

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

PIOTR RUCZKOWSKI

kerkwshp@poczta.onet.pl

ORCID: 0000-0003-4344-9417

Umowa urbanistyczna w procesie rewitalizacji – charakter prawny i konsekwencje prawne jej zawarcia

Urban Development Contract in Urban Regeneration Process – Its Legal Aspects and Legal Consequences of Its Conclusion

WPROWADZENIE

Nie ulega wątpliwości, że planowanie i zagospodarowanie przestrzenne należy do kluczowych polityk państwa zarówno na szczeblu krajowym, jak i lokalnym oraz ma bezpośredni wpływ na rozwój społeczny i gospodarczy kraju¹. Proponowane rozwiązania w tym zakresie powinny stymulować zrównoważony rozwój kraju i przeciwdziałać asymetrii w rozwoju gospodarczym i społecznym poszczególnych jednostek terytorialnych. Błędy w tym obszarze aktywności państwa mogą być źródłem napięć społecznych, kryzysów ekonomicznych, ekologicznych, demograficznych i innych dysfunkcji. Natomiast przyjęcie optymalnych rozwiązań planistycznych może stanowić mechanizm przeciwdziałania tym negatywnym zjawiskom, zwłaszcza może służyć rewitalizacji obszarów zdegradowanych.

¹ Zob. E. Wysocka, J. Koziński, *Nowa sytuacja planowania przestrzennego*, [w:] *System studiów i planów zagospodarowania przestrzennego po reformie administracji państwa*, red. E. Wysocka, Warszawa 2000, s. 19; S. Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2008, s. 310 i n.; P. Ruczkowski, *Środki ochrony praw właścicielskich w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 193.

Regulacje prawne oraz szczegółowe instrumenty prawne, odnoszące się do planowania i zagospodarowania przestrzennego, zawarte są w aktach normatywnych znajdujących się na różnych szczeblach w hierarchii źródeł prawa. Są to akty prawne i inne dokumenty planistyczne obowiązujące na całym terytorium państwa oraz mające charakter lokalny. Niewątpliwie ogromną rolę w tym zakresie odgrywa prawo miejscowe, które pozwala na dostosowanie szczegółowych rozwiązań planistycznych do potrzeb i warunków lokalnych.

Wśród szerokiej grupy różnorodnych aktów prawnych odgrywających szczególną rolę w procesie rewitalizacji obszarów zdegradowanych należy wymienić ustawę z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji² oraz ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³. Nie są to jedyne akty prawne dotyczące tej problematyki, gdyż zagadnienie rewitalizacji obszarów zdegradowanych stanowi przedmiot regulacji także ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁴, ponadto obowiązuje wiele innych regulacji prawnych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego o szczególnym charakterze (tzw. specustawy), które przynajmniej pośrednio dotyczą problematyki rewitalizacji obszarów zdegradowanych, ponieważ odrębnie uregulowano w nich zasady realizacji inwestycji infrastrukturalnych o istotnym znaczeniu gospodarczym lub społecznym⁵.

Wśród szerokiej grupy różnorodnych instrumentów prawnych, odgrywających szczególną rolę w procesie rewitalizacji obszarów zdegradowanych, należy wymienić umowę urbanistyczną, która została wprowadzona do polskiego porządku prawnego ustawą o rewitalizacji, nowelizującą w tym zakresie ustawę planistyczną oraz ustawę Prawo budowlane. Obecnie ma ona swoje źródło przede wszystkim w przepisach ustawy planistycznej. Jak trafnie podkreśla w literaturze M. Nowak, „umowa urbanistyczna stanowi jeden z wyrazów partycypacji społecznej, dzięki któremu inwestor w zamian za zrealizowanie inwestycji komercyjnej na danym obszarze niezabudowanym zobowiąże się do budowy jakiejś inwestycji ubocznej korzystnej dla gminy (np. mieszkań komunalnych)”⁶.

W niniejszym opracowaniu skupiono się przede wszystkim na analizie charakteru prawnego i konsekwencjach prawnych zawarcia umowy urbanistycznej.

² T.j. Dz.U. 2018, poz. 1398.

³ T.j. Dz.U. 2020, poz. 293, dalej: ustawa planistyczna.

⁴ T.j. Dz.U. 2019, poz. 1186.

⁵ Na przykład ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1474); ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpożarowych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 933).

⁶ M. Nowak, [w:] M. Nowak, Z. Tokarzewska-Żarna, *Ustawa krajobrazowa, rewitalizacyjna i metropolitalna. Komentarz do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2016, s. 83.

UWAGI SZCZEGÓŁOWE

Umowa urbanistyczna należy do instrumentów odgrywających szczególną rolę w procesie rewitalizacji obszarów zdegradowanych. Regulacja prawna dotycząca umowy urbanistycznej znajduje się przede wszystkim w ustawie planistycznej oraz w ustawie o rewitalizacji. W zakresie nieuregulowanym w tych przepisach oraz z wyłączeniami określonymi w ustawie planistycznej (zob. art. 37i ust. 1 ustawy planistycznej) do umowy urbanistycznej znajdują zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego⁷.

Zgodnie z treścią art. 2 ustawy o rewitalizacji pod pojęciem rewitalizacji rozumie się proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji. Tak rozumiana rewitalizacja uzasadnia wykorzystanie konkretnych rozwiązań ustawowych, dostosowanych do lokalnych problemów o charakterze społecznym, gospodarczym, środowiskowym, funkcjonalno-przestrzennym czy technicznym⁸. W myśl art. 9 tej ustawy rada gminy może uznać obszar gminy znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym, za obszar zdegradowany w przypadku występowania na nim ponadto co najmniej jednego z następujących negatywnych zjawisk: 1) gospodarczych – w szczególności niskiego stopnia przedsiębiorczości, słabej kondycji lokalnych przedsiębiorstw, lub 2) środowiskowych – w szczególności przekroczenia standardów jakości środowiska, obecności odpadów stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub stanu środowiska, lub 3) przestrzenno-funkcjonalnych – w szczególności niewystarczającego wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną lub jej złego stanu technicznego, braku dostępu do podstawowych usług lub ich niskiej jakości, niedostosowania rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru, niskiego poziomu obsługi komunikacyjnej, niedoboru lub niskiej jakości terenów publicznych, lub 4) technicznych – w szczególności degradacji stanu technicznego obiektów budowlanych, w tym o przeznaczeniu mieszkaniowym, oraz niefunkcjonowaniu rozwiązań technicznych umożliwiających efektywne korzystanie z obiektów budowlanych, w szczególności w zakresie energooszczędności i ochrony środowiska.

Obszar obejmujący całość lub część obszaru zdegradowanego, cechujący się szczególną koncentracją wyżej wskazanych negatywnych zjawisk, na którym

⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1145), dalej: k.c.

⁸ M. Nowak, *op. cit.*, s. 9 i n.

z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację, wyznacza się jako obszar rewitalizacji. Uchwała w sprawach wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji stanowi akt prawa miejscowego (art. 13 ustawy o rewitalizacji). Ponadto rada gminy przyjmuje uchwałę gminy program rewitalizacji, który nie stanowi aktu prawa miejscowego (art. 19 ustawy o rewitalizacji).

W następstwie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji oraz po uchwaleniu gminnego programu rewitalizacji rada gminy może uchwalić dla obszaru rewitalizacji albo części tego obszaru miejscowy plan rewitalizacji, który jest szczególną formą planu miejscowego (art. 37f ust. 1 i 2 ustawy planistycznej), a co za tym idzie aktem prawa miejscowego, do którego w zakresie nieuregulowanym odrębnie stosuje się przepisy dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 37n ustawy planistycznej). Zgodnie z art. 37n ust. 2 ustawy planistycznej ilekroć w przepisach tej ustawy albo przepisach odrębnych (w tym przepisach Prawa budowlanego) jest mowa o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, planie miejscowym lub planach zagospodarowania przestrzennego, należy przez to rozumieć również miejscowy plan rewitalizacji. W literaturze miejscowe plany rewitalizacji zalicza się do aktów planowania specjalistycznego⁹.

Stosownie do treści art. 37i ust. 1 i 3 ustawy planistycznej w miejscowym planie rewitalizacji można określić, w odniesieniu do nieruchomości niezabudowanej, że warunkiem realizacji na niej inwestycji głównej jest zobowiązanie się inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych – w zakresie wskazanym w miejscowym planie rewitalizacji. W ramach inwestycji uzupełniających możliwe jest również zobowiązanie inwestora do realizacji i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy lokali innych niż mieszkalne, przeznaczonych na potrzeby działalności kulturalnej, społecznej, edukacyjnej lub sportowej, wykonywanej przez podmioty prowadzące działalność na obszarze rewitalizacji, których głównym celem nie jest osiągnięcie zysku. Co warto podkreślić, inwestycją główną nie może być inwestycja celu publicznego (art. 37i ust. 2 ustawy planistycznej).

Inwestor zobowiązuje się do realizacji powyższych inwestycji uzupełniających, zawierając z gminą umowę urbanistyczną, w której określa się w szczególności (zgodnie z miejscowym planem rewitalizacji) zakres, specyfikację techniczną i termin wykonania niezbędnych robót budowlanych oraz termin przekazania gminie wybudowanych obiektów lub urządzeń. Umowa urbanistyczna może zawierać także inne ustalenia, w tym etapowanie wykonywania robót budowlanych oraz spełnienie innych warunków w niej określonych (zasady odpowiedzialności

⁹ M. Szewczyk, *Akty planowania specjalistycznego*, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 229.

kontraktowej, kary umowne, zasady dotyczące rękojmi itd.)¹⁰. Stronami umowy urbanistycznej są gmina oraz inwestor, który zobowiązuje się do realizacji inwestycji uzupełniającej.

Zgodnie z treścią art. 37i ust. 4 ustawy planistycznej wymiar zobowiązania inwestora musi być proporcjonalny do wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia albo zmiany miejscowego planu rewitalizacji, a zatem nie może być on dowolnie kształtowany.

Określenie w miejscowym planie rewitalizacji zobowiązania do realizacji inwestycji uzupełniających nie jest obligatoryjne, na co wskazuje treść art. 37i ust. 1 ustawy planistycznej, niemniej w przypadku zamieszczenia w tym planie wspomnianego zobowiązania zawarcie umowy urbanistycznej w istocie będzie obligatoryjne. W tym kontekście należy zaznaczyć, że zawarcie umowy urbanistycznej stanowi warunek uzyskania pozwolenia na budowę dla inwestycji głównej lub jej części (art. 37i ust. 7 ustawy planistycznej).

Jak widać, cywilnoprawna wolność kontraktowania (swoboda zawierania umów) w tym przypadku podlega ograniczeniom wprowadzanym przez przepisy prawa publicznego zarówno w zakresie podjęcia decyzji o zawarciu umowy (obowiązek zawarcia umowy), wyboru kontrahenta (jedną ze stron jest gmina), treści umowy (częściowo o treści umowy przesądza ustawa), jak i wyboru formy czynności prawnej (umowa urbanistyczna zawierana jest w formie aktu notarialnego, o czym będzie mowa niżej). Pomimo wspomnianych ograniczeń swobody kontraktowania umowę urbanistyczną należy zaliczyć do dwustronnych i niewładczych prawnych form działania administracji o charakterze cywilnoprawnym. Jak się wydaje, cywilnoprawnego charakteru nie traci umowa urbanistyczna, mimo że w tym przypadku mamy do czynienia z nakładaniem się regulacji administracyjnoprawnej i cywilnoprawnej oraz z ograniczeniami wolności kontraktowania. Zdaniem autora w tym przypadku nie można uznać takiej umowy za umowę publiczną (administracyjną) przynajmniej w znaczeniu ścisłym, tj. za umowę, która zastępuje akt administracyjny, wywołuje skutki w obszarze prawa publicznego i w przypadku której spory wynikające z jej niewykonania albo niewłaściwego wykonania rozpatruje sąd administracyjny, a także spotykanej np. w niemieckim postępowaniu administracyjnym. Nie jest jednak wykluczone uznanie umowy urbanistycznej za umowę publiczną (administracyjną) w znaczeniu szerokim. Należy bowiem pamiętać, że w doktrynie już sam fakt nakładania się regulacji administracyjnoprawnych na regulację cywilnoprawną czasami uznaje się za uzasadnioną przesłankę wyodrębnienia umów publicznych czy administracyjnych¹¹. W doktrynie coraz częściej

¹⁰ Ł. Złakowski, *Komentarz do art. 37i*, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2018, s. 363.

¹¹ Szerzej na temat umów jako prawnych form działania administracji zob. R. Stober, *Rechtsformen der öffentliche Verwaltung*, [w:] *Verwaltungsrecht I*, München 2017, s. 227 i n.; H. Maurer,

postuluje się szerokie rozumienie umów publicznych (administracyjnych) i niezawężanie tego pojęcia tylko do umów zawieranych w ramach postępowania administracyjnego oraz zastępujących akty administracyjne¹².

Umowa urbanistyczna jest zawierana pod rygorem nieważności w formie aktu notarialnego. Konieczność zachowania formy aktu notarialnego w przypadku umowy urbanistycznej pociąga za sobą istotne konsekwencje. Zdecydowanie takie rozwiązanie zwiększa bezpieczeństwo obrotu prawnego, zwłaszcza w zakresie zapewnienia prawidłowej reprezentacji stron, zgodności treści umowy z przepisami prawa, a ponadto stanowi gwarancję dla wykonania umowy w postaci nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających. Zachowanie formy aktu notarialnego wzmacnia pozycję gminy w zakresie żądania (roszczenia) wykonania w powyższym zakresie umowy urbanistycznej.

Jak wspomniano wyżej, stosownie do treści art. 37i ust. 7 ustawy planistycznej zawarcie umowy urbanistycznej stanowi warunek uzyskania pozwolenia na budowę dla inwestycji głównej lub jej części. Widać więc, że w przypadku zastrzeżenia w miejscowym planie rewitalizacji obowiązku realizacji inwestycji uzupełniających, a co za tym idzie obowiązku zawarcia umowy urbanistycznej, pozwolenia na budowę inwestycji głównej lub jej części udziela się dopiero po zawarciu umowy urbanistycznej, wcześniej zaś pozwolenie na budowę nie może być wydane. Jak się wydaje, w przypadku niezawarcia umowy urbanistycznej będziemy mieć do czynienia z niezgodnością z miejscowym planem rewitalizacji, czyli de facto z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W przepisach Prawa budowlanego nie odnajdujemy explicite podobnie brzmiącego przepisu, zgodnie z którym zawarcie umowy urbanistycznej stanowiłoby warunek wydania pozwolenia na budowę dla inwestycji głównej czy jej części. Natomiast stosownie do treści art. 33 ust. 1 pkt 8 Prawa budowlanego do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć umowę urbanistyczną, jeżeli jej zawarcie jest wymagane zgodnie z miejscowym planem rewitalizacji. W przypadku braku dołączenia do wniosku umowy urbanistycznej zastosowanie znajdzie art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego¹³, zgodnie z którym jeżeli podanie nie spełnia

Ch. Waldhoff, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2017, s. 410 i n.; W. Erbguth, A. Guckelberger, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht und Staatshaftungsrecht*, Baden-Baden 2018, s. 443 i n.; *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008; J. Boć, *Działalność konsensualna (dwustronna i wielostronna)*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 264 i n.; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 431 i n.; M. Stahl, *Ugody, porozumienia administracyjne, umowy publicznoprawne, publiczne, administracyjne, umowy cywilne*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 492 i n.

¹² H. Maurer, Ch. Waldhoff, *op. cit.*, s. 411.

¹³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2020, poz. 256), dalej: k.p.a.

wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 7 dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania, przy czym w tym przypadku, z uwagi na treść art. 33 ust. 6 Prawa budowlanego, wezwanie wnoszącego do usunięcia braków nie powinno nastąpić później niż po upływie 14 dni od dnia wpłynięcia wniosku.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza m.in. zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego, a zatem również z miejscowym planem rewitalizacji, który – jak wspomniano wyżej – jest szczególną formą planu miejscowego, a co za tym idzie aktem prawa miejscowego i do którego w zakresie nieuregulowanym odrębnie stosuje się przepisy dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W razie stwierdzenia naruszeń, w zakresie określonym wyżej, organ administracji architektoniczno-budowlanej nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę. Jak się wydaje, ten sam skutek może być brany pod uwagę w przypadku niezgodności projektu budowlanego z treścią umowy urbanistycznej, mimo że w wyżej wymienionym przepisie umowa urbanistyczna nie została explicite uwzględniona (w art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego mowa jest bowiem tylko o zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego, a zatem również z miejscowym planem rewitalizacji). Brak we wspomnianym przepisie odniesienia explicite do umowy urbanistycznej może jednak podawać w wątpliwość wyrażony wyżej pogląd o konieczności bezpośredniej weryfikacji zgodności projektu budowlanego z treścią umowy urbanistycznej.

Ponadto realizację inwestycji niezgodnie z przepisami miejscowego planu rewitalizacji nakładającego obowiązek zawarcia umowy urbanistycznej (czy też z postanowieniami umowy urbanistycznej, chociaż w tym przypadku także brak wyraźnego odniesienia się ustawodawcy do umowy urbanistycznej) należy traktować jako istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego. Stosownie do treści art. 36a ust. 5 pkt 5 Prawa budowlanego istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę stanowi odstępstwo w zakresie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, innych aktów prawa miejscowego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Również realizacja inwestycji wymagających zgłoszenia niezgodnie z przepisami miejscowego planu rewitalizacji nakładającego obowiązek zawarcia umo-

wy urbanistycznej może stanowić podstawę wniesienia sprzeciwu (art. 30 ust. 6 pkt 2 Prawa budowlanego). I w tym przypadku można wyrażać podobne zastrzeżenia dotyczące wymogu badania zgodności z treścią umowy urbanistycznej.

Wątpliwości dotyczące wymogu uprzedniego zawarcia umowy urbanistycznej, a także zgodności z treścią umowy urbanistycznej pojawiają się w przypadku samowoli budowlanej i jej legalizacji. Zgodnie z treścią art. 48 Prawa budowlanego organ nadzoru budowlanego nakazuje, z zastrzeżeniem ust. 2, w drodze decyzji, rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego: 1) bez wymaganego pozwolenia na budowę albo 2) bez wymaganego zgłoszenia dotyczącego budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b i 19a, albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia. Zgodnie ze wspomnianym ust. 2 art. 48 jeżeli budowa (gotowy obiekt budowlany) jest prowadzona bez wymaganego pozwolenia na budowę, bez zgłoszenia albo pomimo wniesionego sprzeciwu do tego zgłoszenia, jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego oraz nie narusza przepisów, w tym techniczno-budowlanych, w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem, to organ nadzoru budowlanego wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych. Na postanowienie przysługuje zażalenie. W postanowieniu ustala się wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń budowy oraz nakłada obowiązek przedstawienia, w wyznaczonym terminie: 1) zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego; 2) dokumentów, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 oraz ust. 3. Przedłożenie w wyznaczonym terminie dokumentów, o których mowa w ust. 3, traktuje się jak wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwolenie na wznowienie robót budowlanych, jeżeli budowa nie została zakończona. Jak widać, wśród wspomnianych dokumentów ustawodawca nie wymienia umowy urbanistycznej.

Podobnie treść art. 49 Prawa budowlanego nie wskazuje *explicite*, aby przed wydaniem decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na wznowienie robót budowlanych organ badał zgodność projektu z umową urbanistyczną. Jak się wydaje, wymóg uprzedniego zawarcia umowy urbanistycznej tudzież zgodności projektu budowlanego i prowadzonych robót z jej treścią można by wyprowadzić z obowiązku zgodności w wyżej wskazanych przypadkach z przepisami ustawy planistycznej, a w szczególności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, w tym z miejscowym planem rewitalizacji.

Warto jeszcze zauważyć, że zgodnie z art. 57 ust. 1 Prawa budowlanego do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku

o udzielenie pozwolenia na użytkowanie inwestor jest obowiązany dołączyć zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, potwierdzające spełnienie warunków, o których mowa w art. 37i ust. 8 ustawy planistycznej, o ile jest wymagane. Zgodnie z treścią tego przepisu nieodpłatne przekazanie na rzecz gminy zrealizowanej inwestycji uzupełniającej, a w przypadku gdy stanowi ona część obiektu budowlanego – zakończenie robót budowlanych dotyczących inwestycji uzupełniającej, stanowi warunek przystąpienia do użytkowania obiektów budowlanych stanowiących inwestycję główną. Spełnienie tych warunków wójt, burmistrz albo prezydent miasta potwierdza w drodze zaświadczenia (art. 37i ust. 8 i 9 ustawy planistycznej). Legalne przystąpienie do użytkowania inwestycji głównej może być zatem uzależnione od wypełnienia zobowiązań wynikających z treści umowy urbanistycznej.

Stosownie do treści art. 37i ust. 10 ustawy planistycznej w przypadku zawarcia umowy urbanistycznej nie pobiera się opłaty związanej ze wzrostem wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4 tej ustawy, oraz opłaty adiacenckiej, o której mowa w art. 144 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁴.

PODSUMOWANIE

W ramach konkluzji należy stwierdzić, że umowa urbanistyczna jest jednym z instrumentów planowania i zagospodarowania przestrzennego w procesie rewitalizacji obszarów zdegradowanych. Umowa urbanistyczna należy do cywilnoprawnych, dwustronnych i niewładczych prawnych form działania administracji. Zawierając z gminą umowę urbanistyczną, inwestor zobowiązuje się do budowy na swój koszt oraz do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych – w zakresie wskazanym w miejscowym planie rewitalizacji. W ramach inwestycji uzupełniających możliwe jest również zobowiązanie inwestora do realizacji i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy lokali innych niż mieszkalne, przeznaczonych na potrzeby działalności kulturalnej, społecznej, edukacyjnej lub sportowej, wykonywanej przez podmioty prowadzące działalność na obszarze rewitalizacji, których głównym celem nie jest osiągnięcie zysku.

Jak wspomniano, umowa urbanistyczna należy do dwustronnych i niewładczych prawnych form działania administracji. Umowa ta ma charakter cywilnoprawny. Niewładczego i cywilnoprawnego charakteru umowy urbanistycznej nie wyklucza nakładanie w tym przypadku regulacji administracyjnoprawnych i cywilnoprawnych oraz ograniczenie prawem publicznym wolności kontraktowania w zakresie m.in. obowiązku zawarcia umowy, możliwości wyboru kontrahenta, treści umowy oraz formy czynności prawnej. Z uwagi na szeroki zakres regulacji umowy

¹⁴ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2020, poz. 65).

urbanistycznej przez przepisy prawa publicznego nie jest jednak wykluczone uznanie jej za rodzaj umowy publicznej (administracyjnej), przy czym tylko w znaczeniu szerokim, tj. takiej umowy, która jest częściowo regulowana przez przepisy prawa publicznego i wywołuje przynajmniej pośrednio skutki w sferze prawa publicznego (stanowi warunek wydania pozwolenia na budowę), nie zastępuje aktu administracyjnego wydawanego w postępowaniu jurysdykcyjnym i w przypadku której spory wynikłe na tle jej wykonywania rozpatrują sądy powszechne. W doktrynie coraz częściej postuluje się bowiem szerokie rozumienie umów publicznych (administracyjnych) i niezawężanie tego pojęcia tylko do umów zawieranych w ramach postępowania administracyjnego oraz zastępujących akty administracyjne.

Umowa urbanistyczna jest zawierana pod rygorem nieważności w formie aktu notarialnego. Zastrzeżenie tej formy czynności prawnej ma bezpośredni wpływ na zwiększenie bezpieczeństwa obrotu prawnego, a także wzmacnia pozycję gminy w zakresie żądania wykonania zobowiązań umownych.

Pewne wątpliwości pojawiają się w zakresie konsekwencji prawnych realizacji inwestycji głównej bez zawarcia umowy urbanistycznej tudzież weryfikacji zgodności projektu budowlanego czy – szerzej – realizacji inwestycji z jej treścią. Z treści ustawy planistycznej *explicite* wynika, że zawarcie umowy urbanistycznej stanowi warunek uzyskania pozwolenia na budowę dla inwestycji głównej lub jej części. Natomiast nie odnajdujemy przepisu o podobnym brzmieniu w Prawie budowlanym, w którym wprost wymieniono by wśród przesłanek odmowy wydania pozwolenia na budowę albo wniesienia sprzeciwu brak zawartej lub załączonej umowy urbanistycznej. Przewidziano jedynie obowiązek dołączenia do wniosku o pozwolenie na budowę umowy urbanistycznej, gdy jej zawarcie wynika z postanowień miejscowego planu rewitalizacji. Możliwość pozostawienia wniosku o pozwolenie na budowę bez rozpoznania w przypadku niedołączenia umowy urbanistycznej, mimo wezwania wnoszącego do uzupełnienia wniosku, wynika z przepisów k.p.a. Ponadto, zgodnie z przepisami Prawa budowlanego, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza m.in. zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego, a zatem również z miejscowym planem rewitalizacji, który – jak wspomniano wyżej – jest szczególną formą planu miejscowego.

Także realizację inwestycji niezgodnie z przepisami miejscowego planu rewitalizacji nakładającego obowiązek zawarcia umowy urbanistycznej (czy też z postanowieniami umowy urbanistycznej, chociaż w tym przypadku również brak wyraźnego odniesienia się ustawodawcy do umowy urbanistycznej) należy traktować jako istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego. Pomimo braku wyraźnych odniesień przepisów Prawa budowlanego do umowy urbanistycznej na etapie rozpoczynania czy też realizacji inwestycji, poza wyarty-

kułowaniem wspomnianego obowiązku dołączenia tej umowy do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, szczególne znaczenie ma realizacja wynikających z niej zobowiązań na etapie zakończenia inwestycji, gdyż warunkiem legalnego przystąpienia do użytkowania obiektów budowlanych stanowiących inwestycję główną jest nieodpłatne przekazanie na rzecz gminy zrealizowanej inwestycji uzupełniającej, a w przypadku gdy stanowi ona część obiektu budowlanego – zakończenie robót budowlanych dotyczących inwestycji uzupełniającej. Fakt spełnienia tych warunków potwierdza wójt (burmistrz, prezydent miasta) w drodze zaświadczenia. Do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub do wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie inwestor jest obowiązany dołączyć wspomniane zaświadczenie.

Bez pretensji do wyczerpania tematu należy stwierdzić, że umowa urbanistyczna w swoim założeniu wydaje się interesującym i przydatnym instrumentem, który może być wykorzystany w procesie rewitalizacji obszarów zdegradowanych, niemniej regulacja prawna odnosząca się do tej instytucji może budzić wątpliwości interpretacyjne, które mogą być wyjaśnione w orzecznictwie sądowym tudzież mogą wymagać interwencji ustawodawcy.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Boć J., *Działalność konsensualna (dwustronna i wielostronna)*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Detterbeck S., *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2008.
- Erbguth W., Guckelberger A., *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht und Staatshaftungsrecht*, Baden-Baden 2018.
- Maurer H., Waldhoff Ch., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2017.
- Nowak M., [w:] M. Nowak, Z. Tokarzewska-Żarna, *Ustawa krajobrazowa, rewitalizacyjna i metropolitalna. Komentarz do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2016.
- Ruczkowski P., *Środki ochrony praw właścicielskich w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012.
- Stahl M., *Ugody, porozumienia administracyjne, umowy publicznoprawne, publiczne, administracyjne, umowy cywilne*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016.
- Stober R., *Rechtsformen der öffentliche Verwaltung*, [w:] *Verwaltungsrecht I*, München 2017.
- Szewczyk M., *Akty planowania specjalistycznego*, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.
- Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008.
- Wysocka E., Koziński J., *Nowa sytuacja planowania przestrzennego*, [w:] *System studiów i planów zagospodarowania przestrzennego po reformie administracji państwa*, red. E. Wysocka, Warszawa 2000.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Złakowski Ł., *Komentarz do art. 37i, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2018.

AKTY PRAWNE

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2020, poz. 256).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1145).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1186).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2020, poz. 65).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 293).
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1474).
- Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 933).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1398).

SUMMARY

In the study, the author focused on the analysis of the legal aspects of an urban development contract and legal consequences of its conclusion. The urban development contract is one of the spatial planning and management tools applied to carry out effective urban regeneration of the most deprived urban areas. It is an agreement concluded between two parties under the civil law provisions and was introduced to the Polish legal framework as a voluntary and negotiable instrument. When an investor enters into the urban development contract with a municipality, he does not only undertake to execute building projects at his own cost and expense but also transfer, free of charge, the ownership of the additional infrastructure such as technical and social facilities or residential units to the municipality within the scope indicated in the local urban regeneration plan. Investors may also be obligated to construct premises other than residential units and transfer their ownership to the municipality. Such supplementary infrastructure may be used for cultural, social, educational or sports activities performed by entities operating in the area under regeneration whose main objective is not to make profit. The urban development contract must be concluded as a notarial deed under pain of its invalidity. The conclusion of the urban development contract is a prerequisite for the obtaining a building permit for the main construction project or its part.

Keywords: urban development contract; urban regeneration; spatial planning and management; legal framework; deprived areas; building law

STRESZCZENIE

W niniejszym opracowaniu autor skupił się na analizie charakteru prawnego i konsekwencjach prawnych zawarcia umowy urbanistycznej. Umowa urbanistyczna jest jednym z instrumentów planowania i zagospodarowania przestrzennego w procesie rewitalizacji obszarów zdegradowanych. Należy do cywilnoprawnych, dwustronnych i niewładczych prawnych form działania administracji. Zawierając z gminą umowę urbanistyczną, inwestor zobowiązuje się do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych – w zakresie wskazanym w miejscowym planie rewitalizacji. W ramach inwestycji uzupełniających możliwe jest również zobowiązanie inwestora

do realizacji i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy lokali innych niż mieszkalne, przeznaczonych na potrzeby działalności kulturalnej, społecznej, edukacyjnej lub sportowej, wykonywanej przez podmioty prowadzące działalność na obszarze rewitalizacji, których głównym celem nie jest osiągnięcie zysku. Umowa urbanistyczna jest zawierana pod rygorem nieważności w formie aktu notarialnego. Zawarcie umowy urbanistycznej stanowi warunek uzyskania pozwolenia na budowę dla inwestycji głównej lub jej części.

Słowa kluczowe: umowa urbanistyczna; rewitalizacja; planowanie i zagospodarowanie przestrzenne; prawne formy działania administracji; obszary zdegradowane; prawo budowlane