

# Skutki przestrzenne specustawy mieszkaniowej i tendencje w jej stosowaniu

## Spatial effects of the special housing act and trends in its application

### Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie badań wykonanych w ramach monitoringu działania przepisów specustawy mieszkaniowej po pięciu latach jej obowiązywania. Prace zostały sporządzone na rzecz Ministerstwa Rozwoju i Technologii i bazują na analizie danych statystycznych GUS dla całej Polski, ankietach celowanych skierowanych do wybranych samorządów oraz szczegółowych porównaniach i zestawieniach wybranych inwestycji. Wyniki pokazują, że dotychczasowe efekty przestrzenne specustawy są dalekie od ustawowych założeń. Specustawa ma marginalny wpływ na rynek mieszkaniowy w kraju. Zmienia za to istotnie polskie planowanie przestrzenne, w którym podważyła „instytucję” planu miejscowego jako gwaranta zagospodarowania i ładu społeczno-gospodarczego. Uchwały o lokalizacji inwestycji podejmowane na jej podstawie słabo wpisują się w prowadzoną dotychczas przez gminy politykę przestrzenną i nie gwarantują lokalnym społecznościom wpływu na kształtowanie przestrzeni. Specustawa nie doprowadziła także do wyczekiwanego społecznie współuczestnictwa podmiotów prywatnych w realizacji infrastruktury publicznej i sprawiedliwszego ekonomicznie podziału kosztów i zysków z inwestycji. Czy była ona zatem niezbędna dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w Polsce? Biorąc pod uwagę wyjątkowo skromne rezultaty przestrzenne i wywołany chaos w systemie planowania, można mieć dużo wątpliwości w tej sprawie.

### Abstract

The purpose of this paper is to present research carried out as part of the monitoring of the operation of the housing speculative law after five years of its implementation. This work was prepared for the Ministry of Development and Technology and is based on an analysis of statistical data from Statistics Poland for the whole of Poland targeted surveys addressed to selected local governments, and detailed comparisons and compilations of selected projects. The results show that the spatial effects of the special law to date are far from the statutory assumptions. The special act has had a marginal impact on the country's housing market. Instead, it has significantly changed Polish spatial planning, where it has undermined the "institutions" of the local plan as a guarantor of development and socio-economic order. Resolutions on the location of investments adopted on its basis fit poorly into the spatial policy pursued so far by municipalities and do not guarantee local communities' influence on the shaping of space. The special act has also not led to the socially anticipated participation of private entities in the implementation of public infrastructure and a more economically equitable distribution of costs and profits from investments. Was it therefore necessary for us to meet Poland's housing needs? Given the extremely modest spatial results and the ensuing chaos in the planning system, this is clearly doubtful.

Słowa kluczowe: specustawa mieszkaniowa, lex developer, polityka mieszkaniowa w Polsce, ład przestrzenny w Polsce

Keywords: special housing act, lex developer, housing policy in Poland, spatial order in Poland

### 1. WSTĘP

Przedstawione w artykule badania są podsumowaniem analiz, jakie zostały wykonane przez autorów artykułu w ramach ekspertyzy „Monitoring ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących” na zlecenie Ministerstwa Rozwoju i Technologii, zakończonych we wrześniu 2023 r. Celem ich przeprowadzenia był monitoring działania przepisów i badanie ich efektów

### 1. INTRODUCTION

The research presented in this paper is a summary of the analyses that were carried out by the authors of the m within the framework of the expertise “Monitoring of the Law of 5 July 2018 on the Facilitation of Preparation and Implementation of Housing Projects and Associated Projects” commissioned by the Ministry of Development and Technology and completed in September 2023. The purpose of conducting the

\*Robert WARSZA, dr inż. arch., Wydział Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska, Politechnika Łódzka / Robert WARSZA, PhD. Eng. Arch., Faculty of Civil Engineering, Architecture and Environmental Engineering, Lodz University of Technology, <https://orcid.org/0000-0001-9813-8232>, e-mail: robert.warsza@p.lodz.pl

\*\*Anna Aneta TOMCZAK, dr inż. arch., Wydział Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska, Politechnika Łódzka / Anna Aneta TOMCZAK, PhD. Eng. Arch., Faculty of Civil Engineering, Architecture and Environmental Engineering, Lodz University of Technology, <https://orcid.org/0000-0001-7436-5027>, e-mail: aneta.tomczak@p.lodz.pl

Copyright: © 2024 Warsza, Tomczak. This is an open access article licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>).

przestrzennych po pięciu latach obowiązywania. Opracowanie dostarczyło odpowiedzi na temat tendencji ilościowych wniosków inwestorów i uchwał rad gmin dotyczących lokalizacji inwestycji, ich rodzajów oraz wpływu na rynek mieszkaniowy dla obszaru całej Polski. Badania szczegółowe umożliwiły odpowiedź na pytanie o poziom korelacji inwestycji na podstawie specustawy z prowadzoną dotychczas przez gminy polityką przestrzenną. Dzięki analizie orzeczenia sądowego w przedmiotowej sprawie ustalono główne linie orzecznicze i relacje pomiędzy władztwem planistycznym gminy a oczekiwaniami inwestorów. Istotnym elementem badań, wniosków i dyskusji jest próba oceny pierwotnych celów ustawy i poziomu ich realizacji. Celem artykułu oprócz ukazania zbiorów przytoczonych badań jest autorska ocena wpływu specustawy mieszkaniowej na sytuację planistyczną samorządów i rynek mieszkaniowy w Polsce.

### **1.1. Wprowadzenie ustawy i jej cele**

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, zwana w dalszej części artykułu specustawą mieszkaniową, została ustanowiona jako specjalny, tymczasowy akt normatywny względem innych ustaw, a w szczególności względem ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, służący usprawnieniu i przyspieszeniu procesów inwestycyjnych w sferze mieszkalnictwa. Ustawodawca określił 10-letni czas jej obowiązywania, to jest do 31 grudnia 2028 r.

Najważniejszą okolicznością leżącą u podstaw wprowadzenia specustawy mieszkaniowej była potrzeba stworzenia mechanizmów stanowiących krok w kierunku ograniczania barier administracyjno-prawnych w zakresie budowy mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach. Głównym celem bezpośrednim ustawy, ujętym w uzasadnieniu do jej projektu (Sejm, 2018), była „poprawa ilościowa i jakościowa dostępności mieszkań w Polsce”. Zamierzenia pośrednie zapisano pod hasłem „zapewnienia wysokiej jakości zamieszkania i ładu przestrzennego przy pomocy standardów urbanistycznych”. W ustawie upatrywano skuteczne narzędzie, które ze względu na zaproponowane ułatwienia proceduralne wpłynie w sposób wymierny na redukcję deficytu mieszkań i doprowadzi do sytuacji, w której podstawowe parametry określające poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych nie będą odstawały od przeciętnych wartości rozwiniętych krajów Unii Europejskiej.

### **1.2. Problematyka specustawy mieszkaniowej w literaturze**

Literaturę przedmiotu związaną ze specustawą mieszkaniową można podzielić na trzy grupy. Pierwszą stanowią komentarze do ustawy, które powstawały głównie w pierwszych latach jej funkcjonowania. Można wymienić tu m.in. następujące teksty: (Filipowicz, 2019; Jakubowski, 2019; Jakubowski, red., 2018; Sidorowska-Ciesielska, Jakubowski A., red., 2019; Zając, Predko, Leszczyński, 2018). Pozycje te mają charakter interpretacji prawnej konkretnych artykułów ustawy. Drugą grupę stanowią teksty o charakterze publikacji naukowych

study was to monitor the operation of the legislation and study its spatial effects after five years in force. The study provided answers on the quantitative trends of project owners' applications and resolutions of municipal councils as to the location of investments of their types and the impact has on the housing market for the entire Polish area. Thanks to detailed research, an attempt was made to answer the question of the level of correlation of projects under the special act with the spatial policy carried out by municipalities so far. Thanks to the analysis of the court ruling in the case in question, the main lines of jurisprudence and the relationship between the municipality's planning authority and project owners' expectations were established. In addition to showing the sets of studies cited, the paper aims to show the author's assessment of the impact of the housing speculative law on the planning situation of local governments and the housing market in Poland.

### **1.1. Introduction of the Act and its objectives**

The Law of 5 July 2018 on Facilitation in the Preparation and Implementation of Housing Investments and Associated Investments, hereinafter referred to as the Special Housing Act, was established as a special, temporary normative act vis-à-vis other laws, and in particular vis-à-vis the Law of 27 March 2003 on Planning and Spatial Development, to streamline and accelerate investment processes in the sphere of housing. The legislator set a ten-year term for it, that is, until 31 December 2028.

The most important circumstance underlying the introduction of the Special Housing Act was the need to create mechanisms that represent a step towards reducing administrative and legal barriers to the construction of housing for social groups with moderate incomes. The main direct goal of the law included in the justification for its draft (Sejm, 2018) was to "improve the quantitative and qualitative availability of housing in Poland". Indirect intentions were enshrined under the slogan of "ensuring quality housing and spatial order with the help of urban planning standards". The law was seen as an effective tool that, due to the proposed procedural facilitations, will have a measurable impact on reducing the housing deficit and will lead to a situation in which the basic parameters determining the level of satisfaction of housing needs will not deviate from the average values of developed countries of the European Union.

### **1.2. Problems of the Special Housing Act in the literature**

The literature on the Special Housing Act can be divided into three groups. The first consists of commentaries on the law, which were written mainly in the first years of its operation. In this area, the following authors can be mentioned: (Filipowicz, 2019; Jakubowski, 2019; Jakubowski, ed., 2018; Sidorowska-Ciesielska, Jakubowski, ed., 2019; Zając, Predko, Leszczyński, 2018). The second group consists of texts of scientific publication nature in open access.

w otwartym dostępie. Mamy tu wprowadzenie do nowych wówczas przepisów w cyklu publikacji (Nowak, 2018a, 2018b, 2018c) oraz pozycje książkowe (Kafar, 2018) naświetlające problematykę specustawy od zasad ogólnych do standardów lokalnych. Dylematom samodzielności planistycznej gminy w sferze zgody lub odmowy ustalania lokalizacji inwestycji mieszkaniowej poświęcono analizę (Szlachetko red., 2019). Podobną problematykę podniesiono w artykułach (Szewczyk, 2019; Szlachetko, 2019). Z szerokim komentarzem wraz z odniesieniami do celów ustawy i interdyscyplinarną dyskusją na temat prawidłowości jej założeń możemy zapoznać się w (Szlachetko, Skorczyńska, Szlachetko, 2021). Krytyczne spojrzenie na polską politykę mieszkaniową, której częścią stała się specustawa wraz z przeglądem działań poprawiających dostępność i jakość mieszkań w krajach europejskich, możemy znaleźć w publikacjach Agaty Twardoch (Twardoch, 2021).

Trzecią grupę stanowią teksty odnoszące się do ustawowych i lokalnych standardów urbanistycznych. W pozycjach (Leszczyński, Szlachetko, red., 2019; Małysa-Sulińska, 2019; Ratajszczak, 2018; Zelewski 2019) mamy szeroki wachlarz analiz i uwag związanych z wprowadzoną ustawą i parametrami zagospodarowania zabudowy wielorodzinnej oraz powiązaniem ich z systemem przestrzeni i usług publicznych.

Wymienionym pozycjom naukowym towarzyszą liczne artykuły w lokalnej prasie codziennej, np.: Dziennik Łódzki (29.03.2023): „Łódź liderem w dawaniu zgody na lex developer. Żadne inne duże miasto nie zgadzało się na inwestycje tak często”; Wrocław.pl (13.09.2023): „Wrocław. Dwa nowe osiedla, otwarte, zielone i tworzone na terenach poprzemysłowych”; Wyborcza.pl. Warszawa (5.12.2023): „Pierwsza taka podstawówka w Polsce, ale będą kolejne. Nowoczesna, szyta na miarę i miasto nie zapłaci za nią ani grosza”; Wyborcza.pl. Warszawa (17.11.2023): „Rada Warszawy zgodziła się na apartamentowiec w miejscu, gdzie być go nie powinno”. W prasie codziennej nowe inwestycje budzą skrajne emocje, a specustawa mieszkaniowa powszechnie nazywana jest „specustawą developerską” lub *lex developer*. Materiał przedstawiony w niniejszym artykule stanowi zbiór badań pierwotnych, które pojawiają się w Polsce po raz pierwszy, w związku z czym debata naukowa i literatura dotycząca podsumowania efektów przestrzennych specustawy jest chwilowo ograniczona lub zawężona do konkretnych inwestycji.

### 1.3. Metody i materiały

W ramach opracowania przeprowadzono serię badań na czterech poziomach szczegółowości, o różnym zasięgu i celu badawczym:

1. Najszerze badania, obejmujące obszar całego kraju i wszystkie gminy, związane były z analizą wniosków inwestorów składanych w trybie specustawy mieszkaniowej oraz uchwał rad gmin w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji i jej odmowy, w których analizowano:
  - rodzaj inwestycji z podziałem na mieszkaniową, towarzyszącą oraz łącznie mieszkaniową i towarzyszącą,
  - wielkość i rodzaj gminy,

Here we have an introduction to the then-new regulations in a series of publications (Nowak, 2018a, 2018b, 2018c) and book-length items (Kafar, 2018) illuminating the issue of Special Housing Act from general principles to local standards. The dilemmas of the municipality's planning autonomy in the sphere of consent or refusal to determine the location of a housing project were included in the analysis made by J.H. Szlachetko (Szlachetko ed., 2019) and similar issues were raised in articles by (Szewczyk, 2019; Szlachetko, 2019). For an extensive commentary with references to the goals of the law and an interdisciplinary discussion of the correctness of its assumptions, we can read in (Szlachetko et al., 2021). We can find a critical look at Polish housing policy, of which the speculative law has become a part, along with a review of measures to improve the availability and quality of housing in European countries, in the publications of A. Twardoch (2021). The third group consists of texts relating to statutory and local urban planning standards. In the resources such (Leszczyński, Szlachetko, ed., 2019; Małysa-Sulińska, 2019; Ratajszczak, 2018; Zelewski 2019) we have a wide range of analyses and comments related to the law introduced and the parameters for the development of multifamily housing and their connection to the system of public spaces and services.

The mentioned scientific items are accompanied by numerous articles in the local daily press, e.g., Dziennik Łódzki (29.03.2023): “Łódź a leader in giving consent to lex developer. No other large city has agreed to projects so often”, Wrocław. pl (13.09.2023): “Wrocław. Two new settlements, open, green, and created on post-industrial sites”, Wyborcza. pl. Warsaw (05.12.2023): “First such elementary school in Poland, but there will be others. Modern, tailor-made, and the city won't pay a penny for it”, Wyborcza. pl. Warsaw (17.11.2023): “The Warsaw Council has agreed to an apartment building in a place where there should not be one”. New projects in the daily press arouse extreme emotions and the special housing act is commonly referred to as the “developer special act” or “lex developer”. The material presented in the article is a collection of primary research, which is appearing in Poland for the first time, and as a result, the academic debate and literature on summarizing the spatial effects of the special act is temporarily limited or narrowed to specific projects.

### 1.3. Methods and materials

The study conducted a series of studies at four levels of detail with different scopes and research purposes:

1. The most extensive research covering the entire country and all municipalities was related to the analysis of project owner applications submitted under the special housing act, as well as resolutions of municipal councils on the determination of the location of projects and refusal to determine the location of projects where analysed:
  - The type of development, broken down into residential, accessory, residential and accessory development,

- średnią wielkość działek budowlanych zgłaszanych do inwestycji.  
Celem badań była analiza powszechności stosowania ustawy, miejsc koncentracji i typów inwestycji oraz ich wpływu na rynek mieszkaniowy w kraju. Materiał opracowany został na podstawie danych z baz statystycznych: *1.02.04(017) Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne* (MRiT, 2023), tworzonych przez GUS na zlecenie ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Analizie poddano informacje z lat 2018–2022, co stanowi pięć okresów sprawozdawczych udostępnianych publicznie pół roku po zakończeniu każdego z nich (ostatnia aktualizacja z czerwca 2023 r.).
- 2. Badania jakościowe oparto na indywidualnych odpowiedziach i danych wprowadzonych przez wybrane 105 gmin z największą powierzchnią wniosków o inwestycje mieszkaniowe z lat 2018–2022 lub posiadających obowiązujące lokalne standardy urbanistyczne. Analiza miała zbadać poziom realizacji inwestycji i czasochłonności postępowań. Źródłem danych było badanie ankietowe (webankieta) wystosowane do gmin przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii na przełomie maja i czerwca 2023 r.
- 3. Najbardziej szczegółowa analiza przestrzenna dotyczyła wybranych 12 inwestycji, dla których porównano zgodność parametrów i wskaźników urbanistycznych z obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania oraz uchwałami o lokalnych standardach urbanistycznych. Celem badania była analiza zgodności inwestycji z prowadzoną dotychczas przez gminy polityką przestrzenną. Źródło danych stanowiły tu uchwały wprowadzone przez gminy w ramach webankiety i opracowanie indywidualne w postaci zestawień wypisów i wyrysów dokumentów.
- 4. W badaniach orzeczeń uwzględniono wszystkie dokumenty zawierające urzędowe teksty rozstrzygnięć organu władzy sądowiczej oraz innego organu orzekającego, obejmujące razem 163 orzeczenia wydane przez wojewódzkie organy nadzoru i sądy (stan na koniec maja 2023 r.). Źródłem badań orzeczeń sądowych w celu określenia tendencji były: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz bazy orzeczeń i tez do orzeczeń Internetowego Systemu Legalis C.H.Beck i Systemu LEX – Wolters Kluwer.

## 2. REZULTATY

### 2.1. Specustawa na tle pozostałych instrumentów planistycznych

Od 2018 do końca 2022 r. samorządy w całej Polsce podjęły 1333 uchwały na podstawie specustawy mieszkaniowej (wykres 1). Uchwał ustalających lokalizację inwestycji było łącznie 1156, odmawiających ustalenia lokalizacji – 177. Obszar zawarty w granicach wszystkich uchwał stanowi 884,1 ha, z czego 706,2 ha przypada na uchwały, które ustalały lokalizację inwestycji, zaś 177,9 ha na uchwały odmawiające lokalizacji (wykres 2).

- Size and type of municipality,
- The average size of building plots submitted for development.

The purpose of the research was to analyse, the prevalence of application of the law, the places of concentration and types of projects, and their impact on the country's housing market.

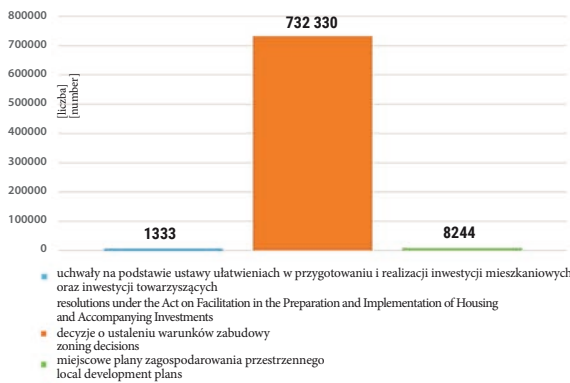
The material was compiled on data from statistical databases: *1.02.04(017) Local Planning and Spatial Development* (MRiT, 2023), created by the Statistics Poland on behalf of the Minister of Construction, Planning and Spatial Development and Housing. Information from 2018–2022 was analysed, representing 5 reporting periods, made available to the public half a year after the end of each period (last updated June 2023).

2. The qualitative research was based on individual responses and data entered by a selection of 105 municipalities with the largest area of applications for housing projects from 2018–2022 or with applicable local urban planning standards. The purpose of the analysis was to study the level of project implementation and the time consumption of proceedings. The source of the data was a survey (“web survey”) sent to municipalities by the Ministry of Development and Technology in May/June 2023.
3. The most detailed spatial analysis concerned the selected 12 projects, for which the compliance of urban planning parameters and indicators was compared with the current local spatial development plans, studies of land use conditions and directions, and resolutions on local urban planning standards. The purpose of the study was to analyse the compliance of the projects with the spatial policy carried out by municipalities so far. The sources of data were the resolutions introduced by the municipalities in the *web survey* and the individual study in the form of lists of excerpts and extracts of documents.
4. The research of rulings included all documents containing official texts of rulings of the judicial authority and other adjudicating authority, covering a total of 163 rulings issued by voivodeship supervisory authorities and courts (as of the end of May 2023). The sources for researching court rulings to determine trends were the Central Database of Administrative Court Rulings, as well as the databases of rulings and theses to rulings of the C.H. Beck Legalis Internet System and the LEX System – Wolters Kluwer.

## 2. RESULTS

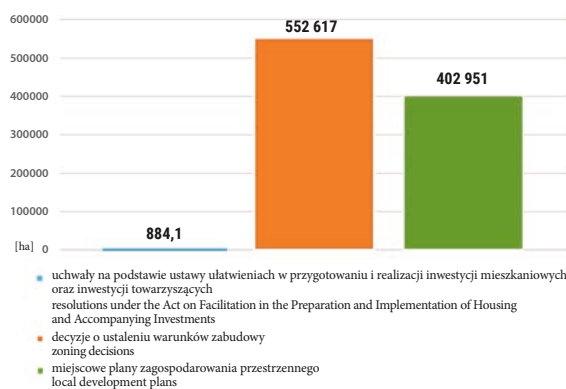
### 2.1. Special act in comparison with other planning instruments

From 2018 to the end of 2022, local governments nationwide have passed 1,333 resolutions based on the special housing act (Chart 1). There were a total of 1,156 resolutions establishing the location of projects and refusing to establish the location of 177. The area contained within the boundaries of all resolution's accounts for 884.1 ha, of which 706.2 ha fall under resolutions that established the location of projects and 177.9



Wykres 1. Liczba uchwał i decyzji w procesach planowania przestrzennego w Polsce w latach 2018–2022. Źródło: opracowanie własne

Chart 1. Number of the terrains included in administrative decisions and resolutions in spatial planning processes in Poland in 2018–2022. Source: original study



Wykres 2. Powierzchnia uchwał i decyzji w procesach planowania przestrzennego w Polsce w latach 2018–2022. Źródło: opracowanie własne

Chart 2. The surface of the terrains included in administrative decisions and resolutions in spatial planning processes in Poland in 2018–2022. Source: original study

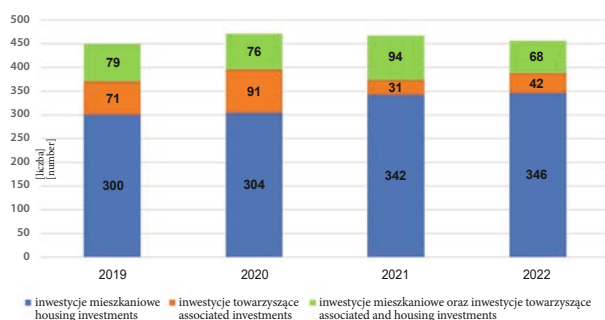
W takim samym okresie gminy uchwaliły 8244 plany miejscowe dla terenów o łącznej powierzchni 402 951 ha oraz wydały 732 330 decyzji o warunkach zabudowy, obejmujących tereny o łącznej powierzchni 552 617 ha. Zestawienie danych powierzchniowych z lat 2018–2022 pokazuje, że udział uchwał na podstawie specustawy mieszkaniowej w kształtowaniu powierzchni o uregulowanych możliwościach budowlanych wynosi poniżej 0,1% (0,092%). Na wynik ten trzeba patrzeć z zastrzeżeniem, że wśród decyzji o warunkach zabudowy te przeznaczone na funkcję mieszkaniową stanowią między 60–70%, a przeznaczone na zabudowę wielorodzinną 3–5% (zależnie od roku) ogólnej liczby wszystkich decyzji. Plany miejscowe mają różnorodne profile funkcjonalne, w tym grupy obszarów wyłączone z zabudowy.

## 2.2. Wnioski inwestorów

Przez pięć lat funkcjonowania ustawy nie widać zauważalnych zmian w liczbie wniosków składanych przez inwestorów. Proces ma charakter stały i oscylujący pomiędzy 450 (w roku 2019) a 471 (w roku 2020) wystąpieniami (wykres 3, wykres 4).

Wykres 3. Liczba wniosków inwestorów na podstawie specustawy mieszkaniowej w Polsce w latach 2019–2022. Źródło: opracowanie własne

Chart 3. Number of project owner requests under the special housing act in Poland in 2019–2022. Source: original study



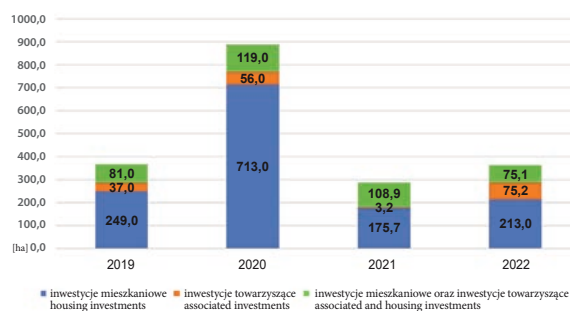
ha under resolutions refusing to establish the location (Chart 2). During the same period, municipalities enacted 8,244 local plans for areas with a total area of 402,951 ha and issued 732,330 decisions on development conditions covering areas with a total area of 552,617 ha. A compilation of area data from 2018–2022 shows that the share of resolutions under the special housing act in shaping the area with regulated building potential is less than 0.1% (0.092%). This result must be viewed with the caveat that among the zoning resolutions, those intended for residential function account for between 60–70% and those intended for multifamily development for 3–5% (depending on the year) of the total number of all resolutions. Local plans have a variety of functional profiles including groups of areas excluded from development.

## 2.2. Project owners' requests

Over the five years of the law's operation, there was no noticeable change in the number of requests submitted by project owners. The process was steady, oscillating between 450 (in 2019) and 471 (in 2020) applications (Chart 3, Chart 4).

Wykres 4. Powierzchnia wniosków inwestorów na podstawie specustawy mieszkaniowej w Polsce w latach 2019–2022. Źródło: opracowanie własne

Chart 4. Area of project owner requests under the Special Housing Act in Poland in 2019–2022. Source: original study



Specustawa mieszkaniowa nie weszła do powszechnego użycia w gminach. Analiza danych z całej Polski wykazuje, że każdego roku pomiędzy latami 2019–2022 grupa 20 gmin z największą powierzchnią wniosków inwestycyjnych (stanowiąca 0,83% wszystkich jednostek administracyjnych) odpowiada za 72–87% wszystkich procedowanych wniosków w kraju. Zdecydowana większość samorządów nie procedowała dotychczas żadnego wniosku o inwestycje w trybie z przepisów specustawy mieszkaniowej.

### 2.3. Wnioski inwestorów a uchwały rad gmin

W latach 2019–2022 inwestorzy złożyli na terenie całej Polski 1844 wnioski w trybie specustawy mieszkaniowej. Na ich podstawie gminy podjęły 1333 uchwały o ustaleniu lub odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji. Liczba wniosków pozostawionych bez rozpatrzenia wynosi 511, co stanowi 28% ogólnej ich liczby. Różnicę pomiędzy liczbą złożonych wniosków a podjętych uchwał można zinterpretować jako grupę wniosków, którym nie nadano biegu proceduralnego. Przyczyną takiego stanu może być albo wycofanie wniosku przez inwestora, zanim został rozpatrzony przez gminę, albo złożenie go w niepełnym zakresie lub z błędami, co skutkowało brakiem czynności po stronie gminy.

### 2.4. Średnia wielkość działek inwestycyjnych

Średnia wielkość działek inwestycyjnych na podstawie specustawy mieszkaniowej w Polsce wynosi 0,61 ha i umożliwia osiągnięcie celu w postaci realizacji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. W miastach na prawach powiatu (1,27 ha), w gminach miejskich (2,84 ha), w gminach miejsko-wiejskich (1,58 ha) powierzchnia działek pozwala różnorodnie kształtować układy urbanistyczno-architektoniczne, w tym budować pojedyncze budynki, nowe kwartały w zabudowie zwartej lub małe i średniej wielkości osiedla mieszkaniowe. Średnia wielkość działek w gminach wiejskich, wynosząca 0,24 ha, umożliwia realizację jedynie pojedynczych budynków wielorodzinnych. Widać zatem ogromną dysproporcję pomiędzy procesami inwestycyjnymi w obszarach miejskich i wiejskich.

### 2.5. Zastrzeżenia badawcze

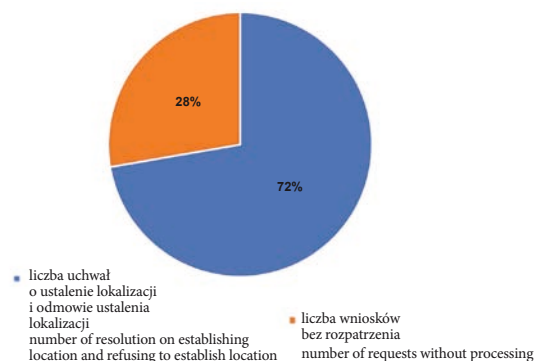
W trakcie badań szczegółowych wybranych samorządów i bezpośrednich kontaktów z gminami autorzy zauważyli rozbieżności pomiędzy informacjami uzyskanymi od gmin a danymi gromadzonymi przez GUS (MRiT, 2023). Największe różnice pojawiają się w sprawozdawczości gmin wiejskich. Rozbieżności te mogą mieć następujący wpływ na wyniki badań i formułowane wnioski:

- Według danych GUS najwięcej uchwał na podstawie specustawy mieszkaniowej, bo aż 923 (69,2%), podjęto właśnie w grupie gmin wiejskich (wykres 6) i jest to liczba budząca największe zastrzeżenia. Procesy inwestycyjne na terenach wiejskich są niezwykle groźne ze względów przestrzennych. Zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna w gminach wiejskich może wzmagać zjawisko suburbanizacji i osłabiać konkurencyjność pobliskich miast. Niepewność co do danych statystycznych nakazuje nie formułować

The Special Housing Act has not entered widespread use in municipalities. An analysis of data from across the country shows that each year between 2019–2022, the group of 20 municipalities with the largest area of project applications (accounting for 0.83% of all administrative units) accounts for 72–87% of all applications processed in the country. The vast majority of local governments have not yet processed any project application under the provisions of the Special Housing Act.

### 2.3. Project owner requests vs. resolutions of municipal councils

In 2019–2022, project owners submitted 1844 requests under the Special Housing Act nationwide. On their basis, municipalities adopted 1333 resolutions to determine the location or refuse to determine the location of the project. The number of applications left without consideration is 511, which accounts for 28% of the total number of requests. The difference between the number of submitted requests and adopted resolutions can be interpreted as a group of requests that were not given a procedural course. The reason for this may be either that the project owner withdrew the request before it was considered by the municipality, or that it was submitted incompletely or with errors, resulting in a lack of action on the part of the municipality.



Wykres 5. Procent wniosków nierozpatrzonych na tle uchwał w trybie specustawy mieszkaniowej w Polsce w latach 2019–2022. Źródło: opracowanie własne

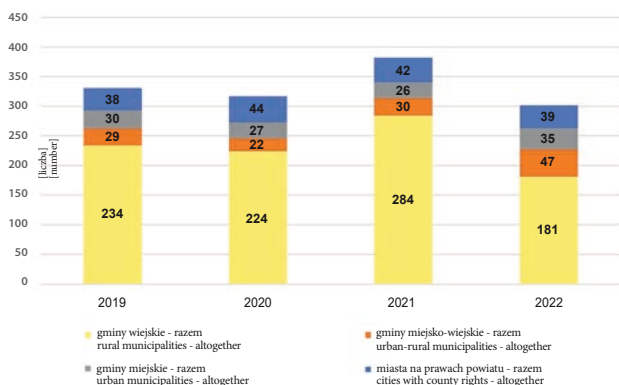
Chart 5. Percentage of pending requests against resolutions under the housing speculative law in Poland in 2019–2022. Source: original study

### 2.4. Average size of project plots

The average size of project plots under the Special Housing Act in Poland is 0.61 ha, which enables the goal of multi-family housing development to be achieved. In cities with rights (1.27 ha), in urban municipalities (2.84 ha), and in urban-rural municipalities (1.58 ha), the area of plots of land allows a variety of urban-architectural layouts to be formed, including the construction of single buildings, new quarters in compact development or small and medium-sized housing estates. The average size of plots in rural municipalities, at 0.24 ha, allows only single multi-family buildings. One can see a huge disparity between project processes in urban and rural areas.

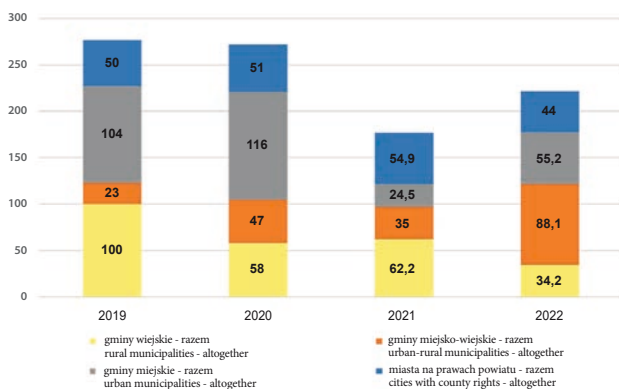
wniosków końcowych związanych z tą grupą gmin. Powinna ona podlegać szczególnemu nadzorowi przy zbieraniu informacji statystycznych lub zmianie metodologii badań prowadzonych przez GUS.

- Ostateczna liczba podjętych uchwał lokalizacyjnych na podstawie specustawy mieszkaniowej może być mniejsza niż deklarowana w danych statystycznych GUS. Zmiana wyniku w żaden sposób nie wpływa na wnioski końcowe, gdyż udział powierzchniowy uchwał na podstawie specustawy w stosunku do działek o uregulowanych możliwościach budowlanych na podstawie planów miejscowych i decyzji WZ w badanych latach oszacowano na mniej niż 0,1%. Zmniejszenie tej i tak symbolicznej wartości nie zmienia wniosków.



Wykres 6. Liczba uchwał na podstawie specustawy mieszkaniowej z podziałem na grupy gmin w latach 2019–2022. Źródło: opracowanie własne

Chart 6. Number of resolutions under the Special Housing Act by group of municipalities in 2019–2022. Source: original study



Wykres 7. Powierzchnia uchwał na podstawie specustawy mieszkaniowej z podziałem na grupy gmin w latach 2019–2022. Źródło: opracowanie własne

Chart 7. Area of resolutions under the Special Housing Act by a group of municipalities in 2019–2022. Source: original compilation

## 2.6. Inwestycje na podstawie specustawy mieszkaniowej a dotychczasowa polityka przestrzenna gmin

W analizie porównano ustalenia studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uchwał na podstawie specustawy mieszkaniowej oraz

## 2.5. Research caveats

In the course of detailed research of selected local governments and direct contacts with municipalities, the authors noted discrepancies between information obtained directly from municipalities and data collected by the Statistics Poland (MRiT, 2023). The biggest differences appear in the reporting of rural municipalities. The discrepancies may have the following impact on the results of the study and the conclusions formulated:

- According to the Statistics Poland data, the largest number of resolutions based on the Special Housing Act, as many as 923 (69.2%), were adopted precisely in the group of rural municipalities (Chart 6) and this is the most objectionable number. The real-estate development processes in rural areas are extremely dangerous for spatial reasons. Multifamily housing development in rural municipalities can intensify the phenomenon of suburbanization and weaken the competitiveness of nearby cities. Uncertainty about the statistical data dictates not to make final conclusions related to this group of municipalities. The group of rural municipalities should be subject to special oversight when collecting statistical information or changing the methodology of surveys conducted by the Statistics Poland.
- The final number of localization resolutions adopted based on the Special Housing Act may be lower than declared in the Statistics Poland statistics. The change in the result does not affect the final conclusions in any way, since the surface fraction of resolutions based on the Special Housing Act in relation to plots of land with regulated building possibilities based on local plans and zoning decisions in the years studied was estimated at less than 0.1%. Reducing this already symbolic value does not change the conclusions.

## 2.6. Projects under the Special Housing Act vs. existing spatial policy of municipalities

The analysis compares the findings of studies of land use conditions and directions, local land use plans, resolutions under the special housing act, and resolutions on determining local urban planning standards in cities: Łódź, Katowice, Kielce, Bydgoszcz, Radom, Dąbrowa Górnicza, Legnica, Minsk Mazowiecki, Elk, Słupsk, Opoczno, Żuromin. The graphic annexes of the resolutions were evaluated, as well as the findings and parameters of the development, such as the function of the development, building intensity, building area, building height and biologically active area, and the number of projected apartments. The results show a large scale of discrepancies. The main reason for project owners' requests for a location resolution under the Special Housing Act is that they disregard existing local plans and want to develop multi-family housing in areas designated for single-family housing, single-family housing with services, residential development, low-rise multi-family housing or the local road system. All of the development plans in areas where resolutions were passed under the Special Housing Act provided

uchwał w sprawie określenia lokalnych standardów urbanistycznych w następujących miastach: Łódź, Katowice, Kielce, Bydgoszcz, Radom, Dąbrowa Górnicza, Legnica, Mińsk Mazowiecki, Ełk, Słupsk, Opoczno, Żuromin. Dokonano oceny załączników graficznych uchwał oraz ustaleń i parametrów zagospodarowania, takich jak: funkcja, intensywność, powierzchnia i wysokość zabudowy, powierzchnia biologicznie czynna oraz liczba prognozowanych mieszkańców.

Wyniki badań wykazują dużą skalę rozbieżności. Główną przyczyną wystąpień inwestorów o podjęcie uchwały lokalizacyjnej na podstawie specustawy mieszkaniowej jest pominięcie obowiązujących planów miejscowych i chęć realizacji zabudowy wielorodzinnej w terenach przeznaczonych na zabudowę jednorodziną, jednorodziną z usługami, rezydencjonalną, wielorodziną niską czy lokalny układ drogowy. Wszystkie plany zagospodarowania w miejscach, gdzie podjęto uchwały na podstawie specustawy mieszkaniowej, stwarzały możliwości zabudowy. W 10 na 12 przypadków była to różnorodna zabudowa mieszkaniowa o parametrach niższych niż w uchwałach lokalizacyjnych. Działo się tak, mimo że zabudowa na podstawie planów tworzyła rezerwę na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych w gminie. W części przypadków (np. Katowice, Dąbrowa Górnicza) mamy do czynienia z inwestycjami mieszkaniowymi na terenach produkcyjnych, gdzie zgodność uchwał na podstawie specustawy i studiów nie jest wymagana.

Wątpliwości co do zgodności ze studiami budzą badane inwestycje w Ełku (w studium przeznaczenie mieszkaniowe jednorodzinne, w uchwale lokalizacyjnej zabudowa wielorodzinna), Łodzi (przekroczenie w uchwale lokalizacyjnej parametrów wysokości zabudowy od 1 do 13 m względem studium), Opocznie (w studium zabudowa rezydencjonalna, w uchwale lokalizacyjnej zabudowa wielorodzinna). Prawdopodobnie rozbieżności mają oparcie albo w powołaniu się na historyczne, niezauważalne w przestrzeni zagospodarowanie poprodukcyjne (w tym również rolnicze). W części badanych uchwał na podstawie specustawy mieszkaniowej dostrzega się rozbieżności pomiędzy wysokością inwestycji a maksymalną wysokością określoną w lokalnych standardach urbanistycznych. Sytuację tę należy uznać za zaskakującą i niezrozumiałą, gdyż oba typy uchwał są podejmowane na bazie tej samej ustawy i z niewielką różnicą czasową. Przytoczone rozbieżności powstały na skutek dopuszczenia w procesie ustalania maksymalnej wysokości inwestycji indywidualnej analizy wysokości obiektów sąsiadujących (w promieniu 0,5 km) albo niewłaściwego stosowania prawa. Sytuacja, w której w Katowicach umożliwiono realizację zabudowy do 18 kondygnacji, podczas gdy w uchwale w sprawie określenia lokalnych standardów urbanistycznych maksymalna wysokość zabudowy wynosi 7 kondygnacji, w Żurominie przekroczenie względem lokalnych standardów wynosi 1 kondygnację, w Legnicy – 2 kondygnacje, a w Ełku – 4 kondygnacje wskazuje, że skuteczność egzekwowania ładu przestrzennego na bazie specustawy mieszkaniowej należy traktować z ogromną rezerwą. Sposób określenia parametrów urbanistycznych pomiędzy dokumentami w wielu przypadkach nie pozwala na wykonanie jednoznacznej analizy porównawczej. Nie można dokonać

development opportunities. In 10 of the 12 cases, there was a variety of residential developments with parameters lower than those in the location resolutions. This was although development based on the plans created a reserve for meeting housing needs in the municipality. In some cases (e.g., Katowice, Dąbrowa Górnicza) we are dealing with residential developments in production areas, where the compatibility of resolutions based on the Special Housing Act and studies is not required. Doubts about compliance with the studies are raised by the examined investments in Ełk (in the study single-family residential designation, in the location resolution multi-family development), in Łódź (exceeding in the location resolution the parameters of building height from 1 to 13 m in relation to the study), in Opoczno (in the study residential development, in the location resolution multi-family development). The discrepancies are based either on the citation of historical post-production development (including agricultural development), which is unnoticeable in the space, or the resolutions under the Special Housing Act were adopted without due diligence of document analysis. In some of the examined resolutions under the Special Housing Act, discrepancies are seen between the height of the development and the maximum height set by local urban planning standards. This situation should be considered surprising and incomprehensible since both types of resolutions are adopted based on the same law and with little time difference. The cited discrepancies arose as a result of either allowing individual analysis of the heights of neighbouring buildings (within a 0.5 km radius) in the process of determining the maximum height of a development or improper application of the law. The situation in which in Katowice it was allowed to carry out development of up to 18 storeys, while in the resolution on the determination of local urban planning standards, the maximum height of development is 7 storeys, in Żuromin the exceedance of local standards is 1 storey, in Legnica – 2 storeys, in Ełk – 4 storeys indicates that the effectiveness of the enforcement of spatial order based on the special housing act should be treated with great reserve. The way in which urban planning parameters are defined between documents in many cases does not allow a clear comparative analysis. It is not possible to assess the height described in meters and the height specified in storeys, or the development area or biologically active area described in square meters and with the same area expressed as a percentage. In the resolutions adopted under the Special Housing Act, in 9 out of 12 cases, the development intensity ratio, which is the basic indicator in plans and studies, was not established. For all planning studies, the regulations governing the way urban planning parameters are written should strive for uniformity in the coefficients – height described in meters, development intensity expressed as a decimal fraction, built-up area, and biologically active area annealed as a percentage or decimal fraction. This situation is a significant oversight of the legislator at the level of executive regulations.



oceny pomiędzy wysokością opisaną w metrach a wysokością określoną w kondygnacjach czy powierzchnią zabudowy lub powierzchnią biologicznie czynną opisaną w metrach kwadratowych z tą samą powierzchnią wyrażoną w procentach. W uchwałach podejmowanych na podstawie specustawy mieszkaniowej w 9 na 12 przypadków nie ustalono współczynnika intensywności zabudowy, który jest podstawowym wskaźnikiem w planach i studiach. Dla wszystkich opracowań planistycznych w przepisach regulujących sposób zapisu parametrów urbanistycznych należy dążyć do jednolitości współczynników – wysokości opisanej w metrach, intensywności zabudowy wyrażonej w ułamku dziesiętnym, powierzchni zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej – w wartości procentowej lub ułamku dziesiętnym. Sytuacja ta jest znaczącym niedopatrzeniem ustawodawcy na poziomie rozporządzeń wykonawczych.

## 2.7. Realizacja inwestycji mieszkaniowych na podstawie specustawy

Według webankiety (wykres 8), w ramach której gminy wprowadziły informacje dla 61 inwestycji, 54% przedsięwzięć mieszkaniowych uzyskało pozwolenie na budowę, 36% nie uzyskało takiej zgody, a 10% gmin deklaruje brak wiedzy na ten temat. 21% inwestycji jest na etapie realizacji. W przypadku 54% nie rozpoczęła się proces budowlany, a w 24% gminy oświadczają, że nie monitorują dalszych losów zamierzeń po podjęciu uchwały lokalizacyjnej przez radę gminy. Według informacji samorządów pozwolenie na użytkowanie uzyskało jedynie 19% inwestycji. Chwilowo w statystyce publicznej i informacjach samorządowych brak danych na temat liczby gotowych mieszkań w zabudowie na podstawie specustawy. Zestawiając dane z wcześniejszych badań, można jednak oszacować, że łączna powierzchnia obszarów posiadających pozwolenia na budowę na podstawie specustawy nie przekracza 381 ha, zaś oddanych do użytkowania 134 ha na terenie całego kraju. Są to wielkości symboliczne, biorąc od uwagę fakt, że na koniec 2022 r. ogólna powierzchnia terenów objętych ustaleniami miejscowych planów wynosiła 10 085 898,6 ha (MRiT, 2023).

Spośród wszystkich złożonych w Polsce wniosków w trybie specustawy mieszkaniowej 70,1% stanowiły wnioski o inwestycję mieszkaniową, bez żadnych inwestycji towarzyszących.

Analiza późniejszych uchwał rad gmin pokazuje, że dominującym typem uchwał (70,8%) były te o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, czyli bez nakładów w infrastrukturę towarzyszącą (wykres 9).

Porozumienia w trybie specustawy mieszkaniowej (art. 22–23) pomiędzy gminą i inwestorem były podpisane jedynie przy okazji podjęcia 7 z 61 badanych uchwał lokalizacyjnych (11%). Zawierane zobowiązania dotyczyły zazwyczaj realizacji celu publicznego, jakim jest układ komunikacyjny. Badania szczegółowe pokazały jednak, że inwestycje towarzyszące to głównie wewnętrzne zagospodarowanie

## 2.7. Implementation of housing projects under the special act

According to the web survey (Chart 8), in which municipalities entered information for 61 developments, 54% of housing projects have obtained a building permit, 36% have not obtained a building permit and 10% of municipalities say they do not know. As little as 21% of the projects are in the implementation stage. In the case of 54%, the construction process has not begun, and in 24% the municipalities state that they do not monitor the further fate of the intentions after the municipal council passes a localization resolution. According to the local governments' information, only 19% of the projects have received an occupancy permit. Momentarily, public statistics and local government information lack data on the number of completed housing units in development under the special act. However, compiling data from previous surveys, it can be estimated that the total area of areas with building permits on the basis of the special act does not exceed 381 ha, while those put into use are 134 ha nationwide. These are symbolic figures considering that at the end of 2022, the total area of the areas covered by local plan arrangements was 10,085,898.6 ha (MRiT, 2023)

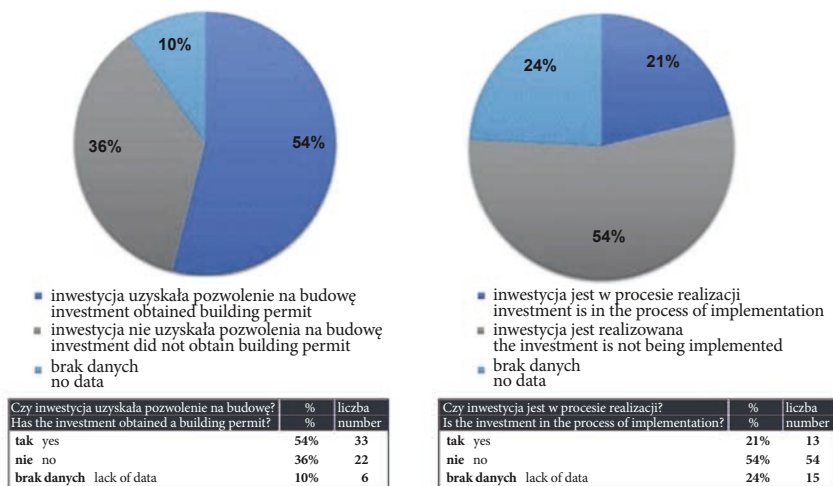
Of all the applications submitted in Poland under the Special Housing Act, 70.1% were applications for residential development, without any accompanying projects.

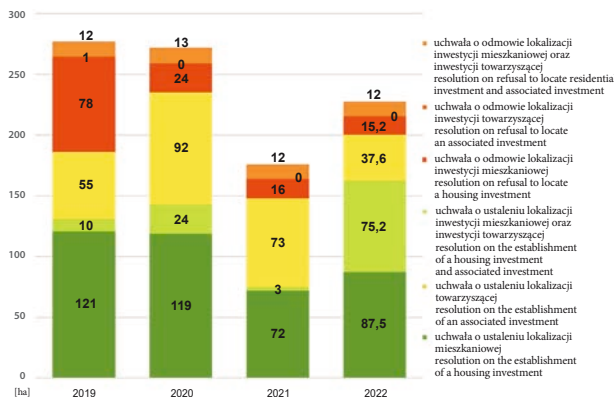
An analysis of the subsequent resolutions of the municipal councils shows that the dominant type of resolutions (70.8%) were those on determining the location of a housing project, i.e., without project in associated infrastructure (Chart 9).

Agreements under the special housing act (Articles 22, 23) between the municipality and the developer were signed only on the occasion of the adoption of 7 of the 61 localization resolutions surveyed (11%). The commitments entered into were usually for the

Wykres 8. Procent pozwoleń na budowę i realizowanych inwestycji w ramach specustawy mieszkaniowej wg webankiety 2023. Źródło: webankieta MRiT, opracowanie własne

Chart 8. Percentage of building permits and ongoing developments under the Special Housing Act according to webanalysis 2023. Source: MRiT webanalysis, original compilation





Wykres 9. Liczba i typy uchwał na podstawie specustawy mieszkaniowej w Polsce w latach 2019–2022. Źródło: opracowanie własne  
 Chart 9. Number and types of resolutions under the Special Housing Act in Poland in 2019–2022. Source: own study

i komunikacja służące realizacji wyłącznie wnioskowanego przedsięwzięcia. Rozwiązania takie nie budują publicznej struktury miejskiej i mogą stać się niedostępne w ramach zamkniętego osiedla.

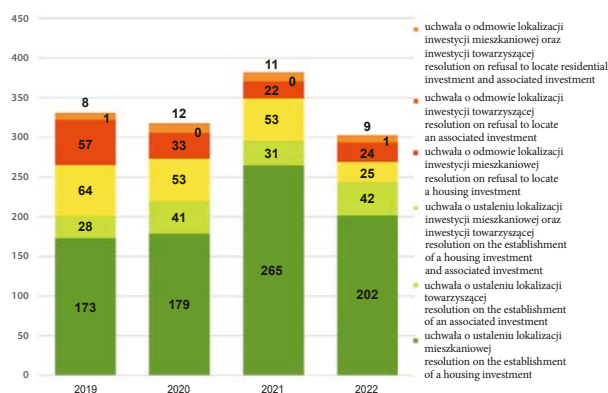
### 2.8. Specustawa w orzecznictwie sądowym

Orzecznictwo sądowe, obok postanowień ustawy, kształtuje sposób wykonywania i stosowania prawa. We wszystkich analizowanych wyrokach sądów WSA i NSA, odnoszących się do zagadnień stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeb i możliwości rozwoju gminy (art. 7 ust. 4 specustawy mieszkaniowej), wybrzmiał niekwestionowany uznaniowy charakter uchwały rady gminy w prawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Jest on przejawem władztwa planistycznego gminy. Jednocześnie sądy w swoich orzeczeniach podkreślały rolę i rangę uzasadnienia do uchwały jako elementu niezbędnego do wyjaśnienia przestanek, jakimi kierowała się rada, podejmując uchwałę czy to o ustaleniu lokalizacji inwestycji, czy o odmowie ustalenia lokalizacji. Brak uregulowania w ustawie zarówno formalnego wymogu uzasadnienia, jak i jego merytorycznej zawartości zacierza czytelność intencji gminy co do sposobu podejmowanego rozstrzygnięcia, a tym samym osłabia rangę przysługującego gminie władztwa planistycznego. Powyższa okoliczność jest podstawowym zarzutem w sporach sądowych w sytuacji, kiedy rady gmin podejmują uchwały o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji.

### 3. WNIOSKI I DYSKUSJA

Na bazie przeprowadzonych badań dokonano podsumowania skutków przestrzennych specustawy mieszkaniowej. Postawione poniżej tezy odnoszą się do pierwotnych celów wprowadzenia przepisów, jakimi była poprawa ilościowa i jakościowa dostępności mieszkań przy zapewnieniu wysokiej jakości zamieszkania i ładu przestrzennego:

1. **Specustawa mieszkaniowa ma marginalny wpływ na rynek mieszkaniowy w Polsce.** Łączna powierzchnia uchwał umożliwiających lokalizację inwestycji na podstawie specustawy mieszkaniowej



Wykres 10. Powierzchnia typów uchwał na podstawie specustawy mieszkaniowej w Polsce w latach 2019–2022. Źródło: opracowanie własne  
 Chart 10. Area of types of resolutions under the Special Housing Act in Poland in 2019–2022. Source: own study

realization of a public purpose, such as a transportation system. However, in-depth research showed that accompanying projects are mainly internal development and communications serving only the proposed project. Such solutions do not build a public urban structure and may become inaccessible within a gated development.

### 2.8. Special Housing Act in judicial decisions

Judicial decisions in addition to the provisions of the law, shape the way the law is executed and applied. The unquestionable discretionary nature of the municipal council's resolution in the right to locate a housing project has resounded in all the reviewed judgments of the WSA and NSA courts relating to the issues of the state of satisfaction of housing needs in the municipality and the municipality's development needs and opportunities (Article 7, paragraph 4 of the special housing act). It is a manifestation of the municipality's planning authority. At the same time, the courts in their rulings emphasized the role and importance of the justification for the resolution, as an element necessary to explain the council's rationale in adopting a resolution either to determine the location of a development or to refuse to determine the location. The lack of regulation in the law of both the formal requirement of justification and its substantive content blurs the clarity of the municipality's intentions as to the manner of the resolution taken, and thus weakens the stature of the planning authority vested in the municipality. The above circumstance is the primary objection in court disputes in situations where municipal councils pass resolutions refusing to determine the location of projects.

### 3. CONCLUSIONS AND DISCUSSION

Based on the research carried out, the spatial effects of the housing speculative law were summarized. The following theses relate to the original goals of the introduction of the legislation, which were to improve the quantitative and qualitative availability of housing while ensuring high quality of housing and spatial order:

podjętych w latach 2018–2022 nie przekroczyła 706 ha, co w porównaniu do uchwalonych w podobnym okresie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (402 951 ha) oraz wydanych decyzji o warunkach zabudowy (552 617 ha) wynosi poniżej 0,1% powierzchni o uregulowanych możliwościach budowlanych w tym czasie. Biorąc pod uwagę informacje z gmin, z których wynika, że 54% inwestycji uzyskało pozwolenie na budowę (potencjalnie 381 ha), ale tylko 21% ją rozpoczęło, a 19% doszło do etapu pozwolenia na użytkowanie (potencjalnie 134 ha), realne efekty są nad wyraz skromne. Dotychczas procesy inwestycyjne na podstawie specustawy mieszkaniowej nie przebiegają tak szybko, jak zakładano, ale może trzeba jeszcze poczekać na efekty. Przy stosunkowo małym wykorzystaniu przepisów specustawy, cel leżący u podstaw jej uchwalenia, jakim była „redukcja deficytu mieszkań i doprowadzenie do sytuacji, w której podstawowe parametry określające poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych nie będą odstawały od przeciętnych wartości rozwiniętych krajów Unii Europejskiej” (Sejm, 2018, s. 1), został osiągnięty w minimalnym stopniu.

2. **Możliwości inwestycyjne na podstawie specustawy nie zyskały szerokiego uznania inwestorów i samorządów.** Dane pokazują niewielkie zainteresowanie przepisami, przekładające się na około 450 wniosków rocznie w skali kraju bez szczególnej tendencji wzrostowej wraz z upływem czasu. Przepisy specustawy stosowane są przez wąską grupę gmin, a przytłaczająca większość samorządów nie procedowała dotychczas wniosków o inwestycje mieszkaniowe.
3. **Uchwały podejmowane na podstawie specustawy mieszkaniowej słabo wpisują się w prowadzoną dotychczas przez gminy politykę przestrzenną.** W szczegółowej grupie badawczej inwestycje na podstawie specustawy były niezgodne z obowiązującymi planami miejscowymi w 12 na 12 przypadków, mimo że 10 z owych 12 lokalizacji przeznaczonych było w planach na zabudowę mieszkaniową. Przyczyn powyższego stanu rzeczy należy dopatrywać się w uzyskiwanej większej powierzchni mieszkaniowej w ramach uchwał na podstawie specustawy, a co za tym idzie, wyższej efektywności ekonomicznej inwestycji i potencjalnie wyższych marżach. 5 na 12 uchwał o lokalizacji inwestycji na podstawie specustawy było niezgodnych z obowiązującymi studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Również 5 na 12 uchwał o lokalizacji inwestycji na podstawie specustawy było niezgodnych z przyjętymi przez gminy lokalnymi standardami urbanistycznymi. Wyniki te to efekt założonych w ustawie celów jej wprowadzenia w postaci „ograniczania barier administracyjnoprawnych w zakresie budowy mieszkań” (Sejm, 2018, s. 1), którymi okazały się dotychczasowe opracowania planistyczne. Ustawa z założenia pozwala pomijać obowiązujące plany miejscowe, a w określonych okolicznościach stać

1. **The Special Housing Act has had a marginal impact on the housing market in Poland.**

The total area of resolutions allowing the location of projects under the Special Housing Act passed in 2018–2022 did not exceed 706 ha, which, compared to the local development plans passed in the same period (402,951 ha) and the decisions on development conditions issued (552,617 ha), amounts to less than 0.1% of the area with regulated construction opportunities during that time. Taking into account, information from municipalities, which shows that 54% of the developments have obtained building permits (potentially 381 ha) but only 21% have started construction and 19% have reached the stage of occupancy permits (potentially 134 ha) the real effects are exceedingly modest. So far, the project processes under the Special Housing Act are not proceeding as fast as expected, but we may still have to wait for the results. With relatively little use of the provisions of the special act, the goal underlying its enactment, which was to “reduce the housing deficit and bring about a situation in which the basic parameters determining the level of satisfaction of housing needs will not deviate from the average values of developed countries of the European Union” (Sejm, 2018, p. 1), has been minimally achieved.

2. **Project opportunities under the Special Housing Act have not gained wide recognition among project owners and local governments.**

The data shows little interest in the regulations translating into about 450 applications per year nationwide with no particular upward trend over time. The provisions of the special housing act are applied by a narrow group of municipalities and the overwhelming majority of local governments have not yet processed applications for housing projects.

3. **Resolutions adopted on the basis of the Special Housing Act fit poorly into the spatial policies that municipalities have pursued to date.**

In the detailed study group, projects under the special act were incompatible with existing local plans in twelve out of twelve cases, despite the fact that ten of those twelve locations were designated in the plans for residential development. The reasons for this can be seen in the larger residential area obtained under the resolutions on the basis of the special act, and thus higher economic efficiency of the projects and potentially higher margins. Five out of twelve resolutions on locating projects on the basis of the special act were inconsistent with existing studies of land use conditions and directions. Five out of twelve resolutions on locating projects on the basis of the special act were inconsistent with local urban planning standards adopted by municipalities. These results are the effect of the law’s stated goals of its introduction in the form of “reducing administrative and legal barriers to the construction of housing” (Sejm, 2018, p. 1), which turned out to be existing planning studies. The

w sprzeczności ze studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania oraz lokalnymi standardami urbanistycznymi: „Inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem, że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. [...] Warunek niesprzeczności ze studium nie będzie dotyczył terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub po usługach pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane” (Sejm, 2018, s. 4–5). Biorąc powyższe pod uwagę, jeden z celów ustawy, jakim było „zachowanie kierunków polityki przestrzennej na obszarach gmin”, należy potraktować jako postulat niezrealizowany i wewnętrznie sprzeczny z deklarowaną wcześniej „redukcją barier administracyjno-prawnych”. W trakcie badań nie natrafiono na przypadki wykorzystania na cele mieszkaniowe terenów kolejowych, wojskowych i usług pocztowych. W analizach szczegółowych ujawniły się natomiast inwestycje na terenach produkcyjnych. Ustawowe założenie lokalizacji zabudowy mieszkaniowej w obszarach produkcyjnych, niezależnie od ustaleń studium, należy uznać za dyskusyjne pod względem przestrzennym i społecznym. Wiąże się ono bowiem z realizacją zabudowy mieszkaniowej, klasyfikowanej jako funkcja chroniona, w strefach często jeszcze aktywnych gospodarczo, więc naturalnie uciążliwych. Procesy reurbanizacji terenów przemysłowych powinny odbywać się na płaszczyźnie planowania miejscowego poprzez kompleksowe wprowadzanie adekwatnej do nowych funkcji sieci terenów i usług publicznych. Efektów takich nie da się zrealizować na bazie jednostkowych, wyrwanych z kontekstu inwestycji deweloperskich.

4. **Przepisy ustawy nie doprowadziły do współuczestnictwa inwestorów mieszkaniowych w realizacji infrastruktury gminnej.** Inwestycje mieszkaniowe na bazie szczególnych przywilejów nie pociągały za sobą specjalnych obowiązków inwestorów względem gmin. Samorządy sporadycznie obliżowały inwestorów do realizacji zadań publicznych w ramach budowy struktur mieszkaniowych i odwrotnie – gminy rzadko podejmowały się zobowiązań publicznych przy tych realizacjach. Procent podpisywanych porozumień samorząd-inwestor gminy oszacowały na 11%. Tak niski poziom współpracy nie powinien dziwić. Ustawa zakłada bowiem (art. 22 i 23), że to gminy będą realizowały inwestycje infrastrukturalne na rzecz inwestorów. W uzasadnieniu do ustawy (Sejm, 2018, s. 13) czytamy: „W przypadku, gdy do zawarcia takiego porozumienia dojdzie, gmina obowiązana byłaby zapewnić funkcjonowanie tej inwestycji na zasadach określonych w tym porozumieniu”. Jest to model całkowicie odwrotny od rozwiązań europejskich analizowanych przez Agatę Twardoch (Twardoch, 2021, s. 77), gdzie mechanizmy regulacji

law, by design, allows existing local plans to be disregarded and certain circumstances to be in conflict with studies of the conditions and directions of development and local urban planning standards – “a housing development or an accompanying development shall be implemented regardless of the existence or findings of the local development plan, provided that it does not conflict with the study of the conditions and directions of development of the municipality. ... The condition of not contradicting the study will not apply to areas that were used in the past as railroad, military, manufacturing or post-service areas, and currently these functions are not realized on these areas” (Sejm, 2018, p.4-5). Taking the above into account, one of the goals of the law, which was to “preserve the direction of spatial policy in the areas of municipalities”, should be treated as a demand that has not been realized and internally contradicts the previously declared “reduction of administrative and legal barriers”. In the course of the research, no cases of residential use of railroad, military and postal service areas were encountered. In detailed analyses, projects in manufacturing areas were revealed. The statutory assumption of locating residential development in production areas, regardless of the study’s findings, should be considered spatially and socially questionable. This is because it involves the realization of residential development, classified as a protected function, in zones that are often still economically active, so naturally onerous. The processes of re-urbanization of post-industrial areas should take place at the level of local planning through the comprehensive introduction of a network of land and public services adequate to the new functions. Such effects cannot be realized on the basis of individual, out-of-context developer projects.

4. **The provisions of the law did not lead to the co-participation of housing project owners in the implementation of municipal infrastructure.**

Housing project on the basis of special privileges did not entail special obligations of project owners to municipalities. Local governments occasionally obliged project owners to carry out public tasks in the construction of housing structures, and conversely, municipalities rarely undertook public obligations in these implementations. The percentage of signed local government-project owner agreements was estimated by municipalities at 11%. Such a low level of cooperation should not come as a surprise. After all, the law assumes (Articles 22 and 23) that it is the municipalities that will carry out infrastructure projects on behalf of project owners. The explanatory memorandum to the law (Sejm, 2018, p.13) reads: “In the event that such an agreement is reached, the municipality would be obliged to ensure the operation of this project under the terms of the agreement”. This is a model completely opposite to the European solutions analyzed by A. Twardoch (2021, p. 77) where the mechanisms

państwowych wymuszają realizację przez inwestorów na rzecz gminy niezbędnej infrastruktury i/lub obligatoryjne wymagają tworzenia 20–50% (Paryż – 20%, Kopenhaga – 20%, Berlin – 50%) mieszkań „dostępnych”. Dopóki inwestycje w infrastrukturę towarzyszącą będą miały charakter dobrowolny i fakultatywny, spodziewany rezultat partycypacyjnej postawy prywatnego rynku mieszkaniowego w procesy współtworzenia miast nie zostanie osiągnięty. Ta generalna konkluzja nie wyklucza sporadycznych pozytywnych przypadków współpracy gmin z inwestorami.

5. **Zapisy specustawy mieszkaniowej przyspieszają procedury, ale kosztem partycypacji społecznej.** W wyniku porównania czasu ustalenia lokalizacji inwestycji na podstawie uchwały w trybie specustawy mieszkaniowej (średnio 4 miesiące) z czasem niezbędnym na dokonanie zmiany planu miejscowego (średnio 9 miesięcy dla zmiany planu przy jednokrotnym wyłożeniu do publicznego wglądu), decyzją WZ (teoretycznie według KPA maksymalnie 90 dni), można powiedzieć o atrakcyjności nowej procedury i przyspieszeniu procesu administracyjnego. Nie należy przy tym zapominać, że odbywa się to kosztem ograniczenia wpływu społeczeństwa na proces lokalizacji inwestycji. Ustawodawca w uzasadnieniu do ustawy (Sejm, 2018, s. 6) argumentuje poprawność przyjętych rozwiązań następująco: „Poddanie propozycji inwestora ocenie całej społeczności lokalnej pozwala uzyskać w tym zakresie reprezentatywne stanowisko mieszkańców, które to stanowisko brać muszą pod uwagę radni, podejmując decyzję, w formie uchwały, o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej”. W przypadku uchwały w trybie specustawy udział społeczeństwa ogranicza się do możliwości zgłaszania uwag do wniosku przez 21 dni, a wnioski w sprawie lokalizacji inwestycji inwestor może (choć nie musi) na skutek uwag modyfikować. Brak jest bezpośredniej wypowiedzi co do znaczenia, jakie mają uwagi do wniosku przedkładane radzie gminy wraz z projektem uchwały lokalizacyjnej oraz ich wpływu na rozstrzygnięcie uchwały, na co zwróciły uwagę sądy w uzasadnieniach wyroków. Daleko dalej w ocenie idzie Jakub Szlachetko (Szlachetko, 2019, s. 117), który uważa, że ustawa „marginalizuje zjawisko partycypacji społecznej – ograniczając jego skalę i zasięg, a także formy [...] i nie znajduje faktycznego, rzeczywistego pokrycia w praktyce”.
6. **Uznaniowy charakter uchwały rady gminy w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wynika z przysługującego gminie władztwa planistycznego.** Wniosek ten wynika z analizy wyroków sądowych WSA i NSA do roku 2023. Na wyniki badań można spojrzeć dwojako. Z jednej strony (na szczęście), w orzecznictwie nie potwierdziły się obawy części środowiska prawnonaukowego formułowane podczas wprowadzenia przepisów w roku 2018 przez Macieja Nowaka

of state regulation force the realization of the necessary infrastructure by project owners on behalf of the municipality and/or obligatorily require the creation of 20–50% (20% Paris, 20% Copenhagen, Berlin 50%) of “accessible” housing. As long as projects in associated infrastructure are voluntary and optional, the expected result of a participatory attitude of the private housing market in the processes of co-creation of cities will not be achieved. This general conclusion does not exclude occasional positive cases of cooperation between municipalities and project owners.

5. **The provisions of the Special Housing Act speed up procedures but at the expense of public participation.**

As a result of comparing the time for determining the location of an project on the basis of a resolution under the Special Housing Act (an average of 4 months) with the time required for amending the local plan (an average of 9 months for amending the plan with a single submission for public review), with a decision on the WZ (theoretically, according to the PAC, a maximum of 90 days), one can say that the new procedure is attractive and the administrative process is accelerated. However, it should not be forgotten that this comes at the expense of limiting the public’s influence on the project localization process. The legislator, in the explanatory memorandum to the law (Sejm, 2018, p. 6), argues the correctness of the solutions adopted: “Subjecting the project owner’s proposal to the assessment of the entire local community makes it possible to obtain a representative position of the residents in this regard, which the councillors must take into account when making a decision, in the form of a resolution, to determine the location of a housing project”. In the case of a resolution under the Special Housing Act, public participation is limited to the opportunity to comment on the proposal for 21 days, and the proposal on the location of the project the project owner may (but does not have to) modify as a result of comments. There is no direct statement as to the significance of the comments on the application submitted to the municipal council with the draft location resolution and their impact on the resolution’s resolution, as the courts pointed out in the justifications for the judgments. J.H Szlachetko goes far further in the assessment considering that the law “marginalizes the phenomenon of public participation – limiting its scale and scope, as well as its forms...and finds no actual, real coverage in practice” (Szlachetko J.H., 2019, p. 117).

6. **The discretionary nature of the municipal council’s resolution on the location of a housing project is due to the municipality’s planning authority.**

This conclusion is based on an analysis of judicial rulings of the Supreme Administrative Court and the Supreme Administrative Court until 2023. The results can be viewed in two ways. On the one hand (fortunately), the concerns of part of

(Nowak, 2018a, s. 83), jakoby: „Na podstawie niniejszej ustawy możliwe jest bowiem wymuszenie przez inwestora na radzie gminy wydania uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej”. Z drugiej strony, obserwacja uczestnicząca zachowań niektórych samorządów (np. Łodzi) każe uważać, że jest wręcz odwrotnie i radni są utrzymywani w przekonaniu, iż na poprawnie złożony wniosek w trybie specustawy nie mogą się nie zgodzić. Częścią wspólną sentencji wyroków sądowych było podkreślenie swobody gminy w podejmowaniu decyzji o lokalizacji lub odmowie lokalizacji inwestycji na podstawie specustawy mieszkaniowej przy jednoczesnym obowiązku wnikliwego i wyczerpującego uzasadnienia swojej decyzji.

### **Czy specustawa mieszkaniowa była i jest nam potrzebna dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w Polsce?**

Wątpliwości co do potrzeb wprowadzenia przepisów specustawy mieszkaniowej formułowano już w pierwszych latach jej funkcjonowania. Katarzyna Szlachetko, Ewa Skorczyńska i Jakub Szlachetko (Szlachetko, Skorczyńska, Szlachetko, 2021, s. 16) podważali ustawową tezę o potrzebie uruchomienia nowych terenów mieszkaniowych, uważając, że „cele (ustawy - R.W. i A.A.T) służą przede wszystkim realizacji interesów prywatnych deweloperów, którzy są nastawieni na generowanie zysku” oraz że „interes publiczny, polegający na zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych jest realizowany jedynie pośrednio”, o czym pisał Aleksander Jakubowski (Jakubowski, 2019, s. 7).

Z kolei Agata Twardoch nie zgadza się z poglądem o niedoborze lokali mieszkalnych w Polsce: „Według ostatniego spisu powszechnego, z 2011 r., stan zasobów mieszkaniowych w Polsce dekadę temu wynosił 13,6 mln mieszkań, a liczbę gospodarstw domowych szacowano na 13,5 mln, czyli o ok. 100 tys. mniej od liczby mieszkań” (Twardoch, 2021, s. 80). W uzasadnieniu do specustawy (Sejm, 2018) powołano się na Narodowy Program Mieszkaniowy, przyjęty przez Radę Ministrów 27 września 2016 r., w którym deficyt mieszkaniowy na koniec 2015 r. oszacowano na 0,867 mln mieszkań. Od 2015 do końca 2022 r., według informacji Ministerstwa Rozwoju i Technologii (MRiT, 2024), wybudowano 1,42 mln mieszkań, a nadal mówimy o kryzysie mieszkaniowym. W raporcie IRMIR dotyczącym polskiego rynku nieruchomości mieszkaniowych (Samorek, Cichocki, 2023, s. 11) autorzy szacują deficyt mieszkań w Polsce na około 2,2 mln lokali poprzez odniesienie obecnej liczby lokali na 1000 mieszkańców do średniej europejskiej, do której brakuje nam 26%. Z drugiej strony, GUS w roku 2021 podał liczbę potencjalnych lokali pustych wynoszącą 1,86 mln, to jest 12,1% zasobu mieszkaniowego kraju. Problem pustostanów, który w roku 2022 częściowo rozwiązała wojenna emigracja z Ukrainy, obecnie ponownie zaczyna być istotny, zważywszy na to, że oprócz mniejszej liczby imigrantów co roku oddawanych jest ponad 0,22 mln mieszkań (MRiT, 2024). Przytoczone szacowanie danymi ukazuje swobodę w doborze liczb do stawianych tez, która od lat towarzyszy naszemu życiu

the legal and scientific community formulated during the introduction of the legislation in 2018 by M. Nowak were not confirmed in the case law (Nowak, 2018a, p. 83) as alleged: “Indeed, on the basis of this law, it is possible for a project owner to force the municipal council to issue a resolution on determining the location of a housing project”. On the other hand, participatory observation of the behaviour of some local governments (e.g., Łódź) leads one to believe that the opposite is true, and councillors are kept in the belief that they cannot disagree to a correctly submitted application under the special housing act. A common part of the sentences of the court rulings was to emphasize the freedom of the municipality in deciding whether to locate or refuse to locate a project under the Special Housing Act, while at the same time being obliged to thoroughly and exhaustively justify its decision.

### **Is the Special Housing Act still necessary to meet housing needs in Poland and was it ever necessary?**

Doubts about the need for the provisions of the special housing act were formulated already in the first years of its operation. K. Szlachetko, E. Skorczyńska and J. Szlachetko (Szlachetko K., Skorczyńska, Szlachetko J.K., 2021, p. 16) challenged the statutory thesis of the need to launch new residential areas, believing “that the goals (of the law) primarily serve the interests of private developers who are focused on generating profit and, that the public interest of meeting housing needs is pursued only indirectly” as written by A. Jakubowski (Jakubowski A, 2019, p.7). A. Twardoch disagrees with the view of a housing shortage in Poland: “according to the last census, from 2011, the housing stock in Poland a decade ago was 13.6 million apartments, and the number of households was estimated at 13.5 million, about 100,000 fewer than the number of apartments” (Twardoch, 2021, p. 80). The special housing act in its justification (Sejm, 2018) refers to the National Housing Program, adopted by the Council of Ministers on 27 September 2016 where the housing deficit at the end of 2015 was estimated at 0.867 million housing units. From 2015 to the end of 2022, according to information from the Ministry of Economic Development and Technology (MRiT, 2024), 1.42 million apartments were built and we are still talking about a housing crisis. In IRMIR’s report on the Polish residential real estate market (Samorek, Cichocki, 2023, p. 11) the authors estimate the housing deficit in Poland at about 2.2 million units by relating the current number of units per 1,000 residents to the European average, to which we are 26% short. On the other hand, the Statistics Poland in 2021 reported the number of potential vacant units at 1.86 million that is 12.1% of the country’s housing stock. The problem of vacancy, which in 2022 was partially solved by the wartime emigration from Ukraine today is again becoming relevant, given that in addition to the smaller number of immigrants, more than 0.22 million housing units are handed over every year (MRiT, 2024). The cited closing of data reveals the freedom to choose numbers for these that has accompanied

społecznemu. O braku obiektywnych danych i mglistych celach polskiej polityki mieszkaniowej oraz nierzetelności uzasadnienia do specustawy mieszkaniowej wypowiedział się Paweł Orłowski: „Pozostaje tylko żałować, że w ramach prac nie przeprowadzono odpowiednich analiz i nie posłużono się danymi, które pozwoliłyby trafniej ocenić zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli” (Orłowski, 2019, s. 22).

Zdaniem autorów niniejszego artykułu zarówno wprowadzenie, jak i utrzymywanie w porządku prawnym specustawy mieszkaniowej nie było i nie jest potrzebne dla rozwoju rynku mieszkaniowego w Polsce.

#### 4. PODSUMOWANIE

Reasumując wszystkie wyniki i wnioski badawcze uważamy, że cel ustawy w postaci poprawy ilościowej i jakościowej dostępności mieszkań przy zapewnieniu wysokiej jakości zamieszkania i ładu przestrzennego nie został osiągnięty. Specustawa pod względem ilości nowej powierzchni mieszkaniowej nie wpłynęła na rynek mieszkaniowy i nie poprawiła jakości projektowanych osiedli. Zmieniła za to istotnie polskie planowanie przestrzenne, w którym podważyła „instytucje” planu miejscowego jako gwaranta zagospodarowania i ładu społeczno-gospodarczego. Pod względem systemowym oceniamy źle prawo pozwalające omijać inne prawo. Specustawa mieszkaniowa, podważając wiarę w system planowania, stworzyła bardzo niebezpieczny precedens, który w przyszłości może być wykorzystywany do tworzenia innych niesystemowych rozwiązań. Z tej perspektywy należy rozważyć ograniczenie tworzenia ustaw specjalnych jako remedium na problemy chwili na rzecz poprawy rozwiązań systemowych.

Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw skróciła czas obowiązywania specustawy mieszkaniowej do 1 stycznia 2026 r. (art. 75). Wprowadziła również nowy rodzaj planu miejscowego – zintegrowany plan inwestycyjny (ZPI) (art. 37 ea-eg), który jest ideowym kontynuatorem założeń zawartych w specustawie mieszkaniowej. Rozwiązania przyjęte w ZPI, takie jak: projektowanie planu przez inwestora czy rodzaj dyskusyjnych przepływów finansowych pomiędzy gminą a inwestorem, budzą nasze wątpliwości i wymagają odrębnego omówienia. To, czy specustawa mieszkaniowa przestanie obowiązywać z początkiem roku 2026, wcale nie jest takie pewne. W dyskusjach samorządowych i zawodowych pojawiają się obawy, że założone w nowelizacji ustawy o planowaniu terminy: uchwalenia planów ogólnych i uchylenia wielu ustaw, w tym przepisów specustawy mieszkaniowej, są nierealistyczne i należy je przedłużyć.

our social life for years. P. Orłowski commented on the lack of objective data and vague goals of Polish housing policy, as well as the unreliability of the justification for the Special Housing Act: “The only thing that remains to be regretted is that the work did not include adequate analysis and data that would have allowed a more accurate assessment of the satisfaction of citizens’ housing needs” (Orłowski, 2019, p. 22).

In the opinion of the authors of this article, both the introduction and maintenance of the housing speculative law in the legal order were and are not necessary for the development of the housing market in Poland.

#### 4. CONCLUSIONS

Summarizing all the research results and conclusions, we believe that the law’s goal of improving the quantitative and qualitative availability of housing while ensuring quality housing and spatial order has not been achieved. In terms of the amount of new residential space, the Special Act has not affected the housing market and has not improved the quality of planned housing developments. Instead, it significantly changed Polish spatial planning, in which it undermined the “institutions” of the local plan as a guarantor of development and socio-economic order. In systemic terms, we judge badly the law that allows us to bypass other laws. The housing special law, by undermining faith in the planning system, has set a very dangerous precedent that can be used in the future to create other non-systemic solutions. From this perspective, consideration should be given to limiting the creation of special laws as a remedy to the problems of the moment in favour of improving systemic solutions.

Act of 7 July 2023, amending the Law on Spatial Planning and Development and certain other laws, shortened the duration of the Special Housing Act to 1 January 2026 (Article 75). It also introduced a new type of local plan – the integrated project plan (IIP) (Article 37 ea-eg), which is an ideological continuation of the assumptions contained in the Special Housing Act. Solutions adopted in the ZPI, such as the design of the plan by the project owner or the type of questionable financial flows between the municipality and the project owner, raise our doubts and require separate discussions. Whether the Special Housing Act will cease to apply at the beginning of 2026 is not at all certain. In local government and professional discussions, there are concerns that the deadlines assumed in the amendment to the Planning Law: the enactment of general plans and the repeal of many laws, including the provisions of the housing special act, are unrealistic and should be extended.

## BIBLIOGRAFIA/REFERENCES

- [1] Filipowicz T., 2019, Specustawa mieszkaniowa. Komentarz: Ułatwienia w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych, Legalis C.H.Beck.
- [2] Jakubowski A., 2019, Specustawa mieszkaniowa. Komentarz, Legalis C.H.Beck.
- [3] Jakubowski A., red., 2018, Specustawa mieszkaniowa. Komentarz, Legalis C.H.Beck.
- [4] Kafar D., 2018, Specustawa mieszkaniowa. Nowe zasady realizacji inwestycji, C.H. Beck.
- [5] Leszczyński M., Szlachetko, J., red., 2019, Urbanistyczny standard oświatowy w specustawie mieszkaniowej, W: Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawników i urbanistów, Gdańsk: Instytut Metropolitalny.
- [6] Małysa-Sulińska K., 2019, Zakres obowiązywania standardów urbanistycznych lokalizacji inwestycji wprowadzonych przepisami specustawy mieszkaniowej, Casus.
- [7] Nowak M.J., 2018a, Specustawa mieszkaniowa, cz. I: Podstawowe zasady, *Świat Nieruchomości* 10, 8.
- [8] Nowak M.J., 2018b, Specustawa mieszkaniowa, cz. II: Uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, *Świat Nieruchomości* 11.
- [9] Nowak M.J., 2018c, Specustawa mieszkaniowa, cz. III: Standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych, *Świat Nieruchomości* 12, 18.
- [10] Orłowski P., 2019, Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących w kontekście polityki mieszkaniowej państwa, W: Szlachetko, J., red., Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy: Dylematy prawników i urbanistów, Gdańsk: Instytut Metropolitalny.
- [11] Ratajszcak A., 2018, Standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych i towarzyszących a dotychczasowe przepisy planistyczne – kontrowersje urbanistyczne, Lex.
- [12] Samorek B., Cichoński M., 2023, Polski rynek nieruchomości mieszkaniowych, Warszawa-Kraków: Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- [13] Sidorowska-Ciesielska A., Jakubowski A., red., 2019, Specustawa mieszkaniowa. Komentarz, Legalis C.H.Beck.
- [14] Szewczyk M., 2019, 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, Gdańsk: Instytut Metropolitalny.
- [15] Szlachetko J.H., 2019, Udział mieszkańców w postępowaniu w sprawie sporządzenia i uchwalenia projektu uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, W: Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawników i urbanistów, Gdańsk: Instytut Metropolitalny.
- [16] Szlachetko J.H., red., 2019, Podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, W: Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawników i urbanistów, Gdańsk: Instytut Metropolitalny.
- [17] Szlachetko K., Skorczyńska E., Szlachetko J.H., 2021, Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Komentarz, Gdańsk: Instytut Metropolitalny.
- [18] Twardoch A., 2021, Polityka mieszkaniowa w kontekście kształtowania ładu przestrzennego w Polsce. Poziom centralny, regionalny i lokalny. *Studia BAS* 51–82.
- [19] Zając B., Predko D., Leszczyński M., 2018, Specustawa mieszkaniowa. Komentarz do ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, Legalis C.H.Beck.
- [20] Zelewski D., 2019, Standardy urbanistyczne według specustawy mieszkaniowej w ujęciu teoretycznym, historycznym i funkcjonalnym W: Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawników i urbanistów, Gdańsk: Instytut Metropolitalny.

## ŹRÓDŁA INTERNETOWE/ONLINE SOURCES

- [1] MRiT, 2023, Badania statystyczne – Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/badanie-statystyczne--lokalne-planowanie-i-zagospodarowanie-przestrzenne>, [data dostępu: 15. 07. 2023].
- [2] MRiT, 2024, Podstawowe informacje o mieszkalnictwie w Polsce, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/podstawowe-informacje-o-mieszkalnictwie-w-polsce>, [data dostępu: 10. 01. 2024].
- [3] Sejm, 2018, Rządowy projekt ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących z uzasadnieniem, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2667>, [data dostępu: 15. 07. 2023].