, że obowiązujące przepisy pozostają w zgodzie z przepisami konstytucyjnymi w zakresie pogłębiania samorządności terytorialnej oraz zasadą pomocniczości. W obu wersjach nie stanowią one jednak rozwiązania istniejących w Polsce problemów mieszkaniowych.

## **LEX DEVELOPER – A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE PROJECT OF THE ORIGINAL SPECIAL HOUSING ACT WITH THE ACT FINALLY PASSED**

### **Summary**

The study is a comparative analysis of the original draft Act on facilitating the preparation and implementation of housing and associated investments, i.e. from March 2018 with the text finally adopted on 5 July 2018. Making such comparative analysis is justified by significant changes that occurred in the original concept of the act intended to encourage private investors to significantly accelerate the fulfilment of housing needs in Poland. Being similar to special public investment acts, the act initially established the voivode as the authority competent to take the final decision in the first instance. In addition, this decision was to take the form of an integrated decision, in which not only permission for the location of a residential investment would be issued, but also, in a simplified mode, consent for cutting down trees in cities would be obtained. These and other solutions were criticized during public consultations, and these opinions were taken into account. This elaboration will present the thesis that the original shape of the Act on facilitating the preparation and implementation of housing and associated investments would unjustifiably affect the planning authority of the commune, whose position would be marginalized. In addition, there is also a discussion of the legal nature of the location decision,

which in the adopted act took the form of a commune council resolution. This part of the study will first analyze the legal nature of municipal council resolutions in general, including whether they will always take the form of general and abstract acts. This will be the starting point for assessing whether this resolution will constitute a general act of applying the law, i.e. a general administrative act.

**Keywords:** special housing act – lex developer – general administrative act – voivodship conservator of monuments

## LITERATURA

- Gębala K., *Uznanie administracyjne w systemie prawa niemieckiego*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 1.
- Hauser R., *Orzecznictwo sądownoadministracyjne w sprawach samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3.
- Jakimowicz W., *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 5, s. 42–54.
- Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2010.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2002.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
- Leoński Z., Kruś M., Szewczyk M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.
- Matan A., *Akt administracyjny „osobowo-rzeczowy” – zagadnienie następstwa prawnego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2008, R. VII/VIII.
- Mincer M., *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983.
- Orłowski J., *Uznanie administracyjne w prawie podatkowym*, Gdańsk 2005.
- Pawłowski S., *Specustawa mieszkaniowa a inne specustawy. Podobieństwa i różnice*, w: *Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawników i urbanistów*, pod red. J.H. Szlachetki, Gdańsk 2019.
- Rostkowska K., *Idą duże zmiany prawa w mieszkaniówce. Prezent od rządu dla deweloperów?*, [www.bankier.pl](http://www.bankier.pl), 15 V 2018 (dostęp: 8 V 2020).
- Szafer W., *Ochrona przyrody a postulatory higieny społecznej*, „Ochrona Przyrody” 1933, R. 13.
- Szewc A., Szewc T., *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999.
- Szewczyk E., *Współdziałanie organów administracji publicznej a decyzje zależne na przykładzie unormowań dotyczących planu ruchu zakładu górniczego*, „Studia Prawa Publicznego” 2019, nr 2.
- Szewczyk M., *Charakter prawny uchwały rady gminy w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszących*, w: *Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawników i urbanistów*, pod red. J.H. Szlachetki, Gdańsk 2019.

- Szewczyk W., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.
- Szot A., *Słuszność a uznanie administracyjne*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2011, nr 1.
- Wierzbicka A., *Art. 14 u.s.g.*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, LEX/el. 2018.
- Właźlak K., *Art. 14*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, LEX/el. 2013.
- Wodziczko A., *Zieleń miast z punktu widzenia ochrony przyrody*, „*Ochrona Przyrody*” 1930, R. 10.
- Wróbel A., *Art. 106*, w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2000.

